

De quel outil auriez-
vous besoin pour mieux
appréhender la sortie ?

Une lime.

Kevier Gronce

La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes

Antoine Dulin

2019-28

NOR : CESL1100028X

mardi 26 novembre 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 26 novembre 2019

LA RÉINSERTION DES PERSONNES DÉTENUES : L'AFFAIRE DE TOUS ET TOUTES

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Antoine DULIN, rapporteur

Au nom de la

section des affaires sociales et de la santé

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 24 septembre 2019. Le bureau a confié à la section des affaires sociales et de la santé la préparation d'un avis intitulé : *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes*. La section des affaires sociales et de la santé présidée par Mme Aminata Koné, a désigné M. Antoine Dulin comme rapporteur.

AVIS	5
SYNTHÈSE	6
INTRODUCTION	12
I - REPOSER, DEVANT L'OPINION PUBLIQUE, LES TERMES DU DÉBAT	15
A - Des constats qu'il faut rappeler	16
B - Des réalités méconnues	19
II - DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES À LA DETENTION	28
A - Lever les freins au développement des alternatives à la détention	29
B - Rendre effectifs les alternatives et aménagements de peine	31
1. Un premier impératif : éviter le plus possible la détention provisoire en développant les alternatives pré-sentencielles	31
2. Développer les offres de travaux d'intérêt général	33
3. Développer le nombre de quartiers et centres de semi-liberté dans des zones géographiques attractives	35
4. Sécuriser les structures mettant en œuvre le placement extérieur et développer une offre sur l'ensemble du territoire	35
III - HUIT PRIORITÉS POUR DONNER AUX PERSONNES DETENUES LES MOYENS DE LEUR RÉINSERTION	37
A - Consolider l'organisation du parcours de peine	37
B - Améliorer la santé en détention et assurer la continuité des soins	41
1. Initier un parcours de santé sur la base d'un bilan pluridisciplinaire	42
2. Mettre fin aux ruptures dans l'accès aux prestations de l'Assurance maladie	45
3. Faire face au handicap et à la perte d'autonomie	46
C - Garantir l'effectivité des droits	48
D - La formation et le travail: des leviers incontournables de la réinsertion	52
1. Se former en détention	52
2. Travailler en détention	55
3. Etre accompagné dans son projet d'insertion professionnelle	58
E - Préserver les liens familiaux	61
F - Faire de la culture et du sport des vecteurs de la réinsertion	63
G - Améliorer l'accès à l'hébergement et au logement	65
H - Elargir et organiser les droits d'expression et le pouvoir d'agir des personnes détenues	67
IV - CONSACRER LA REINSERTION COMME UN OBJECTIF TRANSVERSAL	70
A - Organiser et évaluer la mise en œuvre transversale de la réinsertion	70
B - Accorder à la réinsertion des moyens à la hauteur des enjeux	73

CONCLUSION 77

DÉCLARATIONS/ SCRUTIN 79

ANNEXES 105

N°1 Composition de la section des affaires sociales et de la santé à la date du vote	106
N°2 Auditions et entretiens	108
N°3 Lettre du Premier Ministre	114
N°4 quelques chiffres clés.....	116
N°5 Glossaire.....	120
N°6 Mesure mensuelle de l'incarcération au 1 ^{er} octobre 2019	122
N°7 Les prestations sociales auxquelles ont droit les personnes détenues.....	125
N°8 Peines alternatives et aménagements de peine	126
N°9 La ferme de Moyembrie	131
N°10 La justice réparative : prévenir la récidive et rétablir le lien social	133
N°11 Le plan numérique en prison et ses limites	134
N°12 Réussite aux diplômes pour les personnes détenues majeures en 2017 - 2018	135
N°13 L'insertion par l'activité économique appliquée aux personnes détenues	136
N°14 le projet AILSI et le dispositif d'accompagnement de proximité de l'Eure (DAPE).....	137
N°15 Les personnels de l'Administration pénitentiaire	138
N°16 Evaluation et prise en charge des auteurs d'infraction : le modèle RBR	139
N°17 Contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité du CESE	140
N°18 Bibliographie.....	144
N°19 Table des sigles	149

Avis

Présenté au nom de la section des affaires sociales et de la santé

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par
153 voix et 2 abstentions

LA RÉINSERTION DES PERSONNES DÉTENUES : L'AFFAIRE DE TOUS ET TOUTES

Antoine DULIN

Synthèse de l'avis

SYNTHÈSE

REPOSER, DEVANT L'OPINION PUBLIQUE LES TERMES DU DEBAT

Préconisation n°1

Fixer, pour enfin parvenir au respect du principe de l'encellulement individuel, un objectif pluriannuel de réduction de la population carcérale et le décliner en objectifs annuels, via la politique pénale. Le gouvernement devra rendre compte de sa réalisation au Parlement dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances. Cet objectif national devra être décliné dans chaque ressort territorial de cours d'appel, en associant les magistrats et magistrates (procureurs et procureures, juges des tribunaux correctionnels et cours d'assises, juges de l'application des peines et juges des libertés et de la détention) en lien avec l'administration pénitentiaire.

Préconisation n°2

Développer l'outil statistique du ministère de la justice et conduire régulièrement des études quantitatives et qualitatives sur les profils pénaux et sociaux, la situation de santé, les parcours de réinsertion des personnes placées sous-main de justice.

Préconisation n°3

Faire réaliser par la Cour des comptes une comparaison du coût de la détention avec celui des différentes alternatives à l'incarcération et aménagements de peine. Ce travail devra considérer de façon large le coût économique et social de la détention : devraient ainsi être pris en compte le coût de l'accompagnement réalisé dans le cadre des alternatives à la détention (hébergement d'urgence, accès aux structures de santé,...) mais aussi les conséquences des « sorties sèches », notamment en termes de récidive.

DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES À LA DETENTION

Lever les freins au développement des alternatives à la détention

Préconisation n°4

Augmenter le recours aux peines alternatives et aménagées et pour ce faire :

- améliorer leur visibilité et leur connaissance (leur intérêt et les difficultés respectives de leur mise en œuvre) par les magistrats et magistrates dans le cadre de leur formation initiale et continue, à travers notamment un renforcement des cycles communs de formation à l'ENM et à l'ENAP (associant le personnel d'insertion et de probation mais aussi de surveillance) avec des interventions de responsables associatifs ;

- sécuriser le financement des associations qui mettent en œuvre les alternatives par des conventions pluriannuelles décidées dans le cadre de conférences de financeurs à créer dans le ressort territorial de chaque juridiction ;

- faire de leur utilisation un objectif de la politique pénale adressée aux procureurs et procureures par circulaires et réaliser un bilan annuel ;

- établir, à destination de l'ensemble des formations de jugement (dont celle de comparution immédiate), des tableaux de bord récapitulant l'occupation des maisons d'arrêt d'un côté, les alternatives possibles et disponibles dans le même ressort territorial de l'autre ;

- rétablir le seuil d'aménagement des peines à 2 ans.

Rendre effectifs les alternatives et aménagement de peine

Préconisation n° 5

Organiser l'accompagnement dès la phase d'instruction:

- identifier au niveau de chaque ressort de juridiction les obstacles à une utilisation plus large de l'Assignment à résidence sous forme électronique associée à un suivi socio-judiciaire comme alternative à la détention provisoire

- accorder davantage de moyens au Contrôle judiciaire socio-éducatif (CJSE) pour favoriser sa plus large utilisation par les juges d'instruction et les juges des libertés et de la détention ;

- en cas de condamnation au sursis probatoire, assurer le financement de l'accompagnement de la personne par la structure qui a réalisé le CJSE pendant l'instruction.

Préconisation n°6

Pour favoriser le recours au TIG plutôt qu'à l'incarcération, fixer à l'Agence du TIG et de l'insertion professionnelle les priorités suivantes :

- développer une plus grande variété d'offres, en particulier par les collectivités territoriales et les organismes concourant aux services publics de proximité, pour mieux répondre à la diversité des situations pénales, personnelles et professionnelles et ainsi renforcer les fonctions pédagogiques et d'insertion du TIG. Une vigilance particulière sera portée au développement des postes accessibles aux personnes en situation de précarité et/ou de conduites addictives ainsi qu'au développement des postes adaptés aux femmes sans stéréotype de genre ;

- proposer des formations aux tuteurs et tutrices et rendre éligible leur action d'accompagnement au titre du Compte personnel d'activité.

- conventionner avec les structures d'accueil sur les conditions de financement de la prise en charge des postes en TIG

- confier aux SPIP les décisions d'habilitation des structures d'accueil et des postes de TIG

Synthèse de l'avis

Préconisation n° 7

Instaurer davantage de quartiers ou centres de semi-liberté, afin qu'aucun d'entre eux ne soit en sur-occupation d'ici 5 ans, en veillant pour que leur localisation soit compatible avec les impératifs de la réinsertion (accès facile aux structures publiques et associatives concernées) et les possibilités locales d'emploi. Augmenter le nombre de places réservées aux femmes.

Préconisation n° 8

Accroître l'offre de placements extérieurs (PE) et leur prononcé par les juridictions. Pour ce faire :

- se fixer un objectif de 5000 places à l'échelle du territoire national ;
- sécuriser le financement des structures où se réalisent les PE en relevant notamment le prix de journée et en développant des engagements pluriannuels ;
- intégrer à la plateforme qui sera mise en œuvre pour les travaux d'intérêt général les offres disponibles de placement extérieur dans le ressort de chaque juridiction.

HUIT PRIORITÉS POUR DONNER AUX PERSONNES DETENUES LES MOYENS DE LEUR REINSERTION

Consolider l'organisation du parcours de peine

Préconisation n° 9

Faire de la réinsertion un objectif autour duquel s'organise le parcours de détention :

- mettre en place dans chaque établissement pénitentiaire une commission d'insertion socio-professionnelle regroupant les différents partenaires impliqués dans le parcours d'insertion;
- les personnes nouvellement incarcérées doivent séjourner en quartiers arrivants jusqu'au terme d'une évaluation interdisciplinaire complète de leur situation (administrative, de santé, professionnelle...);
- le séjour en quartiers de "pré-sorties" doit être généralisé.

Améliorer la santé en détention et assurer la continuité des soins

Préconisation n° 10

Mettre en œuvre un parcours de santé pluridisciplinaire et individuel autour de quatre priorités:

- un bilan somatique et psychiatrique global à l'arrivée ;
- une amélioration de l'accès des femmes aux soins et une vigilance particulière sur leur santé ;

- la levée des obstacles techniques à la continuité de la protection maladie pendant et après la détention ;

- une multiplication des partenariats entre établissements pénitentiaires et acteurs extérieurs du champ de la santé somatique et psychique (notamment des addictions, du handicap et de la dépendance) qui interviendront pendant et après la détention. Ils favoriseront en outre les aménagements de peine.

Garantir l'effectivité des droits

Préconisation n° 11

Assurer aux personnes détenues l'accès aux ressources et services indispensables à toute démarche de réinsertion, ce qui passe par :

- l'effectivité du renouvellement en détention des documents d'identité et du titre de séjour ;

- la délivrance d'un duplicata et de sa version numérique du bon de sortie sur simple demande de la personne concernée ;

- la mise en œuvre de solutions techniques leur permettant de disposer d'une adresse internet et d'accéder aux sites internet nécessaires à leurs démarches d'insertion ;

- l'intégration de leur situation dans la concertation menée actuellement sur le Revenu universel d'activité.

La formation et le travail : des leviers incontournables de la réinsertion

Préconisation n° 12

Transformer l'acte d'engagement en contrat spécifique, signé entre l'administration et la personne détenue, adapté aux spécificités de cette situation, intégrant le respect des règles d'hygiène et de sécurité et déterminant l'acquisition des droits à l'assurance chômage, la retraite, la formation et les conditions de rémunération.

Préconisation n° 13

Améliorer l'attractivité, auprès des employeurs et employeuses, du travail en détention et à l'issue de la détention. Pour y parvenir :

- promouvoir le travail pénitentiaire dans les commandes publiques ;

- développer l'insertion par l'activité économique en prison en levant les freins persistant et en conventionnant les projets sur une base identique à celle des Ateliers et chantiers d'insertion (60% de l'aide aux postes) ;

- inciter les employeurs à recruter des personnes sortant de prison par une aide à l'embauche et en valorisant ces emplois dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises ;

- augmenter le nombre de conseillers et conseillères justice de Pôle emploi et des missions locales à proportion de l'évolution de la population carcérale ;

Synthèse de l'avis

- évaluer l'impact sur le retour à l'emploi et l'accès à la formation professionnelle de l'inscription anticipée des personnes en détention par les conseillers et conseillères Pôle emploi/justice en vigueur depuis 2014.

Préserver les liens familiaux

Préconisation n°14

Respecter les objectifs affichés en termes de parloirs familiaux et Unités de vie familiale. Une première étape devrait consister à doter tout établissement d'une Unité de vie familiale ou d'un parloir familial.

Faire de la culture et du sport des vecteurs de la réinsertion

Préconisation n° 15

Inscrire la culture dans le parcours de réinsertion : financer dans la prochaine convention entre le ministère de la culture et celui de la justice l'intervention des médiateurs et médiatrices culturels pour, au-delà des actions menées en prison, initier des liens entre les personnes condamnées et les acteurs de la culture.

Améliorer l'accès à l'hébergement et au logement

Préconisation n° 16

Améliorer l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice :

- en mettant en place un référent "personnes sous main de justice" dans chaque SIAO et en développant le nombre de places de transition de façon à pallier la problématique des dates de sortie de détention ;

- en réalisant une évaluation de l'application de la circulaire SIAO qui déterminera s'il est nécessaire de la faire évoluer et de réviser les moyens alloués ;

- en favorisant pour les courtes peines, auprès des bailleurs sociaux, le maintien dans le logement avec, le cas échéant, l'aide financière du Fonds de solidarité logement.

Elargir et organiser les droits d'expression et le pouvoir d'agir des personnes détenues

Préconisation n° 17

Etablir un cadre réglementaire sur l'exercice du droit d'expression et du pouvoir d'agir en détention qui fixera :

- le champ de ce droit : au-delà des seules activités proposées en détention, il devra inclure les questions relatives à l'exercice des droits sociaux et à la réinsertion, y compris les relations de l'administration pénitentiaire avec les services publics et associations ;

- les différentes modalités possibles de son exercice : par exemple un conseil de vie sociale à l'échelle d'un quartier ou d'un établissement pénitentiaire (à l'image de ce qui se fait dans les résidences sociales) ou encore par l'implication de personnes anciennement sous-main de justice dans l'élaboration des politiques publiques qui les concernent...

CONSACRER LA RÉINSERTION COMME UN OBJECTIF PARTAGÉ

Organiser et évaluer la mise en œuvre transversale de la réinsertion

Préconisation n° 18

Faire de la réinsertion des personnes sous main de justice un élément d'évaluation de toutes les politiques publiques par des indicateurs complets et concrets : un travail, une formation, un logement, une prise en charge sanitaire mais aussi les progrès obtenus dans la résolution des problématiques sociales (lutte contre l'analphabétisme, suivi médical, régularisation des situations administratives...) et pour ce faire:

- confier la définition des objectifs et des indicateurs de progrès à un comité interministériel piloté par la Garde des Sceaux qui réunira les ministères concernés et les autres parties prenantes : les régions, les départements, les acteurs du secteur socio-judiciaire et des professionnels du monde judiciaire, les associations mais aussi des représentants des personnes sous main de justice ;

- confier le suivi de ces objectifs à un service national de la réinsertion de personnes sous main de justice autonome et rattaché directement à la Garde des Sceaux ;

- créer au niveau de chaque Cour d'appel un comité de la réinsertion des personnes sous main de justice dont seraient membres les directrices et directeurs des SPIP, les cheffes et chefs de juridictions, les responsables des services publics concernés et les associations parties prenantes ;

- modéliser, dupliquer et financer le modèle de plateau technique de la réinsertion mis en place à Paris.

Accorder à la réinsertion des moyens à la hauteur des enjeux

Préconisation n°19

Augmenter le nombre de CPIP pour atteindre les seuils fixés dans les règles pénitentiaires européennes et assurer, dans l'organisation du concours, une plus grande diversité des profils en adéquation avec la pluridisciplinarité des missions confiées aux services d'insertion et de probation

Compléter la formation initiale au sein de l'École nationale de l'Administration pénitentiaire pour y développer des modules sur l'insertion sociale et professionnelle des personnes détenues ainsi que des modules de formation continue associant notamment des conseillers et des conseillères d'insertion et de probation, des conseillers et des conseillères de Pôle emploi et des missions locales intervenant en détention

INTRODUCTION

Le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) de la question de la réinsertion des personnes détenues. Le CESE est interrogé sur la place accordée à cet objectif dans les missions des services pénitentiaires, l'évolution des moyens et des dispositifs mis à la disposition de cette mission, les conditions concrètes de sa réalisation, notamment dans les relations des services pénitentiaires avec les autres acteurs concernés.

La saisine porte sur la réinsertion des « personnes détenues » c'est-à-dire *les personnes faisant l'objet d'une mesure privative de liberté à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire* (milieu fermé). Nous élargirons parfois notre réflexion aux « personnes placées sous-main de justice », c'est-à-dire aux personnes, prévenues ou condamnées, confiées à l'administration pénitentiaire au titre d'une mesure judiciaire privative ou restrictive de liberté¹ (milieu ouvert). En revanche, le choix a été fait de ne traiter que des majeurs et majeures : la question des mineurs et mineures, dont les réalités sont diverses, mériterait de faire l'objet d'un autre travail.

Le CESE avait, en 2006, consacré un avis aux conditions de la réinsertion socio-professionnelle des personnes détenues². Il avait alors souligné que la période de détention devait « être non seulement celle de la punition, mais aussi celle de la reconstruction ». Déjà, il rappelait que, depuis 1987, la loi assigne au service public pénitentiaire la mission de contribuer, avec d'autres acteurs publics et privés, à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Déjà, il s'inquiétait des retards pris dans la concrétisation de cet objectif. Déjà, il déplorait des conditions de détention indignes, une coordination trop hésitante avec les structures de l'accompagnement social, des fins de peines insuffisamment préparées.

Que s'est-il passé depuis 2006 ? D'un côté, la création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2007 puis l'adoption en 2009 de la loi pénitentiaire, traduisant en droit interne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, devaient marquer des progrès, en ligne avec les préconisations du CESE. La loi promettait, une nouvelle fois, de placer la réinsertion parmi les priorités de

¹ On parle de personnes « sous écrou » en référence à l'acte (« l'écrou ») par lequel est établie, au vu d'un titre de détention autorisant légalement l'incarcération, la prise en charge par l'administration pénitentiaire d'une personne. L'écrou est levé quand la personne n'est plus prise en charge par l'administration pénitentiaire. Il ne faut pas confondre la mise en liberté (l'écrou est levé) avec les sorties de détention sous aménagement de peine, où l'écrou subsiste (les personnes en aménagement de peine sont « sous écrou », la liberté conditionnelle est un cas particulier : la personne est libre et n'est pas sous écrou, mais elle n'a pas fini d'exécuter sa peine).

² Avis présenté, pour la section des Affaires sociales et de la santé par M. Donat Decisier.

l'administration pénitentiaire³. De l'autre, la population carcérale n'a cessé de croître. Alors que le parc pénitentiaire s'est fortement élargi depuis 15 ans au prétexte de répondre à l'obligation d'encellulement individuel, le niveau de 82 708 personnes écrouées dont 70 818 personnes détenues est aujourd'hui atteint. Cette situation entraîne une surpopulation dans un nombre important d'établissements, et d'abord dans les quartiers ou maisons d'arrêt où sont détenues les personnes prévenues ou condamnées à de courtes peines. Le taux d'occupation y est de 135 % en moyenne, mais il dépasse parfois 200%.

Les atteintes à l'ensemble des droits fondamentaux qui contribuent à la dignité de la personne ne régressent malheureusement pas⁴. Les rapports, notamment ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), se suivent et constatent, année après année, les conséquences d'une culture sécuritaire qui ne cesse d'imposer de nouvelles contraintes. La création de nouveaux établissements, à laquelle sont consacrées des sommes considérables, ne constitue pas la réponse à ce phénomène. Près de 30 000 places nouvelles ont été créées en 25 ans, sans aucun effet sur la réduction de la surpopulation.

Plus que jamais dans ce contexte, la prison désocialise, déresponsabilise, crée de multiples ruptures ou exacerbe celles qui existaient déjà. Les personnes, détenues et anciennement détenues rencontrées pour la préparation de cet avis ont toutes connu un "choc carcéral" à l'entrée comme à la sortie de la prison. En les privant de la possibilité de jouir de leurs droits fondamentaux, de leur capacité d'exercer un emploi et d'assumer leurs responsabilités, la détention contribue à la précarité. 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.

Cet avis ne traitera pas des questions de prévention et des éléments qui peuvent conduire à commettre des actes de délinquance. La lutte contre la délinquance relève d'une politique de prévention et de sécurité publique. Constatant que les personnes sous-main de justice ont souvent des parcours jalonnés de ruptures, le CESE rappelle la nécessité d'un plus grand investissement notamment dans les politiques de lutte contre la grande pauvreté et l'isolement social, contre les addictions, contre

³ « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion et à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues ».

⁴ Plus de 30 plaintes de personnes détenues dans des établissements insalubres, vétustes et surpeuplés sont actuellement pendantes devant la Cour. 17 condamnations pour « traitements inhumains ou dégradants » ont déjà été prononcées dans le passé.

le décrochage scolaire, pour la protection de l'enfance ou encore pour la réduction du chômage⁵. Le CESE a, sur ces questions, formulé un certain nombre de préconisations à destination des pouvoirs publics qui sont trop souvent restées sans réponse.

Pour le CESE, il ne s'agit pas de mettre en question le principe de la sanction, ni le rôle de la peine très clairement défini dans le code pénal⁶. La réflexion sur le sens et la fonction de la peine dépasse le champ de cet avis. Notre assemblée estime néanmoins nécessaire de rappeler que la détention est une peine parmi d'autres qui ne retire que la liberté d'aller et venir. Elle ne prive la personne ni de sa dignité ni de ses autres droits fondamentaux.

Les changements en profondeur restent encore à réaliser. La loi de programmation et de réforme pour la justice adoptée le 23 mars 2019 y répond encore trop partiellement en refondant le dispositif de sanction sans pour autant remettre fondamentalement en cause la place de la prison⁷. Il faut sortir d'un système qui, par ses références et ses choix budgétaires, reste centré sur la prison alors que d'autres mesures, moins onéreuses, permettent de sanctionner sans exclure. Il faut se donner les moyens de mettre ces alternatives en œuvre dans de meilleures conditions financières et organisationnelles. Il faut enfin et surtout mettre fin aux ruptures, dans les situations administratives, dans la prise en charge des soins, dans l'hébergement, dans l'accès à l'insertion professionnelle et sociale. La réinsertion des personnes sous-main de justice est l'affaire de tous et toutes. Les interventions doivent se préparer dès l'entrée en détention et être mieux coordonnées autour d'un

⁵ Cf., notamment, les avis « Une école de la réussite pour tous » adopté le 12/05/2015, rapporteur : Marie-Aleth Gard ; « Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée: conditions de réussite » adopté le 10/11/2015, rapporteur : Patrick Lenancker ; « Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 » adopté le 26/06/2019 rapporteurs : Marie-Hélène Boidin-Dubrule et Stéphane Junique, « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance » adopté le 13/06/2018, rapporteur : Antoine Dulin ; « Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes » adopté le 25/03/2015, rapporteur : Antoine Dulin ; "Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité" adopté le 28/06/2017, rapporteur : Jean-François Serres ; " les addictions au tabac et à l'alcool adopté le 09/01/2019, rapporteurs : Etienne Caniard et Marie-Josée Auge-Caumon.

⁶ Article 130-1 : "Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :

1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;

2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion".

⁷ Si la loi refonde le dispositif de sanction et l'échelle des peines, l'objectif est aussi de rendre effective l'incarcération dès lors que la peine de prison est retenue. La loi ne remet pas fondamentalement en cause la place de la prison. Elle s'accompagne d'ailleurs d'une nouvelle accélération de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Contre les peines "automatiques", elle affiche l'objectif d'une plus grande adaptation de la sanction au profil de la personne. Mais elle ne donne pas à la justice les moyens et le temps d'une enquête de personnalité plus approfondie et, plus préoccupant encore, elle multiplie les procédures de jugement rapide.

objectif: mettre en place un accompagnement global pour favoriser la réinsertion et lutter efficacement contre la récidive.

I - REPOSER, DEVANT L'OPINION PUBLIQUE, LES TERMES DU DÉBAT

Publié en mars 2018, un sondage IFOP pour la Fondation Jean Jaurès⁸ montre que, sans se faire une idée précise de la réalité, les Français et les Françaises ont conscience de la surpopulation carcérale et de l'état des prisons. L'immense majorité des personnes interrogées semble percevoir les difficultés que la surpopulation carcérale engendre, 79% (soit 8 points de plus qu'en 2000) la considèrent comme la principale raison des difficultés actuelles des prisons. Dans le même temps, les Français et les Françaises sont de plus en plus nombreux à penser que la souffrance et l'enfermement participent légitimement de la peine : 50% (contre 18% en 2000) estiment que les personnes détenues sont trop bien traitées. 40% seulement des personnes interrogées se déclarent favorables à l'augmentation du budget des prisons pour améliorer les conditions de vie des personnes détenues (contre 68% en 2000). Enfin, seuls 45% (contre 72% en 2000) pensent que la prison doit avant tout préparer à la réinsertion.

De ce double constat, on peut conclure, à l'instar de la Fondation Jean Jaurès que « *le soutien de l'opinion à une forme de statu quo s'enracine moins dans l'ignorance des réalités carcérales que dans une conception très sévère et punitive du rôle de la prison* ». Cette perception pèse sur les politiques pénales comme elle pèse globalement sur toute réflexion relative à l'éventail et la gradation des peines. Pour amorcer enfin un changement, il faut, pour le CESE rappeler un certain nombre de réalités sur la détention et ses conséquences, mais aussi lutter contre les idées reçues.

⁸ Sondage " Les Français et la prison" réalisée par l'IFOP pour la Fondation Jean Jaurès. L'enquête a été menée auprès d'un échantillon de 1 013 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Les interviews ont été réalisées par questionnaire auto-administré en ligne du 27 au 28 mars 2018.

A - Des constats qu'il faut rappeler

La densité carcérale atteint un niveau record

La France comptait 59 786 personnes détenues au moment où le CESE rendait son avis de 2006. Le seuil des 70 000 a été franchi le 1er avril 2017. Au 1er octobre 2019⁹, on dénombrait 70 818 personnes détenues pour 61 005 places opérationnelles. La densité carcérale dépasse 120% dans 97 établissements ou quartiers d'établissements concernant 38 684 personnes détenues¹⁰. Les disparités sont significatives, avec deux grandes particularités :

- **la suroccupation est plus forte dans les quartiers et maisons d'arrêt**, c'est-à-dire dans les structures accueillant les personnes en détention provisoire qui sont donc présumées innocentes juridiquement, ainsi que les personnes condamnées aux peines plus courtes. Elle y atteint 138% en moyenne, dépasse 150% dans 46 établissements ou quartiers et dépasse 200% dans 7 établissements ou quartiers¹¹. Très concrètement, les établissements ont recours à des matelas, simples blocs de mousse posés à même le sol, dans des cellules individuelles où se retrouvent, deux, trois voire quatre personnes¹² ;
- **il existe, de facto, une sorte de numerus clausus dans les maisons centrales (longues peines) et centres de détention (peines supérieures à**

⁹ Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, statistiques des établissements des personnes écrouées et détenues en France au 1er octobre 2019.

¹⁰ On distingue :

D'une part, les établissements pour peine constitués des:

- **maisons centrales (MC)** : personnes condamnées à une longue peine et/ou présentant des risques.
- **centres de détention (CD)** : personnes condamnées à une peine supérieure à deux ans présentant les meilleures perspectives de réinsertion sociale.
- **centres de semi-liberté (CSL)** : personnes condamnées admises au régime du placement extérieur ou de la semi-liberté.
- **centres pour peine aménagées (CPA)** : personnes condamnées bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an
- **centres pénitentiaires** : établissements mixtes, ils comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt-QMA, centre de détention et/ou maison centrale -QCD/QMC)
- **les établissements pour mineurs (EPM)** : spécialement conçus pour jeunes mineurs et mineures de 13 à 18 ans.

D'autre part, les **maisons d'arrêt (MA)** ou "quartiers maisons d'arrêt (QMA) pour les personnes prévenues en détention provisoire et condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excèdent pas deux ans.

¹¹ Toutes les régions sont concernées et les différences sont en réalité importantes entre les différentes maisons d'arrêt d'une même région administrative. La suroccupation est très forte dans les maisons ou quartiers d'arrêt de Vesoul (252%), La Roche sur Yon (220,5%), Carcassonne (214,1%), Nîmes (210,5%), Limoges (203,6%), Béthune (201,7%) et Perpignan (201,5%).

¹² La surface moyenne, qui varie selon le type d'établissement, ne dépasse pas 9m².

deux ans), qui, ne sont, en moyenne nationale, occupée qu'à 87,3%. Pour autant, la suroccupation concerne aussi certains de ces établissements et les taux de densité carcérale y sont en réalité très variables. Au 1^{er} octobre 2019, la densité carcérale dépassait 175% au centre pour peines aménagées de Marseille-Les-Baumettes, 160,4% au centre de semi-liberté de Gagny, 109% à celui de Paris-La-Santé....

Dans ce contexte, le droit à l'encellulement individuel, pourtant reconnu en France depuis 1875, n'est pas respecté. Dans son rapport précité de 2018, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (GLPL) constate que 19% des personnes détenues en maison d'arrêt bénéficient d'une cellule individuelle (42% en moyenne sur l'ensemble du parc).

La situation dans les Outre-mer est particulière. La densité carcérale dans les maisons d'arrêt y est légèrement inférieure à la moyenne de la métropole (tout en étant, à 135%, très préoccupante). La suroccupation a la particularité de concerner également les établissements pour peine (avec une densité carcérale de 88,4% en Outre-mer contre 87,3 en métropole), dans des proportions variables. Dans son avis sur le programme Outre-mer de la loi de finances 2019¹³, le Sénat a pointé un certain nombre de réalités plus spécialement fortes dans les établissements ultramarins, tels que l'isolement, la vétusté des établissements, l'omniprésence de la violence, les difficultés d'accès aux soins, notamment psychiatriques et l'absence de dispositifs pour la formation professionnelle et le travail en prison.

L'emprisonnement demeure la peine de référence

Concernant les délits, l'emprisonnement en tout ou partie ferme reste la troisième peine correctionnelle la plus prononcée (25%) après l'amende (35%) et la peine de prison avec sursis (28%)¹⁴.

Concernant les crimes (3325 condamnations en 2006 ; 2442 condamnations en 2016), le recours au sursis total (c'est-à-dire couvrant la totalité de la peine prononcée)¹⁵ est en recul (409 cas en 2006 et 214 cas en 2016), et la durée moyenne de la peine ferme (perpétuité exclue) est en hausse, passant de 110,7 mois en 2006 à 121,9 mois en 2016¹⁶.

¹³ Sénat, avis sur le projet de loi de finances pour 2019, Tome II, Outre-mer, par M. Thani Mohamed Soilihi, novembre 2018.

¹⁴ Maël Löwenbrück, L'évolution des peines d'emprisonnement de 2004 à 2016, Infostat Justice, décembre 2017, n°156.

¹⁵ Simple, avec mise à l'épreuve ou avec TIG.

¹⁶ Source : Ministère de la Justice - SG/SDSE - Exploitation statistique du casier judiciaire national.

Atteignant un peu plus de 8 mois, le quantum moyen d'emprisonnement ferme n'a jamais été aussi élevé. Le volume d'années d'emprisonnement ferme prononcé par les magistrats et magistrats a fortement augmenté (+32% entre 2004 et 2016). La part des peines d'emprisonnement ferme comprises entre 4 mois et 1 an a le plus progressé, alors que les parts des peines supérieures à deux ans et de celles supérieures à cinq ans sont restées stables¹⁷.

Enfin, les infractions et condamnations qui conduisent à une incarcération ont évolué. La part des personnes condamnées pour infraction à la législation sur les stupéfiants, pour viol ou agression sexuelle augmente. Aujourd'hui, 23% des personnes détenues ont été condamnées pour des vols, 18% pour les infractions à la législations sur les stupéfiants, 14% pour des violences contre les personnes, 10% pour viol et agressions sexuelles, 8% pour homicide et atteinte volontaire ayant entraîné la mort, 8% pour autres atteintes aux biens (hors vol), 8% pour des infractions routières (autres que homicide et blessure involontaire)¹⁸ ...

Au sein de la population carcérale, la part des personnes qui sont en détention provisoire ou qui ont été condamnées à une peine courte augmente

20 959 personnes étaient en détention provisoire au 1er octobre 2019, soit 29,6%¹⁹ des personnes détenues.

Le rapport 2018 de la Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP) s'inquiète de la forte croissance du nombre de personnes prévenues (+ 9 % entre janvier 2016 et janvier 2018)²⁰. Présumées innocentes, les personnes en détention provisoire subissent, dans les établissements les plus frappés par la surpopulation les conditions de vie les plus dégradées.

¹⁷ Ministère de la Justice, SG-SEM-SDSE, exploitation statistique du casier judiciaire national et SID statistiques pénales.

¹⁸ Référence: ministère de la justice, Direction de l'administration pénitentiaire, septembre 2018.

¹⁹ Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, statistiques des établissements des personnes écrouées et détenues en France au 1er octobre 2019.

²⁰ La CSDP déplore également la dégradation de ses sources statistiques et l'impossibilité de « préciser comment se réalise cette augmentation mesurée globalement [...] La transformation de l'exercice de bilan demandé par le législateur en un pénible recensement des défaillances des outils statistiques apparaît alors comme un comble pour une administration critiquée pour ne plus voir dans ces outils que le vecteur d'une politique du chiffre. [...] La seule source encore disponible, le casier judiciaire et la statistique des condamnations qu'il permet d'établir, a été utilisée mais les données ne sont accessibles que tardivement (2015 en données définitives est la dernière année disponible pour ce rapport 2018), ce qui ne permet donc pas de préciser ce qui s'est passé depuis 2015 et surtout, la statistique des condamnations ne mesure pas correctement ce qu'il advient sur les deux voies de poursuite distinctes qui sont en jeu : la comparution immédiate et l'instruction » (extraits de la synthèse du rapport 2018 de la CNDP).

Plus fréquentes, les détentions provisoires sont aussi plus longues: la CSDP constate ainsi que les cas de détention d'une durée supérieure à deux ans avant condamnation définitive sont en progression très significative entre 2012 et 2016, en matière criminelle surtout mais aussi en matière délictuelle.

Les peines courtes sont fortement majoritaires et représentent 68 % des peines d'emprisonnement ferme. Si la part des peines de prison les plus courtes (entre 1 mois ou moins et 2 mois) diminue chaque année depuis 2013 le nombre de courtes peines de 3 mois ou plus progresse de 20 % (55 900 en 2013 et 67 120 en 2017)²¹

Il est difficile, concernant la part des peines courtes, de savoir dans quelle mesure l'application de la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 changera la donne. Elle interdit certes les peines d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois, mais on ne peut exclure que les juridictions, décidées à prononcer une peine d'emprisonnement, choisissent alors dans ce nouveau contexte de prononcer un quantum de deux mois au lieu d'un (cf. également partie II sur les effets possiblement limités de la loi en ce qui concerne les aménagements de peines).

B - Des réalités méconnues

Les populations jeunes, défavorisées, précaires et en mauvaise santé sont surreprésentées dans les prisons

Les hommes jeunes sont surreprésentés en prison. Plus de 44 % des personnes détenues ont entre 18 et 30 ans. Au-delà, les données disponibles montrent que les personnes incarcérées connaissent des parcours jalonnés de ruptures, marqués par une forte précarité. 9% des personnes détenues se déclaraient sans domicile fixe au moment de l'entrée en détention²². L'emprisonnement ferme est plus fréquemment prononcé à l'encontre des personnes sans emploi²³; 31,4 % des personnes prévenues disposant de moins de 300 euros mensuels ont été condamnées à de l'enfermement ferme contre 7,1% de celles déclarant au moins 1500 euros²⁴. Forgé aux Etats-Unis, le concept de « continuum carcéral » rend compte de cette réalité qui voit s'articuler ségrégation sociale, discrimination résidentielle et trajectoires pénales:

²¹ Infostat Justice, n°165, septembre 2018.

²² Enquêtes hebdomadaire "flash logement".

²³ 57,3% des emprisonnements fermes ont été prononcés à l'encontre de personnes prévenus en situation d'inemploi dans un groupe où elles ne représentaient que 34% de l'échantillon.

²⁴ 57,3% des emprisonnements fermes ont été prononcés à l'encontre de personnes prévenus en situation d'inemploi dans un groupe où elles ne représentaient que 34% de l'échantillon.

« la prison et le quartier s'assemblent symboliquement et forment un seul et même monde social »²⁵.

Enfin, il y aurait autour de 15 000 étrangers en détention, sans que l'on puisse distinguer les personnes prévenues de celles qui sont condamnées, soit aux alentours de 20% des personnes détenues²⁶. Là encore, les données manquent pour connaître les causes de cette surreprésentation (et notamment la part de ces incarcérations liée à la législation sur l'entrée et le séjour en France).

Concernant l'état de santé des personnes au moment où elles entrent en détention, un constat s'impose d'emblée : la connaissance est insuffisante. Les données existantes, trop anciennes montrent l'urgence et l'importance des besoins de santé, avec en particulier, des niveaux élevés d'addictions, une prévalence très forte des maladies psychiatriques et infectieuses, la prévalence élevée du VIH et de l'hépatite C. Cet avis reviendra sur le thème de la santé, en axant ses préconisations sur le dépistage et la continuité de la prise en charge.

La part des femmes, parmi une population détenue en hausse constante, reste sensiblement la même depuis 10 ans : elles étaient 2135 en 2009, elles sont 3087 aujourd'hui, soit 3,7 % de la population sous écrou. Plusieurs éléments contribuent à la particularité de leur situation: un éloignement géographique plus grand (seuls deux établissements, Rennes et Versailles, leur sont réservés) qui rend plus difficile encore le maintien des liens familiaux et sociaux; une situation extrêmement tendue dans les quartiers qui, en dehors de ces deux établissements, leur sont réservés²⁷, des difficultés plus marquées, sur lesquelles cet avis reviendra, en ce qui concerne l'accès aux soins, aux activités et aux équipements collectifs. Leur situation est loin d'être conforme au principe d'égalité entre les hommes et les femmes²⁸. Parmi les femmes détenues, la proportion de prévenues est plus importante que chez les hommes (954 femmes sont actuellement en détention préventive, soit 30,9 %²⁹, même si la différence s'amenuise³⁰. Elles ne bénéficient pas plus que les hommes d'aménagements de peine.

²⁵ Lucie Bony, Sortir du continuum carcéral, Mouvements n°88, Hiver 2016.

²⁶ Publiée le 13 février 2018, une réponse de la Garde des Sceaux à une question parlementaire du député Guillaume Larrivé donne le chiffre de 14964 étrangers et étrangères en détention, en précisant que "la fiabilité des informations ne permet pas de détailler les prévenus des condamnés". Dans un document de janvier 2017, la DAP indique que 16029 personnes étrangères sont "écrouées".

²⁷ Le rapport 2018 de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté mentionnait ainsi un taux d'occupation de 241% au quartier des femmes du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, de 207% à Perpignan, de 196% à Nîmes, de 178% à Rémire-Montjoly (Guyane), de 153% à Metz.

²⁸ Cf, en annexe, la contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité du CESE.

²⁹ Métropole et Outre-mer. Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, statistiques des établissements des personnes écrouées et détenues en France au 1er octobre 2019.

³⁰ En 2009, la proportion de prévenues parmi les femmes détenues était de 33% en 2009 (contre, à la même époque, 25% chez les hommes).

La détention ne contribue pas à la réduction de la délinquance et de la récidive

La délinquance ne se mesure pas facilement et il faut à cet égard déplorer la suppression annoncée de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice dont dépendait l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales. L'évolution de la délinquance ne révèle pas d'augmentation structurelle si l'on considère les indicateurs de victimation de l'INSEE ou les bilans statistiques "insécurité et délinquance" du service statistique ministériel de la sécurité intérieure. Il n'y a donc pas là une explication possible de l'accroissement ininterrompu du nombre de personnes écrouées.

Le recours important à la détention n'a pas d'effet positif sur la récidive. En 2017, 61% des hommes condamnés à une peine d'emprisonnement ferme récidivent³¹ et sont incarcérés dans les 5 ans. Le taux de récidive semble corrélé aux conditions de sortie des personnes détenues et aux types de peines prononcées. En effet, le taux de récidive pour les personnes incarcérées libérées en sortie sèche (c'est-à-dire sans aucun accompagnement ni aménagement de peine) est de 63%. A titre de comparaison, il est de 39% pour les personnes incarcérées et libérées en libération conditionnelle et seulement de 34% après une peine de Travail d'Intérêt général (TIG). La détention a au contraire un effet contre-productif : parmi les courtes peines, le nombre de condamnation en récidive progresse de 22% entre 2013 et 2017 alors que celles hors récidive ne progressent que de 2%. Sur les longues peines, sur la même période, le nombre de condamnation en récidive a augmenté de 14% et hors récidive de 26%³² Les chiffres convergent donc sur un point : la hausse du recours à la détention n'a pas fait baisser la récidive.

La récidive ne rend pas bien compte de la réalité de la sortie de délinquance, lente et progressive, marquée souvent par des allers et retours. Ainsi que le constate l'Observatoire de la récidive et de la désistance (rapport 2017), « *une personne considérée comme récidiviste [...] peut être sortie de la délinquance dans le sens où elle est maintenant « passée à autre chose », notamment en s'engageant dans une vie familiale ou dans un travail. A l'inverse, une personne considérée comme non*

³¹ Il s'agit ici de la définition statistique de la récidive qui se réfère à la "réitération", c'est-à-dire à la condamnation nouvelle pour des faits commis après une première condamnation, telle qu'elle ressort du casier judiciaire, au-delà des seules situations de "récidives légales". En droit (définition légale), il y a récidive lorsqu'une personne, déjà condamnée définitivement pour une infraction, commet, dans des conditions différentes selon la nature du délit ou du crime en question, une nouvelle infraction. Le taux de récidive légale est passé, s'agissant des personnes condamnées pour crime, de 4,7% en 2009 à 7,2% en 2017 et, pour les personnes condamnées pour délits, de 10% en 2009 à 13,9% en 2017 (Source : Ministère de la Justice - SG/SDSE).

³² Infostat justice, septembre 2018.

récidiviste n'est pas nécessairement sortie de la délinquance : elle peut continuer les activités délinquantes sans se faire arrêter par la police ». A cette notion, le CESE préfère celle de "désistance" plus proche des réalités observées par les acteurs de la réinsertion. Elle fait en France l'objet de travaux de recherche académiques, encore récents, conduits notamment par Marwan Mohammed ou Valérien Bénazeth³³. A la différence de la récidive, elle ne se mesure pas à l'aune du seul critère de la reprise des condamnations passées. Pour l'Observatoire de la récidive et de la désistance, cette notion renvoie au « processus au cours duquel les activités délinquantes tendent à baisser, en termes de fréquence, de gravité, jusqu'à cesser »³⁴. Elle est le résultat d'une interaction complexe, difficilement prévisible, entre de nombreux facteurs (psychologiques, cognitifs, mais aussi économiques et sociaux) qui sont autant de « tournants de l'existence ». Il est difficile d'avoir prise sur certains d'entre eux – l'âge, ou le fait de tomber amoureux -. Il existe en revanche des leviers sur lesquels il est possible d'agir, comme l'insertion professionnelle, la sortie des addictions, les liens familiaux et sociaux. Confirmant ces analyses, une étude récemment publiée de l'Université de Berkeley³⁵ a souligné le rôle négatif de la détention sur ce processus de désistance. La prison est le lieu où s'aggravent les risques de désocialisation et où se développent des stratégies face aux rapports de force, voire un ancrage dans les réseaux présents, dont il sera plus difficile de sortir. L'étude conclut à l'inutilité de la prison en matière de prévention de la violence.

Pour le CESE, le concept dynamique de désistance confirme l'intérêt d'une approche de la réinsertion en termes de parcours : il montre toute la nécessité d'un travail d'accompagnement pluridisciplinaire, englobant toutes les problématiques auxquelles sont confrontées les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation. A l'étranger, la pratique de la justice résolutive a démontré sa capacité à allier coordination des acteurs de l'accompagnement et lutte contre la récidive.

³³ Marwan Mohammed est chargé de recherche en sociologie au CNRS et chercheur associé au CESDIP (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales). Valérien Benazeth est doctorant en Sciences politiques au CESDIP. Leurs travaux de recherche respectifs portent sur la sortie de délinquance.

³⁴ Rapport annuel 2017.

³⁵ Source : « Une étude scientifique remet en cause l'intérêt de la prison dans la prévention des violences » Le Monde 13 mai 2019.

La Justice résolutive de problèmes (JRP)

Née aux Etats-Unis puis mise en œuvre dans de nombreux autres pays, la « justice résolutive de problèmes » tire les enseignements de la recherche psychocriminologique et propose une réponse à la récidive. Elle repose sur plusieurs principes clés :

- une approche pragmatique, au plus près des difficultés rencontrées par la personne. Ses problèmes sont envisagés par la juridiction de façon holistique, qu'il s'agisse de logement, de travail, de santé, de conflits avec les proches ou la famille ;
- la participation du ou de la juge lui-même à la coordination de la prise en charge de la personne et de problématiques réelles. Ecoute, bienveillance, empathie, mais aussi responsabilisation de la personne caractérisent son intervention ;
- des intervenants spécialisés, pas tant sur l'approche juridique que sur l'ensemble de problématiques psycho-sociales en cause, dont la collaboration est totalement intégrée au fonctionnement de la JRP. L'ensemble des professionnelles et professionnels (de la santé, des agents de probation, des assistants sociaux...) est disponible au sein de la juridiction ou dans un même bâtiment ;
- des audiences publiques et équitables, qui marquent solennellement les progrès accomplis.

Le concept de justice résolutive se développe peu à peu en France, d'abord autour des infractions aux stupéfiants (une expérimentation est conduite avec le soutien de la MILDECA), mais pourrait être élargi à d'autres problématiques (violences conjugales, violences).

Source : Intervention de Mme Laurence Begon-Bordreuil, magistrate coordinatrice des formations continues à l'ENM au colloque des 50 ans de l'Ilot, Sénat, 27 septembre 2019

Le coût de l'incarcération est beaucoup plus élevé que celui des alternatives

La France a lancé des programmes coûteux de construction de prison³⁶: en trente ans, les places disponibles ont presque doublé sans que cela ne permette d'endiguer la surpopulation carcérale. Si l'on met en parallèle ces investissements considérables et l'évolution de la population carcérale, force est de constater que la construction de

³⁶ Programme « 63 500 », lancé en 2011, programme « 3200 » lancé en 2014 jusqu'au « plan pénitentiaire » présenté par la garde des Sceaux le 12 septembre 2018 qui prévoyait, avant d'être revu à la baisse, la construction de 15 000 places d'ici 2022.

nouvelles places de prison ne produit qu'un seul effet: elle s'accompagne d'une augmentation continue des incarcérations.

Le coût élevé de l'incarcération est un élément qui mériterait d'ailleurs d'être porté davantage au débat. Il est difficile de l'évaluer avec certitude car les données budgétaires sont fragmentées. La journée de détention a un coût qui varierait de 64 euros à 140 euros³⁷ en fonction des établissements et sans compter les investissements. Même s'ils varient selon les sources, les chiffres sont nettement supérieurs au coût des alternatives ou aménagements : en 2016, les inspections générales, des finances, des services judiciaires et des affaires sociales ont évalué à 12 euros par jour (3807 euros par an) la place en surveillance électronique, 31 euros par jour (11432 euros par an) le placement extérieur (ce montant n'est pas suffisant pour couvrir les coûts: cf. infra), 59 euros par jour (21604 euros par an) la semi-liberté. Autant d'alternatives qui, lorsqu'elles comprennent un accompagnement global et individualisé, ont un impact bien plus positif sur la prévention de la récidive et la réinsertion³⁸.

Ces évaluations sont loin d'intégrer l'ensemble des coûts socio-économiques de l'incarcération et des sorties sèches, pour les personnes détenues, leurs proches, la société en général (la perte d'emploi liée à la détention, la difficulté à en retrouver, la perte de ressources pour la famille, les impacts sur la santé, la rupture des liens familiaux et sociaux, la difficulté à indemniser les victimes...). Une évaluation du coût des différentes peines au regard de leurs résultats sur le plan de la réinsertion, pour laquelle plaide cet avis et qui pourrait être demandée à la Cour des comptes³⁹, contribuerait à une meilleure appréhension des alternatives à la détention.

Les très importantes dépenses liées à la construction de nouveaux établissements absorbent chaque année une part significative des crédits de l'administration pénitentiaire, au détriment des autres postes de dépenses. L'administration pénitentiaire consommera 39 % du budget de la Justice sur la

³⁷ Citoyens & Justice indique 64,71 euros à 141,71 euros dans son livre blanc précité.

³⁸ En 2014, le Sénat, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2015, rapportait le coût global d'un établissement (alimentation, entretien, personnel) au nombre de jours de détention correspondants et l'estimait à une moyenne d'environ 100 euros par jour (avec toutefois de fortes disparités : 103 en centre de détention, 103 en centre pénitentiaire, 89 en maison d'arrêt, 191 en maison centrale). Les inspections générales, dans leur rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire (juillet 2016) évaluent la journée en centre pénitentiaire à 96 euros par jour (35044 euros par an), en centre de détention à 98 euros par jour (35799 euros par an), en maison centrale à 196 euros par jour (71591 euros par an).

³⁹ La Cour des comptes a réalisé un travail de comparaison des coûts des différents modes de gestion des établissements pénitentiaires (en 2006 « garde et réinsertion: la gestion des prisons », en 2011 « Les partenariats publics-privés pénitentiaires », en 2013 « La régie industrielle des emplois pénitentiaires »). Elle contrôle également l'exécution du budget de l'administration pénitentiaire.

période 2018-2022. Le budget de l'immobilier pénitentiaire est en hausse de 30 %. Les dépenses autorisées à ce titre sont très importantes. Au titre du projet de loi de finance pour 2020, elles devraient en particulier comprendre pour les 14 établissements construits et gérés en gestion déléguée (location avec option d'achat et Partenariats public-privé): 153,7M € (en AE⁴⁰ et en CP⁴¹) en entretien et maintenance des sites et 64,4 M € (en CP) représentant la part des loyers relative aux coûts d'investissement auxquels s'ajoutent 297,1 M€ en AE et 327,4 M€ en CP au titre des autres investissements immobiliers et 148,9 M€ de crédit de fonctionnement (hébergement, restauration...) des établissements en gestion publique. Ces montants sont à comparer aux dépenses consacrées à la prévention de la récidive et à la réinsertion des personnes placées sous-main de justice (89,7 M€ en AE et en CP)⁴² ou à celles que l'Etat consacre aux aménagements de peine et alternatives à l'incarcération (17,7 M€ en AE et 25 M€ en CP).

Pour 2020, et sur l'ensemble du budget attribué à l'administration pénitentiaire, 65,4% sont alloués à l'action de « *garde et contrôle des personnes placées sous-main de justice* » (cette mission tient compte des investissements immobiliers) ; alors que le budget attribué à l'accueil et à l'accompagnement des personnes placées sous-main de justice ne représente que 22,7% de ce budget total. Le budget accordé aux associations sous forme de subvention est passé de 12,6 millions d'euros en 2018 à 8,6 millions d'euros en 2019 puis 9,9 millions d'euros en 2020 alors que l'efficacité de leur programme de réinsertion est très dépendante des financements dont elles disposent et de leur pérennité.

Les politiques et pratiques pénales contribuent à la surpopulation carcérale

La volonté de réprimer plus sévèrement certains phénomènes et de lutter contre certaines formes de délinquance passe bien souvent par un recours accru à l'incarcération. L'instauration de peines planchers par la loi du 10 août 2007, avant leur suppression par la loi du 15 août 2014, a eu un impact immédiat sur la durée des peines et donc sur les statistiques carcérales. Le principe de l'individualisation de la peine a certes conduit le législateur à renoncer à systématiser les sanctions. Mais les peines minimales, auxquelles le juge ne peut pas ou qu'exceptionnellement déroger, se sont multipliées.

⁴⁰ Autorisations d'engagements: la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées sur plusieurs années.

⁴¹ Crédits de paiement: la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

⁴² Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention.

Réponse à une demande forte d'accélération de la justice, la procédure de comparution immédiate contribue à l'inflation carcérale. Elle permet à la ou au procureur de renvoyer dès la fin de la garde à vue la personne prévenue devant le tribunal où elle sera jugée sans délai⁴³. Son objectif est d'apporter une réponse immédiate à des faits considérés comme graves. En droit, la personne prévenue peut refuser d'être jugée immédiatement si elle souhaite préparer plus longuement sa défense. Dans les faits, cette procédure, dont le périmètre s'est élargi, est régulièrement dénoncée. Pour Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, la comparution immédiate est devenue « *une procédure d'abattage, pourvoyeuse d'incarcération de personnes précarisées* »⁴⁴.

La comparution immédiate est en effet pour le juge un moyen d'être certain que les personnes présentant peu de « garanties de représentation » (en raison par exemple de l'absence de domicile) seront bien présentes à l'audience. Alertant les parlementaires, un collectif de 26 organisations professionnelles, syndicales et associatives a relevé que la comparution immédiate « *entraîne un taux d'emprisonnement ferme de 70%, soit huit fois plus qu'une audience classique* »⁴⁵.

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) (appelée aussi « plaider-coupable ») évite un procès à la personne dès lors qu'elle reconnaît les faits qui lui sont reprochés. La ou le procureur propose une peine qui doit être acceptée par la personne mise en cause et homologuée par le tribunal correctionnel. La procédure ne peut être appliquée que pour certains délits et à l'initiative de la ou du procureur de la République. La tendance néanmoins - et la loi de réforme et de programmation de la justice va dans ce sens - est à l'extension du champ de cette « justice accélérée », pour lutter contre l'encombrement des juridictions, ce qui ne va pas sans inquiéter. Sans être opposée par principe à cette procédure qui peut faciliter le jugement des délits mineurs, la CNCDH⁴⁶ déplore une « *marginalisation de l'audience et du rôle du juge du siège* »

En Europe, d'autres choix ont été faits

Avec un taux de 116 détenus pour 100 places, la France était, parmi les pays membres du Conseil de l'Europe, au début de 2018, derrière la Roumanie (120) et la Macédoine du Nord (122), le pays où la surpopulation carcérale est la plus élevée. Certains pays voient, depuis plusieurs années, les taux de détention diminuer : les évolutions qu'ont connu les Pays-Bas – avec une réduction du nombre de détenus et détenues de 45% entre 2005 et 2015 et un taux d'occupation des établissements pénitentiaires limité à 68% (2016)⁴⁷ – mais aussi, de façon moins spectaculaire, l'Allemagne (avec une baisse de 18% entre 2005 et 2016) prouvent que l'inflation

⁴³ Cette procédure s'applique uniquement pour des délits punis d'au moins 2 ans de prison (6 mois pour un flagrant délit).

⁴⁴ Citée dans la Croix du 9 octobre 2018.

⁴⁵ Appel du "Collectif justice prison" du 6 février 2018 "Parlementaires, après vos visites de prison, observez l'ensemble du parcours pénal".

⁴⁶ CNCDH, Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, 20 novembre 2018.

⁴⁷ Source : Ambassade de France aux Pays-Bas.

carcérale n'a rien d'inéluctable. Le surpeuplement carcéral n'est pas une fatalité. Il est étroitement lié aux systèmes pénaux nationaux en vigueur, qui sont eux-mêmes le reflet de valeurs, principes et évolutions sociétales.

Ainsi, la baisse de la population carcérale aux Pays-Bas est vraisemblablement la conséquence d'un niveau de délinquance moins élevé et d'une longue pratique de la réhabilitation. Mais elle s'explique également par l'existence d'une législation qui, dans plusieurs domaines, n'encourage pas la réponse pénale, jugée peu efficace par l'opinion publique et les responsables politiques. Le traitement judiciaire de l'usage des stupéfiants aux Pays-Bas est souvent cité (la consommation de drogue n'est pas pénalisée et, si elle constitue une infraction, sa détention profite d'une politique de tolérance⁴⁸). Les délits routiers sont aussi concernés: des amendes ou d'autres peines alternatives ont été substituées à la prison. La réduction du taux de détention en Allemagne est, elle aussi, le résultat de choix politiques. La décision d'orienter les personnes condamnées souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions vers des structures médicales dédiées constitue un élément déterminant (sur ce plan, le contraste est fort avec la tendance à l'œuvre en France cf. infra).

Préconisation n°1 :

Fixer, pour enfin parvenir au respect du principe de l'encellulement individuel, un objectif pluriannuel de réduction de la population carcérale et le décliner en objectifs annuels, via la politique pénale. Le gouvernement devra rendre compte de sa réalisation au Parlement dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances. Cet objectif national devra être décliné dans chaque ressort territorial de cours d'appel, en associant les magistrats et magistrates (procureurs et procureures, juges des tribunaux correctionnels et cours d'assises, juges de l'application des peines et juges des libertés et de la détention) en lien avec l'administration pénitentiaire.

Préconisation n°2 :

Développer l'outil statistique du ministère de la justice et conduire régulièrement des études quantitatives et qualitatives sur les profils pénaux et sociaux, la situation de santé, les parcours de réinsertion des personnes placées sous-main de justice.

⁴⁸ Tolérance qui s'applique en particulier au sein des coffee-shops.

Préconisation n°3 :

Faire réaliser par la Cour des comptes une comparaison du coût de la détention avec celui des différentes alternatives à l'incarcération et aménagements de peine. Ce travail devra considérer de façon large le coût économique et social de la détention : devraient ainsi être pris en compte le coût de l'accompagnement réalisé dans le cadre des alternatives à la détention (hébergement d'urgence, accès aux structures de santé,...) mais aussi les conséquences des « sorties sèches », notamment en termes de récidive.

II - DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES À LA DETENTION

Les alternatives à la détention sont nombreuses : travaux d'intérêt général, placement à l'extérieur, semi-liberté... (voir annexe 1) et permettent de faire baisser la récidive par un accompagnement plus important des personnes détenues. Ces mesures peuvent être de nature pré-sentencielle (c'est-à-dire décidées par une ou un magistrat avant le prononcé d'une peine par la juridiction de jugement) ou post-sentencielle (elles interviennent après le jugement de condamnation)⁴⁹ Les facteurs qui expliquent leur faible utilisation sont nombreux: le CESE juge impératif d'agir sur les obstacles transversaux tout en améliorant certaines mesures particulières.

Par ailleurs, le CESE constate que les alternatives ou aménagements les plus utilisés ne comportent pas systématiquement d'accompagnement global vers la réinsertion. Ainsi, le placement sous surveillance électronique (PSE ou bracelet électronique) qui concerne désormais près de 11 000 personnes est la première des alternatives. A un niveau moindre, le nombre de personnes faisant l'objet d'une libération sous contrainte (érigée en principe par la loi de réforme et de programmation de la justice au 2/3 de la peine), sous la forme d'un bracelet électronique ou d'une semi-liberté, a augmenté de 90% entre octobre 2018 et octobre 2019⁵⁰ (même si, avec moins de 900 personnes concernées, le volume est faible comparativement au nombre de personnes détenues). Le CESE juge nécessaire d'évaluer l'impact de la libération sous contrainte sur la récidive. Il met l'accent sur la nécessité que ces mesures se réalisent dans le cadre d'un projet de réinsertion individualisé, sans lequel le risque de ruptures et de récidive restera significatif.

⁴⁹ Il peut s'agir d'alternatives à la détention ou d'aménagements de la détention (aménagements le cas échéant décidés ab initio).

⁵⁰ Source : DAP, statistiques des personnes écrouées, 1er octobre 2019.

A - Lever les freins au développement des alternatives à la détention

Malgré la place prioritaire qui leur est donnée dans les textes et les discours, les alternatives et aménagements de peines sont insuffisamment développés à cause de plusieurs freins.

Le premier est un niveau d'acculturation insuffisant des professionnels et professionnelles de justice, en dépit des efforts entrepris depuis plusieurs années⁵¹. Le CESE préconise, en premier lieu, de renforcer la formation et la sensibilisation des magistrats et magistrates et des avocats et avocates sur les alternatives à la détention, les structures qui les mettent en œuvre et les conditions dans lesquelles elles le font.

Un deuxième frein tient à la faiblesse des ressources financières accordées aux alternatives et aux aménagements de peine, très souvent mises en œuvre par les associations en lien avec les Juges de l'application des peines (JAP) et les Services d'insertion et de probation (SPIP). L'accompagnement des personnes qu'elles réalisent prend la forme d'un accueil et d'un suivi global : hébergement, soins, insertion sociale et professionnelle, accompagnement socio-éducatif, mise en situation d'emploi via un chantier d'insertion par exemple.... Elles agissent en lien permanent avec les services publics de droit commun et les autres acteurs associatifs. Elles recrutent des professionnels et mettent en place des partenariats couvrant toutes les dimensions de l'accompagnement. En outre, la surveillance des personnes qui leur sont confiées se concrétise par des opérations de contrôle (par téléphone ou à domicile, sur justificatifs...). Ces impératifs représentent un coût incompressible élevé. Les associations sont contraintes, dans ces conditions, de rechercher des co-financements et se tournent vers d'autres financeurs : le Fonds social européen, le Fonds interministériel de Prévention de la délinquance, les conseils régionaux, les conseils départementaux, les communes et intercommunalités, ou des fonds privés (fondations), qui ont des cadres juridiques, des priorités et des processus budgétaires différents. Pour garantir la pérennité des actions proposées par le secteur associatif, il pourrait être envisagé d'organiser, à l'image de ce qui se fait pour le financement de la perte d'autonomie, des conférences rassemblant l'ensemble des bailleurs de fonds dans le ressort de chaque juridiction.

⁵¹ En ce qui concerne les magistrats et magistrates : il existe des formations conjointes ENM-ENAP, un stage d'immersion en établissement pénitentiaire de 15 jours pour toutes et tous les élèves et, pour celles et ceux qui choisissent les fonctions de JAP en sortie d'école, deux jours au sein de l'ENAP avec des échanges de pratiques".

Un autre frein au développement des alternatives et aménagements des peines résulte, trop souvent, du manque de confiance des magistrats et magistrates dans l'exécution de la mesure alternative ou aménagée qu'ils et elles ont ordonnée. Ainsi, l'absence d'adresse ou de solution d'hébergement (les « garanties de représentation ») dissuadent les JAP. Cette situation est à déplorer: elle aboutit à exclure les publics en situation de précarité d'une solution alternative à la détention, ou à la lier à d'autres conditions qui, finalement, renforcent considérablement, pour la structure accompagnante, le coût et les contraintes de la prise en charge.

L'impact que produira la loi de programmation et de réforme pour la justice sur le recours aux alternatives est incertain. En effet, elle abaisse de 2 à 1 an⁵² le seuil en deçà duquel la peine doit en principe être aménagée: cette restriction qui entrera en application en mars 2020 pourrait avoir des conséquences immédiates sur les possibilités d'aménagement des condamnations ou cumuls de condamnations, entraînant davantage d'incarcérations. La loi prévoit en outre que les peines comprises entre 1 et 6 mois se feront sous une forme aménagée mais cela ne s'appliquera pas en cas « *d'impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné* », ce qui pourrait exclure les personnes en situation de précarité des aménagements de peine. De plus, un "effet de seuil" (qui conduirait le juge à prononcer une peine de plus de 6 mois pour ne pas avoir à l'aménager) n'est pas à exclure. Enfin, les nouvelles dispositions prévues par la loi pour permettre une meilleure connaissance de la personnalité de la personne prévenue avant son jugement pourraient être positives si elles devaient effectivement être utilisées pour favoriser les aménagements de peine. Mais leurs limites ont été soulignées, notamment par la CNCDH, qui craint en particulier que les nouvelles possibilités d'ajournement du procès aux fins d'investigations complémentaires restent symboliques. Surtout, elles interviennent dans un contexte doublement défavorable, auquel la loi n'apporte pas de réponse. D'une part, la loi ne donne pas l'assurance que les moyens des SPIP et des structures associatives habilitées à réaliser ces enquêtes de personnalités seront augmentés. D'autre part, elle ne revient pas sur la tendance lourde à l'œuvre depuis plusieurs années qui voit se réduire le temps de l'instruction et la place de la collégialité. Ainsi, la comparution immédiate, procédure de justice accélérée qui marginalise le rôle du juge et de l'audience, ne fait l'objet d'aucune réforme alors qu'elle est à l'origine d'une part très importante des courtes peines. Pour le CESE, il faut voir dans l'impact potentiellement limité de la loi le signe d'une volonté politique finalement insuffisante quand il s'agit d'encourager les alternatives à l'incarcération.

⁵² Nouvel article 723-15 du code de procédure pénale, qui entrera en vigueur le 23 mars 2020 (un an après l'adoption de la loi).

Préconisation n°4 :

Augmenter le recours aux peines alternatives et aménagées et pour ce faire :

- améliorer leur visibilité et leur connaissance (leur intérêt et les difficultés respectives de leur mise en œuvre) par les magistrats et magistrates dans le cadre de leur formation initiale et continue, à travers notamment un renforcement des cycles communs de formation à l'École nationale de la magistrature (ENM) et à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) (associant le personnel d'insertion et de probation mais aussi de surveillance) avec des interventions de responsables associatifs ;

- sécuriser le financement des associations qui mettent en œuvre les alternatives par des conventions pluriannuelles décidées dans le cadre de conférences de financeurs à créer dans le ressort territorial de chaque juridiction ;

- faire de leur utilisation un objectif de la politique pénale adressée aux procureurs et procureures par circulaires et réaliser un bilan annuel ;

- établir, à destination de l'ensemble des formations de jugement (dont celle de comparution immédiate), des tableaux de bord récapitulant l'occupation des maisons d'arrêt d'un côté, les alternatives possibles et disponibles dans le même ressort territorial de l'autre ;

- rétablir le seuil d'aménagement des peines de 2 ans.

B - Rendre effectifs les alternatives et aménagements de peine

A titre liminaire, le CESE déplore que la contrainte pénale, créée par la loi de 2014, ait été supprimée par la loi du 23 mars 2019 sans avoir eu le temps de s'imposer parmi les différentes mesures existantes. Elle ne concernait en effet, au 1er juillet 2019, que 2376 personnes condamnées. Elle permettait à la personne condamnée de rester à l'extérieur de la prison, tout en étant soumise à certaines obligations pour une durée fixée par le tribunal (de 6 mois à 5 ans). Sa suppression a été décidée sans véritable réflexion sur les motifs de sa faible utilisation. Le CESE met par ailleurs l'accent sur les priorités suivantes :

1. Un premier impératif : éviter le plus possible la détention provisoire en développant les alternatives pré-sentencielles

Le placement sous surveillance électronique (on parle souvent du « bracelet électronique ») n'est que très peu utilisé pendant l'instruction, pour éviter la détention provisoire. La Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP), dans son rapport 2017-2018, dénombre au plus 400 mesures d'ARSE (Assignation à résidence sous surveillance électronique) par an, alors que les renvois au tribunal correctionnel avec maintien en détention sont très fréquents.

La loi ouvre en outre la possibilité d'un accompagnement socio-éducatif de la personne pendant l'instruction. Aux différentes dimensions du contrôle judiciaire⁵³, le Contrôle judiciaire socio-éducatif (CJSE) ajoute une évaluation et un accompagnement socio-éducatif qui s'avèrent très favorables à l'insertion ou la réinsertion de la personne (tout en s'inscrivant pleinement dans le respect du cadre coercitif fixé par le juge). Sa coordination est réalisée par les services d'insertion et de probation mais peut aussi être confiée à une association mandatée. L'accompagnement est individualisé, social, éducatif et psychologique, exercé par des professionnels et professionnelles formés travaillant en équipes⁵⁴. Ainsi, le CJSE constitue, pour le juge, une source d'informations sur les capacités que la personne peut mobiliser dans le cadre d'un parcours de réinsertion. Cela permet au juge d'adapter sa décision et de recourir plus aisément à une peine autre que l'emprisonnement à partir d'éléments étayés.

En outre, et en cas de condamnation au sursis avec mise à l'épreuve (SME)⁵⁵, la loi permet de confier le soin aux structures qui ont réalisé le CJSE pendant l'instruction de réaliser également, après la condamnation, le suivi du SME⁵⁶. Cette possibilité de liaison SME/CJSE est peu utilisée, alors même qu'elle est efficace en termes de lutte contre la récidive et de réinsertion. Les mesures de SME ou mesures de sursis probatoires sont confiées pour leur mise en œuvre aux services d'insertion et de probation.

Préconisation n° 5 :

Organiser l'accompagnement dès la phase d'instruction :

- identifier au niveau de chaque ressort de juridiction les obstacles à une utilisation plus large de l'Assignation à résidence sous forme électronique associée à un suivi socio-judiciaire comme alternative à la détention provisoire ;

- accorder davantage de moyens au Contrôle judiciaire socio-éducatif (CJSE) pour favoriser sa plus large utilisation par les juges d'instruction et les juges des libertés et de la détention ;

⁵³ Le contrôle judiciaire est une mesure décidée par le juge qui soumet la personne mise en cause dans une affaire pénale à une ou plusieurs obligations, dans l'attente de son procès. Il peut comprendre des limites à la liberté de se déplacer, des mesures de surveillance, un suivi médical.

⁵⁴ Il est adapté aux difficultés particulières de la personne (en termes d'hébergement, de suivi sanitaire et de projet d'insertion sociale et professionnelle). Il fait l'objet d'un suivi régulier à travers des entretiens avec la personne dont le juge est informé. Le dernier entretien analyse, sous forme de bilan du CJSE, la situation de la personne et ses perspectives en fin de mesure.

⁵⁵ A compter du 24 mars 2020, en application de la loi de programmation et de réforme pour la justice du 22 mars 2019, le Sursis avec mise à l'épreuve (SME), la contrainte pénale et le sursis-TIG seront supprimés et remplacés par le sursis probatoire qui reprend globalement les dispositions relatives au SME.

⁵⁶ Cette possibilité de « chaînage CJSE/ SME associatif » perdrera à compter du 24 mars 2020 avec la mise en œuvre de la loi de programmation de la justice (dans le cadre désormais d'une articulation CJSE/sursis probatoire).

- en cas de condamnation au sursis probatoire, assurer le financement de l'accompagnement de la personne par la structure qui a réalisé le CJSE pendant l'instruction.

2. Développer les offres de travaux d'intérêt général

Le travail d'intérêt général (TIG) permet de diminuer la récidive en facilitant la réinsertion socio-professionnelle. Plusieurs mesures de la loi de 2019 concrétisent la volonté des pouvoirs publics de développer le recours au TIG: création de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice, ouverture aux entreprises de l'Economie sociale et solidaire et aux entreprises à mission défendant un intérêt général et collectif de la possibilité d'accueillir des TIG, augmentation du nombre d'heures qui peuvent être effectuées dans le cadre d'un TIG (de 280 à 400 heures), création d'une plateforme numérique du TIG à disposition des formations de jugement, des SPIP, des avocats et avocates et des structures d'accueil...Le CESE accueille favorablement ces mesures tout en étant vigilant sur les conséquences des deux élargissements (horaires et structures autorisées à y recourir) : ils ne devront pas aboutir à substituer un TIG à un emploi salarié.

Cependant, des obstacles subsistent. Tout d'abord, la difficulté d'assurer l'adéquation entre le poste et le profil de la personne (compétences, projet professionnel...) est réelle : les TIG, prononcés majoritairement pour des hommes jeunes, sont rarement adaptés aux femmes (seuls 8% des TIG concernent des femmes⁵⁷), aux personnes occupant un emploi, aux situations personnelles complexes, à l'isolement social, l'absence de logement, le faible niveau de formation, les conditions de santé (et en particulier les addictions). De plus, les employeurs potentiels, en particulier les collectivités territoriales, sont trop souvent réticents à accueillir des TIG pour des questions d'image (elles-mêmes bien souvent liées à des fausses représentations du TIG prononcé, en réalité, le plus souvent pour des délits de gravité limitée et/ou pour des personnes ayant peu d'antécédents judiciaires...).

D'autres éléments ne permettent pas de donner au TIG toute la portée qu'il mériterait. Pour le CESE, au-delà de l'augmentation de la quantité d'offres proposées, première priorité de la nouvelle Agence, il faut améliorer leur qualité et leur pertinence par rapport à la situation de la personne et à sa condamnation. L'objectif doit être de consolider les fonctions pédagogiques et d'insertion du TIG. Cela suppose de proposer davantage de postes de TIG en lien avec l'infraction commise (par exemples dans les domaines de la prévention routière ou de la dégradation de biens publics...), avec les problématiques d'insertion rencontrées par la personne

⁵⁷ Source: agence du TIG.

condamnée ou correspondant à ses compétences et à son projet professionnel. Les changements introduits par la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice en faveur d'une meilleure connaissance par le tribunal de la personnalité et de la situation de la personne prévenue, avant le prononcé de la peine, devront permettre des progrès dans cette direction.

Par ailleurs, le rôle central du tuteur ou de la tutrice⁵⁸ n'est pas suffisamment reconnu. Des formations spécifiques et certifiantes devraient leur être proposées : il s'agit d'améliorer l'accompagnement de personnes en TIG mais aussi de permettre au tuteur ou à la tutrice de valoriser cette expérience dans son parcours professionnel. Tout cela montre bien que, si le TIG n'est pas rémunéré, il n'est pas sans coût. Aucun progrès ne sera possible sans financement et, pour le CESE, la structure d'accueil doit bénéficier d'un soutien financier. Enfin, la double procédure d'habilitation (des structures d'accueil d'une part, des postes proposés en TIG d'autre part) est trop complexe. Les demandes doivent être adressées au JAP qui prend ses décisions après avis du Procureur. L'habilitation est accordée pour 5 ans, la décision de retrait appartenant au président ou à la présidente du tribunal de grande instance ou au procureur de la République. Plusieurs organismes nationaux (entreprises publiques et associations) ont d'ores et déjà conclu des conventions avec le ministère de la justice. La simplification, déjà souhaitée dans le rapport remis au Premier ministre en mars 2018⁵⁹, doit maintenant concerner les structures locales. Pour le CESE, il devrait s'agir de consacrer le rôle des SPIP, qui sont en pratique d'ores et déjà chargés de l'instruction des demandes mais aussi du suivi et du contrôle des TIG. Le JAP et le procureur ne devraient intervenir que s'ils entendent contester une habilitation décidée par les SPIP.

Préconisation n°6

Pour favoriser le recours au travail d'intérêt général (TIG) plutôt qu'à l'incarcération, fixer à l'Agence du TIG et de l'insertion professionnelle les priorités suivantes :

- **développer une plus grande variété d'offres, en particulier par les collectivités territoriales et les organismes concourant aux services publics de proximité, pour mieux répondre à la diversité des situations pénales, personnelles et professionnelles et ainsi renforcer les fonctions pédagogiques et d'insertion du TIG. Une vigilance particulière sera portée au développement des postes accessibles aux personnes en situation de précarité et/ou de conduites addictives ainsi qu'au développement des postes adaptés aux femmes, sans stéréotype de genre ;**

- **proposer des formations aux tuteurs et tutrices et rendre éligible leur action d'accompagnement au titre du Compte personnel d'activité ;**

⁵⁸ C'est-à-dire de la personne qui, au sein de la structure d'accueil, assure l'accueil, l'encadrement et l'accompagnement du TIG en lien avec le SPIP.

⁵⁹ Rapport remis à Edouard Philippe, Premier ministre, par Didier PARIS, député, et David Layani, président de la société onepoint sur Les leviers permettant de dynamiser le travail d'intérêt général.

- conventionner avec les structures d'accueil sur les conditions de financement de la prise en charge des postes en TIG ;

- confier aux SPIP les décisions d'habilitation des structures d'accueil et des postes de TIG.

3. Développer le nombre de quartiers et centres de semi-liberté dans des zones géographiques attractives

La semi-liberté demeure, comparativement à la surveillance électronique, peu utilisée. Les magistrats et magistrates de l'application des peines assortissent l'octroi d'une telle mesure de garanties à apporter par la personne condamnée, en termes d'assiduité (dans les recherches d'emploi) ou d'efforts de réinsertion. L'assouplissement des conditions de son octroi par la loi du 15 août 2014 ne s'est pas traduit par une hausse de son utilisation. Il n'existe que 11 centres de semi-liberté (CSL) et 7 quartiers (QSL) offrant 2924 places, avec un taux de sur-occupation important.

Le régime de la semi-liberté a un coût pour l'administration pénitentiaire (les personnes concernées sont hébergées dans des bâtiments réservés, leurs entrées et sorties s'ajoutent aux autres mouvements avec ce que cela comporte comme charges d'organisation...). Le CGLPL note d'ailleurs que, dans ce contexte, les femmes ont moins accès au régime de la semi-liberté que les hommes⁶⁰. Encore trop souvent, la localisation des centres ou quartiers de semi-liberté, adossés à un autre établissement pénitentiaire, est éloignée des potentialités locales d'emploi. Elle doit pourtant permettre un accès facile aux services et associations qui contribuent à la réinsertion.

Préconisation n° 7 :

Instaurer davantage de quartiers ou centres de semi-liberté, afin qu'aucun d'entre eux ne soit en suroccupation d'ici à 5 ans, en veillant pour que leur localisation soit compatible avec les impératifs de la réinsertion (accès facile aux structures publiques et associatives concernées) et les possibilités locales d'emploi. Augmenter le nombre de places réservées aux femmes.

4. Sécuriser les structures mettant en œuvre le placement extérieur et développer une offre sur l'ensemble du territoire

Le placement extérieur (PE) n'est que très rarement utilisé et son utilisation est en baisse (seulement 635 personnes pour 1581 places disponibles). Cette alternative permet pourtant un accompagnement global et individualisé, coordonné par une association conventionnée avec l'administration pénitentiaire. Le placement extérieur est très adapté aux personnes en grande précarité et confrontées à des difficultés multiples. A titre d'exemple, l'association ESPERER 95 a accompagné en 2018 53 personnes au titre du placement extérieur pour 7111 jours

⁶⁰ CGLPL, avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté.

d'accompagnement. Cet accompagnement est global : il comprend une formation avec la possibilité de participer à un chantier d'insertion, l'accès aux soins (dans le cadre du réseau partenarial de l'association), un accompagnement socio-éducatif large (via notamment des groupes d'analyse collective sur le respect, la sexualité, la responsabilité, l'estime de soi...), le logement, avec, selon le niveau d'autonomie de la personne, différentes options (foyer de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants, résidence social, logement social) ou orientation vers le SIAO. **Le CESE regrette la sous-utilisation de cette procédure.**

Le placement extérieur se réalise dans des conditions de financement très insuffisantes et finalement dissuasives pour les associations. Les principes de ce financement sont fixés par un cahier des charges établi en 2006, sur la base d'un tarif journalier (par personne accueillie) de 13€ pour l'hébergement, 13€ pour la restauration, 15€ pour l'accompagnement. Un tel financement, au jour le jour, est, d'une part, très insécurisant (avec comme conséquence de fragiliser les structures et la confiance des magistrats et magistrates dans ces structures) et, d'autre part, très en deçà de la réalité des dépenses engagées (ce qui leur impose de recourir à des co-financements (cf supra).

Le placement à l'extérieur est plus globalement une mesure complexe à mettre en œuvre. D'une part, il exige une relation de confiance entre le JAP (qui décide de la mesure), le SPIP (qui réalise les investigations préalables et assure le suivi) et l'association conventionnée. D'autre part, il exige un partenariat fort, solide et inscrit dans le temps entre la structure d'accueil et les acteurs compétents pour les multiples problématiques de l'insertion. Cela passe par la multiplication des moments d'échanges. Cela implique aussi un cadre et un financement plus sécurisés.

Préconisation n° 8 :

Accroître l'offre de placements extérieurs (PE) et leur prononcé par les juridictions. Pour ce faire :

- se fixer un objectif de 5 000 places à l'échelle du territoire national ;
- sécuriser le financement des structures où se réalisent les PE en relevant notamment le prix de journée et en développant des engagements pluri-annuels ;
- intégrer à la plateforme qui sera mise en œuvre pour les travaux d'intérêt général les offres disponibles de placement extérieur dans le ressort de chaque juridiction.

III - HUIT PRIORITÉS POUR DONNER AUX PERSONNES DETENUES LES MOYENS DE LEUR RÉINSERTION

Au-delà de la question de l'opinion publique et de la lutte contre la surpopulation carcérale, les travaux du CESE se sont centrés sur l'enjeu de l'accès aux droits sociaux des personnes détenues tant pendant à la détention qu'à la sortie. Cette dernière est trop souvent synonyme de rupture, 80% des personnes détenues sortent, en effet sans accompagnement (en « sortie sèche »). La peine est une peine privative de liberté mais elle ne doit en aucun cas priver de l'accès aux droits sociaux. Les huit priorités énoncées sont donc indispensables pour donner aux personnes détenues les moyens de leur réinsertion. A cela s'ajoute un travail nécessaire sur le "passage à l'acte", point fort de l'action réalisée par les SPIP. Il ne peut être considéré comme un droit, mais constitue un préalable à tout progrès de réinsertion pour comprendre la raison de la condamnation, ce qui est à été à l'œuvre dans ce passage à l'acte d'un point de vue cognitif, ce qui peut être mis en place pour qu'il n'y ait pas de réitération. La réussite de la réinsertion pour une personne condamnée tient à sa capacité à ne pas réitérer d'infractions.

A - Consolider l'organisation du parcours de peine

Si les dispositifs de sortie ont focalisé l'attention, l'entrée en détention reste un moment clé qui devrait comporter une évaluation beaucoup plus approfondie, interdisciplinaire et systématique, de la situation de la personne détenue. Il y a là pour le CESE un élément indispensable à la préparation de la réinsertion, qui doit débiter dès ce stade.

L'administration s'est lancée depuis 2007 dans un programme de labellisation des quartiers arrivants⁶¹ pour les mettre en conformité avec les dispositions des règles pénitentiaires européennes. Ces quartiers permettent normalement de répondre aux besoins les plus urgents de la personne entrant en détention et d'assurer la transmission des informations sur la vie dans l'établissement. Un « bilan de personnalité » doit être réalisé « *en prenant en compte la personnalité, la santé, la dangerosité et les efforts* [des personnes condamnées] *en matière de*

⁶¹ La durée du séjour dans les quartiers d'arrivants est en principe d'une semaine, mais elle varie selon les établissements. Le CGLPL relève que, pour faire face à la surpopulation et selon les choix des établissements, elle peut être raccourcie (si le quartier arrivant est saturé) ou au contraire prolongée (pour éviter le surencombrement de la détention normale).

réinsertion sociale ». ⁶² Sur la base des informations recueillies et discutées au sein de la Commission pluridisciplinaire unique (CPU) est élaboré un « parcours d'exécution de peine » Ces deux dispositifs (Bilan de personnalité et parcours de peine) doivent être pris en compte dans la définition de certains éléments du régime de détention (horaires d'ouverture des portes de la cellule, modalités de circulation au sein de l'établissement, conditions d'accès aux téléphones et salles d'activités).

La différence entre les principes et la réalité, telle qu'elle ressort des rapports de la CGLPL, est flagrante. Les quartiers arrivants sont, comme le reste des établissements, trop souvent suroccupés⁶³. Il est également impossible dans ce contexte de séparer les personnes primo-incarcérées et multi-condamnées, prévenues et condamnées, détenues jeunes et détenues âgées, procédures criminelles et procédures correctionnelles... La surpopulation des quartiers arrivants ne permet pas non plus de réaliser correctement l'évaluation de la situation des personnes.

Pour le CESE, l'objectif de réinsertion doit constituer le principe autour duquel s'organise le séjour en quartiers arrivants, ce qui implique, au-delà d'un diagnostic complet de la situation de la personne, de préparer la sortie : quelle continuité de la prise en charge sanitaire après la détention ? Quelles perspectives professionnelles et donc quelle formation et quelles activités durant la détention ? Pour le CESE, un projet de parcours, de la détention jusqu'à la réinsertion, doit être validé avant la fin du séjour en quartier arrivant⁶⁴ et accepté par la personne en détention. Il faut, le plus en amont possible, organiser les échanges et permettre de croiser des regards complémentaires sur les étapes les plus pertinentes à mettre en œuvre pendant la détention afin de favoriser la réinsertion de la personne détenue une fois la peine effectuée ou aménagée.

Le CESE considère également que la possibilité d'une affectation dans un Quartier de préparation à la sortie (QPS) ou dans une Structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) doit être examinée dès l'arrivée en détention. Point clé du précédent programme immobilier, les QPS sont adossées à des prisons mais situés hors de leur enceinte, ils accueillent des personnes en fin de peine afin qu'elles préparent leur sortie, en rencontrant les professionnels et professionnelles de Pôle emploi, de l'Education nationale, des services d'aide au logement, des structures médicales, diverses associations aidant à la réinsertion. Les SAS ont quant à elles été créées par la loi de programmation et de réforme de la justice. 23 structures de ce type devraient à terme (c'est-à-dire d'ici 2022) accueillir 2500 personnes (volontaires) dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à une année. La SAS de

⁶² Article 717-1 du code de procédure pénale.

⁶³ Dans son rapport de 2018 sur Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, le CGLPL mentionne plusieurs situations où, dès leur arrivée, les personnes occupent à trois une cellule de 9m2 équipée d'un seul lit superposé.

⁶⁴ Il a pu être proposé d'appliquer à d'autres détenus le contenu de l'évaluation obligatoirement réalisée par le Centre national d'évaluation, présent dans plusieurs centres pénitentiaires, pour les peines les plus lourdes. Les modalités de cette évaluation permet une observation complète (analyse de personnalité, rapport de la personne à l'autorité, parcours de vie...) et se déroulent sur une durée de 6 semaines. Elles sont toutefois tournées vers la dangerosité, plus que vers la réinsertion.

la prison des Baumettes à Marseille, ouverte en juin 2018, est, à l'heure actuelle, la seule en fonction. Elle a mis en place un régime de détention dit « régime de confiance » où les portes sont ouvertes sur des créneaux autorisés : la personne détenue détient la clef de sa cellule dont elle est responsable jusqu'à son départ définitif de la SAS. Au-delà des actions de formation professionnelle *stricto sensu*, la SAS des Baumettes organise des sessions de gestion des émotions et des conflits, des actions citoyennes (exemples : nettoyage des plages avec des associations environnementales...), sportives ou encore culturelles (ateliers théâtre, résidence d'artistes, projection de films sur un thème et débat avec les personnes détenues...). C'est en somme une véritable plateforme individualisée qui est mise en place, entièrement axée sur la recherche active de la réinsertion.

La SAS des Baumettes est assurément un modèle qui, selon le principe « un pas dedans, un pas dehors » (le slogan et la « doctrine » de la structure) prépare la réinsertion avec efficacité. L'investissement des personnes⁶⁵ qui portent cette structure, au niveau de l'établissement et des services d'insertion et de probation, est remarquable. La possibilité de reproduire ce modèle impliquera toutefois de réunir plusieurs conditions :

- un taux d'encadrement et une mobilisation des ressources humaines (et donc financières) très importants, qu'il s'agisse de l'Administration pénitentiaire (personnel de direction, surveillants, CPIP), de l'unité sanitaire (travailleurs sociaux, médecins généralistes, pharmaciens, coordonateurs...) ou des personnels des services publics partenaires (pôle emploi, mission locale, professeurs des écoles). Une telle mobilisation pour les SAS ne doit pas se faire au détriment des autres établissements à moyens constants ;
- le volontariat des personnes détenues pour intégrer la SAS. Elles présentent, de façon spontanée ou en y étant encouragée par le SPIP, une candidature à la CPU. Elles signent un contrat d'engagement à leur entrée, qui rappelle ce que comporte le régime d'engagement » comme contreparties ;
- la qualité des partenariats construits avec les administrations et associations locales des domaines de la culture, du sport, de l'hébergement, de l'environnement, la formation professionnelle... ;
- la confiance des juges de l'application des peines, qui doivent s'approprier la « philosophie » de la SAS pour, notamment, délivrer les permissions de sortie et plus globalement permettre la politique dynamique d'aménagement de peine dans l'esprit de la SAS ;
- l'emplacement géographique de la structure, qui ne doit pas être éloignée des administrations et structures partenaires.

Le CESE juge constructive et prometteuse l'expérience de la SAS des Baumettes dans la mesure où elle s'inscrit assurément dans le principe d'un accompagnement global, organisé dans le temps. C'est en réalité sur la capacité de l'Administration

⁶⁵ Entretien du rapporteur avec Aurore CAYSSIALS, Directrice SAS/QSL des Baumettes et Carole CHEVALIER, Cheffe du Département des Politiques d'Insertion, de Probation et de Prévention de la Récidive, Délégation interrégionale Sud Est.

pénitentiaire à reproduire ce programme à plus grande échelle, à la financer, à y affecter les budgets et les ressources humaines suffisantes qu'il s'interroge.

Les modules de respect de l'administration pénitentiaire s'inspirent des *módulos de respecto* des établissements pénitentiaires espagnols dont l'objectif est triple : « *La création d'un environnement social normalisé servant de cadre aux programmes de traitement spécifiques, la rupture de la dynamique carcérale à travers la modification des relations de groupe [et] le développement de programmes de traitement en habitudes, valeurs et attitudes* ». ⁶⁶ En France, tous les établissements n'ont pas mis en place des modules de respect et leur philosophie diffère du modèle espagnol. Ils ont pour objectif de « *diminuer les violences, apaiser le climat en détention, définir des nouvelles règles de respect des personnes et de la vie en détention, redonner du sens aux métiers pénitentiaires, intégrer le surveillant dans une équipe de détention, modifier le comportement des personnes détenues (respect des règles de vie en détention, hygiène, bruit, violence) et rendre la personne détenue responsable de sa vie en détention* ». ⁶⁷ Le risque existe d'ailleurs que ces quartiers soient « détournés » pour être utilisés à des fins de gestion du calme dans les établissements.

Préconisation n° 9 :

Faire de la réinsertion un objectif autour duquel s'organise le parcours de détention :

- mettre en place dans chaque établissement pénitentiaire une commission d'insertion socio-professionnelle regroupant les différents partenaires impliqués dans le parcours d'insertion ;

- les personnes nouvellement incarcérées doivent séjourner en quartiers arrivants jusqu'au terme d'une évaluation interdisciplinaire complète de leur situation (administrative, de santé, professionnelle...) ;

- le séjour en quartiers de "pré-sorties" doit être généralisé.

⁶⁶ Gobierno de España, Ministerio del interior, secretaria general de instituciones penitenciarias, «Módulos de respeto, manual de aplicación», 2011, pp. 33-34 (traduction de l'espagnol), cité par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avis du 12 décembre 2017 relatif aux modules de respect dans les établissements pénitentiaires.

⁶⁷ Direction de l'administration pénitentiaire, Inspection des services pénitentiaires, Evaluation de l'expérimentation du module de respect au centre de détention de Neuvic et au centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan, 2 juin 2016, p. 5.

B - Améliorer la santé en détention et assurer la continuité des soins

L'avis du CESE de 2006 faisait état de certaines améliorations intervenues dans l'organisation des soins depuis la loi du 18 janvier 1994 qui confie la responsabilité des soins en détention à l'administration de la santé (le service public hospitalier et son personnel assurent les soins soit en milieu pénitentiaire, soit, si nécessaire, en milieu hospitalier)⁶⁸. Le CESE s'inquiétait néanmoins des insuffisances de la prise en charge des soins somatiques (liées notamment à l'absence de permanence/continuité des soins) et psychiatriques (l'avis déplorait l'insuffisance des moyens, pour une population aux besoins supérieurs à ceux de la population générale). Depuis, la loi pénitentiaire de 2009 a réaffirmé la compétence du service public de santé et, une nouvelle fois, posé le principe d'une qualité et d'une continuité des soins équivalentes à celles dont bénéficie la population générale. Le contraste avec la réalité observée dans les établissements pénitentiaires reste néanmoins très important.

Les Ministres de la justice et de la santé ont présenté, le 2 juillet 2019, une stratégie santé 2019-2022 de 28 mesures pour les personnes placées sous main de justice : renouvellement des études (prévalence des troubles mentaux, état de santé des sortants de prison), déploiement de nouvelles places en UHSA, déploiement de la télémedecine dans les USMP d'ici 2022, amélioration du dépistage du VIH, VHB, VHS, meilleur repérage de la perte d'autonomie...

Le CESE met en avant pour sa part trois priorités qu'il formule après deux remarques préalables :

- les problématiques de la santé en détention font écho aux graves difficultés du système français de santé et sont d'une acuité particulière concernant le secteur de la psychiatrie avec, pour cette dernière un risque supplémentaire: celui que la prison soit utilisée comme la solution pour pallier l'impossibilité d'une prise en charge en hôpital psychiatrique ;
- la loi prévoit des possibilités de suspension de peine ou de libération conditionnelle quand l'état de santé n'est pas compatible avec la détention : elles doivent être utilisées (notamment quand il s'agit d'un état de santé mentale trop dégradé ou d'un niveau dépendance trop élevé).

⁶⁸ Ont été mises en place :

- au sein de chaque établissement pénitentiaire une unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) devenue USMP (Unités sanitaires en milieu pénitentiaire) ;
- au sein des établissements hospitaliers : des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et, depuis 2002, des Unité hospitalières spécialement aménagées (UHSA, pour des soins psychiatrique en hospitalisation complète).

1. Initier un parcours de santé sur la base d'un bilan pluridisciplinaire

La population qui entre en détention est globalement en moins bonne santé que la population générale. La prison pourrait être l'occasion d'une intégration dans le circuit sanitaire, dans un processus qui commencerait avec la visite médicale d'arrivant : ce n'est paradoxalement pas le cas. Les difficultés sont liées au manque de moyens et de personnel ainsi qu'à la surpopulation carcérale et dans ce contexte, le bilan qui devrait être établi à l'arrivée n'est pas complet. Alors que les problématiques sanitaires existantes sont accentuées par les conditions d'hygiène dégradées, par les violences et les tensions, les délais de traitement des demandes de consultations sont trop longs et les annulations de consultation pour cause d'indisponibilité des surveillantes et surveillants en charge des mouvements internes des personnes détenues se multiplient. L'insuffisance des effectifs des professionnels et professionnelles de santé en établissements réduit le temps des consultations, lesquelles ont trop souvent lieu dans des locaux sous-dimensionnés ou inadaptés. Dans les Outre-Mer, l'offre de soins, notamment psychiatrique est particulièrement insuffisante, ce qui représente un frein à la réinsertion des personnes détenues. Comme le rappelle le Sénateur Thani Mohamed Soilihii dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019⁶⁹, la question de l'éloignement du Centre national d'évaluation (CNE) est également singulièrement posée. De fait, une expertise de la personne détenue par le CNE est obligatoire pour les condamnés à de très longues peines en vue d'obtenir une libération conditionnelle. Les trois sites d'évaluation étant situés en métropole" cela soulève plusieurs difficultés dont l'obligation de transfèrement dans l'Hexagone.

L'intégration des unités sanitaires de la prison au système hospitalier a ses limites : pour certaines pathologies, les personnes détenues doivent se rendre à l'hôpital ce qui nécessite des opérations de contrôle et de sécurité lourdes. Il n'existe pas de liens informatiques entre ces unités et l'hôpital pour développer une télémédecine, laquelle, en tout état de cause, n'est pas adaptée (en détention comme ailleurs) à toutes les situations.

En détention, l'accès aux soins est, par ailleurs, plus difficile pour les femmes⁷⁰. Le CGLPL, dans un avis du 25 janvier 2016, constatait en particulier que les conditions de suivi et d'accès aux soins gynécologique sont très variables d'un établissement à l'autre. Il soulignait que le principe de l'égalité de traitement « *ne s'opposait pas à ce que des dispositions spécifiques soient prises au risque d'atteinte à ce même principe d'égalité* ». L'accès aux produits d'hygiène est parfois difficile : cette situation dite de « précarité menstruelle » peut avoir des conséquences graves sur la santé. Au-delà, le CGLPL déplore que le faible nombre de femmes incarcérées

⁶⁹ Avis sur le projet de loi de finances pour 2019 (Tome II, Outre-mer, par M. Thani Mohamed Soilhi, novembre 2018.

⁷⁰ En détention, le principe d'une stricte séparation Hommes/Femmes prévaut (alors même que la loi de 2009 autorise, à titre dérogatoire, des activités mixtes), ce qui impose de créer des horaires d'accès à certains équipements réservés aux femmes. Le CGLPL déplore également la persistance de stéréotypes dans les activités proposées aux femmes.

soit trop souvent évoqué pour justifier certaines pratiques. Il rappelle par exemple que le respect de la dignité des femmes implique que les examens gynécologiques se déroulent impérativement sans entraves et hors de la présence du personnel pénitentiaire.

A l'instar du CGLPL et d'autres, le CESE alerte les pouvoirs publics sur deux phénomènes :

- les affections psychiatriques sont très répandues

La situation est connue mais, pour autant, les données épidémiologiques ne sont pas renouvelées. L'étude de référence sur la santé mentale des personnes détenues a maintenant 13 ans (elle a été réalisée en 2006 et publiée en 2007)⁷¹. Elle indiquait notamment que 8 hommes sur 10, et plus de 7 femmes sur 10 présentaient au moins un trouble psychiatrique, avec une comorbidité très présente (dépressions, troubles anxieux, troubles bipolaires, psychose...). 40% des hommes et 62% des femmes présentaient un risque suicidaire. L'étude montrait également que 42% des hommes et la moitié des femmes présentaient des antécédents personnels et familiaux d'une gravité manifeste. La réalité de la détention est bien souvent celle d'un "enfermement pathogène" ou d'une "prison qui rend fou" pour reprendre les termes de François Bes, coordonateur du pôle enquête de l'OIP selon lequel "*la prison entraîne des conséquences psychologiques importantes: elle peut être l'accélérateur d'une pathologie sous-jacente ou en créer*"⁷². Les conséquences de la détention sur la santé mentale ne s'arrêtent pas avec la fin de l'incarcération. Elles soulignent la nécessité d'une prise en charge, initiée dès la visite d'arrivant et organisée pour se poursuivre après la détention.

Dans ce contexte, le CESE estime que le renouvellement des enquêtes épidémiologiques annoncé dans la stratégie du 2 juillet devra avoir pour objectif de recenser les troubles psychiatriques mais aussi de mieux mesurer l'impact de l'incarcération. L'enjeu est d'améliorer la pertinence des choix faits par l'administration en ce qui concerne l'orientation et la prise en charge des personnes

- les addictions sont très présentes.

Les personnes souffrant d'addictions sont surreprésentées dans les prisons. Il peut s'agir, dans un premier cas, de personnes dépendantes de substances illicites, condamnées pour infraction à la législation sur les stupéfiants. 14% des condamnations pour usage de stupéfiants comprennent une peine de prison⁷³. En

⁷¹ Rouillon F., Duburq A., Fagnani F., Falissard B., Etudes épidémiologique sur la santé mentale des personnes détenues en prison, expertise psychiatrique pénale, 2007.

⁷² Laura Kotelnikoff Béart et Antoine Aubry, Quand la prison rend fou, 18 octobre 2019 (<https://www.vice.com/fr/article/3kx7wy/quand-la-prison-rend-fou>)

⁷³ Source: OFDT. Plus de 200 000 personnes sont interpellées chaque année pour une infraction à la

2016, plus de 4600 condamnations à des peines privatives de liberté (emprisonnement ferme ou avec sursis) ont été prononcées pour usage de stupéfiants. Les injonctions thérapeutiques et les décisions orientant vers une structure sanitaire, médicosociale, sociale ou professionnelle ne représentaient en 2015 que 13% des alternatives prescrites pour sanctionner un délit d'usagers. Il peut aussi s'agir, dans un second cas, de personnes souffrant d'une addiction à l'alcool, qui ont fait l'objet d'une condamnation pour un motif particulier (souvent lié aux comportements sous alcool : conduite, accident, violence, violences intra familiales ou sexuelles...). Dans tous les cas, la priorité doit aller à l'amélioration du repérage à l'arrivée, de la prise en charge au cours de la détention et de la continuité de soins à la sortie.

A l'heure actuelle, 202 CSAPA (Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie) interviennent dans 162 établissements pénitentiaires, dont 11 assurent les soins dans l'établissement, les autres étant à proximité de ce dernier, rattachés à un hôpital ou à une association⁷⁴. Malgré la création de 126 CSAPA dits "référents" avec précisément pour objectif d'améliorer l'articulation avec les partenaires extérieurs en vue de la préparation de la sortie⁷⁵, les difficultés persistent. Elles tiennent au manque de moyens de ces structures (les CSAPA en milieu fermé n'ont trop souvent pas de locaux propres, pas d'accès internet, un personnel insuffisant) et, de façon plus générale, à la difficulté de préparer la sortie dont la date est extrêmement aléatoire. Dans ce contexte, les places dédiées dans les structures d'accueil thérapeutiques (centres thérapeutiques résidentiels et appartements thérapeutiques pour les addictions, appartements de coordination thérapeutique pour les maladies chroniques) sont sous-employées malgré des besoins évidents.

Il faut au-delà s'inquiéter de la place insuffisante donnée aux mesures alternatives comprenant une dimension socio-sanitaire. La prison ne constitue pas, pour ces personnes, une porte d'entrée vers le soin. Elle est aussi à l'origine de la détérioration de l'état de santé des personnes. Le CESE s'inquiète de l'incarcération croissante de

législation sur les stupéfiants, le plus souvent pour usage simple (de cannabis dans plus de 9 cas sur 10). Les chiffres sont donc ceux d'un contentieux de masse : plus de 160 000 affaires de stupéfiants sont traitées par la justice et plus de 65 000 condamnations sont prononcées. Les usagers et usagères sont peu fréquemment condamnés à des peines d'enfermement (moins de 500 incarcérations par an pour usage « simple »). Les « rappels à la loi » devant le délégué du procureur (qui invite l'auteur à comprendre la gravité de son acte et l'avertit de ses conséquences judiciaires possibles s'il récidive), ou les sanctions financières occupent une part croissante dans les décisions des tribunaux. Quand une peine d'emprisonnement est prononcée pour infraction à la législation sur les stupéfiants, la durée moyenne, dans sa partie ferme, est de près de 5 mois pour l'usage et de 11,3 mois pour la détention-acquisition.

⁷⁴ Source: DAP.

⁷⁵ Source DAP.

personnes qui auraient dû être orientées vers des structures médicales pour recevoir un traitement spécifique. Cette évolution peut s'analyser comme une conséquence du recul de la place donnée, devant les juridictions, à la notion d'irresponsabilité pénale. D'autres pays ont, sur cette question, fait des choix différents. En Allemagne, la décision a été prise d'orienter les personnes condamnées souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions vers des structures médicales dédiées. Ces structures ne constituent pas des établissements pénitentiaires et relèvent de la compétence des ministères de la santé des Länder⁷⁶.

2. Mettre fin aux ruptures dans l'accès aux prestations de l'Assurance maladie

Le sujet était déjà identifié comme problématique dans l'avis de 2006. Depuis la loi de 1994 sur la santé, les personnes détenues sont affiliées au régime général et bénéficient, ainsi que leurs ayants droit, des prestations en nature de l'assurance maladie et maternité du régime général⁷⁷. Postérieurement à l'avis, et dans la dynamique de la loi pénitentiaire de 2009 et de son principe d'alignement sur la population générale, des changements sont intervenus dans les modalités d'accès aux prestations maladies. Les personnes écrouées ont d'abord été domiciliées à la CPAM de leur établissement pénitentiaire, mais les pratiques des caisses n'étaient pas toujours harmonisées. 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 (l'Oise pour les personnes écrouées dans les établissements du nord de la France, le Lot pour le sud), également compétentes pour le versement de la CMU-C, l'Aide pour une complémentaire santé (ACS)⁷⁸, les prestations en nature, les accidents du travail.

Pour autant, les difficultés persistent. Plus « techniques » que juridiques, elles n'en produisent pas moins une rupture dans la prise en charge :

- la répartition des tâches et la circulation des informations entre les greffes, les SPIP, le CNPE, complexifiées par la multiplication des peines courtes, contribuent aux ruptures de droits ;
- d'autres raisons très concrètes, sur lesquelles cet avis reviendra (parce qu'elles ne concernent pas seulement le champ de la santé) génèrent une rupture de prise en charge: le bon de sortie, remis en un exemplaire unique, a été perdu ; la personne n'a pas de pièce d'identité, elle n'a pas d'adresse, elle n'a pas pu ouvrir ses droits sur le site de l'Assurance maladie, à défaut d'accès et d'adresse internet, et ne l'a pas fait immédiatement à sa sortie. Des solutions, qui passeraient par l'ouverture automatique (par défaut) de l'accès à la complémentaire santé solidaire à l'issue de la détention devraient être envisagées...

⁷⁶ Grégory Salle et Barbara Bauduin. Sur la baisse récente de la population carcérale en Allemagne. *Éléments de mise en perspective*, Revue de l'Institut français d'histoire en Allemagne n°6 2014.

⁷⁷ Loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

⁷⁸ Ces deux prestations ont fusionné au 1er novembre 2019 pour devenir la "complémentaire santé solidaire".

Entendu par le rapporteur, le Dr. Fadi MEROUEH, responsable de l'Unité Sanitaire de la Maison d'Arrêt de Villeneuve-lès-Maguelone USMAV, en est persuadé, ces ruptures dans les droits, qui frappent des personnes souvent malades à la sortie de prison, sont une cause de précarisation et finalement de récidive. Il est donc nécessaire, pour ces raisons, que la continuité de la prise en charge sanitaire soit inscrite dans le cahier des charges des structures de préparation de la sortie.

3. Faire face au handicap et à la perte d'autonomie

Au 1er juillet 2018⁷⁹, 8420 personnes détenues sont âgées de plus de 50 ans (5651 entre 50 et 60 ans ; 2769 de plus de 60 ans) soit 11,9% de la population détenue. Les déficiences et les incapacités sont beaucoup plus fréquentes en prison qu'en population générale. En 2001, l'enquête Handicaps-Incapacités-Dépendance (HID) conduite par l'INED a été étendue aux personnes détenues (HID-Prison). Cette enquête, qui n'a malheureusement pas été reconduite, relevait alors qu'à structure égale par âge et par sexe, la prévalence des incapacités d'origine physique est près de trois fois plus élevée en milieu carcéral qu'en population générale. La précarité de leur parcours de vie et leur appartenance à des milieux sociaux défavorisés généreraient un « vieillissement physique précoce ».

La prise en charge du vieillissement des personnes détenues et des maladies chroniques en détention est un défi pour l'administration pénitentiaire. De fait, des normes ont été imposées et des conventions avec des partenaires extérieurs ont organisé une certaine prise en charge. Depuis 2010, dans les nouveaux établissements, 2% (établissements de moins de 120 places) ou 3% (établissements de plus de 120 places) des cellules doivent être aménagées pour les personnes à mobilité réduite⁸⁰. Dans certains établissements pénitentiaires, la prise en charge de la dépendance et de la perte d'autonomie est organisée par convention avec des Services d'aide à domicile (SAAD) et des Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD). 184 établissements sont concernés par cette prise en charge : 38 ont une convention avec un SAAD mais seulement 22 établissements bénéficient de leur intervention ; 15 ont une convention avec un SSIAD (et 14 établissements bénéficient de leur intervention).

Les moyens pour prendre en charge les personnes âgées dépendantes détenues sont insuffisants⁸¹. Les établissements pénitentiaires restent mal adaptés. Les soins

⁷⁹ Chiffres disponibles à cette date. Ministère de la Justice, DAP/Me5, Statistiques trimestrielles des personnes détenues au 1er juillet 2018.

⁸⁰ Arrêté du 4 octobre 2010 relatif à l'accessibilité des personnes handicapées dans les établissements pénitentiaires.

⁸¹ Rapport d'activité 2016.

de suite et de réadaptation que nécessitent les personnes âgées détenues après leur hospitalisation sont difficilement assurés. Cette prise en charge ne repose actuellement que sur deux pôles (Fresnes, 64 lits et Marseille, 6 lits). Le Sénat constate que les personnes détenues ayant besoin d'une aide dans les actes de la vie quotidienne sont davantage aidées par une ou un codétenu (45 %) que par un intervenant ou une intervenante extérieur (32 %). Une part importante des personnes détenues ayant besoin d'une aide n'est pas prise en charge (23 %)⁸². En 2015, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme en raison des conditions de détention d'une personne souffrant d'un handicap lourd, compte tenu de l'insuffisance des soins de rééducation et de l'inadaptation des locaux à son handicap. La Cour a également considéré que l'assistance d'une ou un codétenu ne suffisait pas à satisfaire les obligations qui pèsent sur l'Etat en matière de santé et de sécurité⁸³. Dans un appel lancé en octobre 2017 avec l'association Ban Public, l'APF-France Handicap s'alarme de la vulnérabilité des personnes en situation de handicap, de leur isolement et de l'absence de préparation de leur réinsertion.

L'accès aux droits sociaux liés à la perte d'autonomie et au handicap demeure trop difficile, qu'il s'agisse de prendre contact avec les maisons départementales des personnes handicapées, de solliciter l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ou l'Allocation personnalisée d'autonomie, d'obtenir la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, ce qui réduit les perspectives de réinsertion. Le manque de formation des CPIP dans ce domaine, qui, selon leurs propres termes, « se dépatouillent » explique en partie ces difficultés⁸⁴.

Préconisation n° 10 :

Mettre en œuvre un parcours de santé pluridisciplinaire et individuel autour de quatre priorités:

- un bilan somatique et psychiatrique global à l'arrivée ;
- une amélioration de l'accès des femmes aux soins et une vigilance particulière sur leur santé ;
- la levée des obstacles techniques à la continuité de la protection maladie pendant et après la détention ;
- une multiplication des partenariats entre établissements pénitentiaires et acteurs extérieurs du champ de la santé somatique et psychique (notamment des addictions, du handicap et de la dépendance) qui interviendront pendant et après la détention. Ils favoriseront en outre les aménagements de peine.

⁸² Sénat, op.cit.

⁸³ CrEDH, Helhal c/ France, n°10401/12 du 19 février 2015.

⁸⁴ DESESQLLES A., TOURAUT C., La prison face au vieillissement. Expérience individuelles et prise en charge institutionnelles des détenues âgés, rapport de recherche, GIP Mission de Recherche Droit et Justice, 2005, p. 93.

C - Garantir l'effectivité des droits

« *En sortant de Fleury, on m'a proposé d'appeler le 115 et on m'a indiqué l'arrêt de bus, sans même me donner un ticket. C'est cela, la sortie sèche* » (un ancien détenu, accompagné par l'Ilot)

« *Dans mon entourage, je n'ai personne pour m'aider, pour les papiers, pour ouvrir un compte, ni même pour payer une amende. Ici, au Wake Up Café, on ne nous juge pas et on nous aide à régler les problèmes qui prennent du temps et empêchent de travailler* » (un ancien détenu, accompagnée par Wake up)

Une domiciliation et un compte bancaire à la sortie

Pendant la détention, la domiciliation des personnes détenues (impérative pour prétendre aux prestations sociales et à l'exercice des droits civils, à la délivrance des titres...) est celle de l'établissement pénitentiaire mais peut également être faite auprès d'un Centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS) ou d'une structure agréée (en anticipant une installation future, à proximité de leur activité ou d'une structure de soin par exemple).

Cette dernière possibilité, ouverte selon les mêmes principes aux personnes sans-abri, est trop souvent ineffective. Le CESE en a fait le constat dans son avis *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*. Faute de pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des CCAS, l'Etat se tourne vers les associations agréées, sans leur donner les moyens correspondants. En outre, ces associations, notamment en Ile de France, sont confrontées à de très nombreuses demandes et atteignent le plafond de domiciliations fixé dans l'agrément. Le CESE rappelle à l'Etat son devoir de rendre ce droit effectif.

De même, nombreuses sont les personnes qui ne possèdent aucun compte bancaire à la sortie de détention. Le CESE demande que soit mise en place une procédure d'ouverture automatique de compte bancaire à la fin de la détention, via éventuellement la Banque de France dans le cadre du "droit au compte" (qui s'exerce après le refus des établissements bancaires).

Enfin, le "bon de sortie" est remis en un exemplaire unique, alors même que ce document est indispensable à l'exercice de certains droits.

Pallier l'absence de ressources

La vie en prison a un coût. En 2002, il avait été estimé à un minimum de 200 euros par mois⁸⁵. Il s'ajoute bien souvent à l'obligation de payer les parties civiles, en exécution de la décision de justice. Les frais sont nombreux : location d'une télévision, d'un réfrigérateur (à partager entre codétenus d'une même cellule), le prix de la « cantine » pour acheter des produits alimentaires, des timbres ... Ces dépenses sont indispensables pour améliorer les conditions de vie. Elles viennent grever les ressources propres des personnes détenues qui sont pour leur part extrêmement faibles (l'accès au travail est rare et peu rémunéré, cf. infra). Le ministère de la Justice publie, depuis 2014, un guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice, résumés dans le tableau joint. A noter en particulier : la suspension⁸⁶ du RSA pour les personnes détenues après 60 jours d'incarcération (reprise, à condition que les démarches aient été possibles et anticipées..., à la sortie de l'établissement), la réduction de 70% après 30 jours de détention de l'allocation adulte handicapée, la suspension des indemnités chômage pour la personne qui travaillait (absence de possibilité de recherche active d'un emploi). L'Allocation temporaire d'attente, qui s'adressait également aux personnes sorties de détention aux revenus inférieurs au RSA, a été supprimée le 1er septembre 2017. Cette suppression a eu un impact très important sur les jeunes de 18-25 ans sortants de prison qui ne bénéficient pas du RSA. Le CESE recommande pour ces raisons que la situation des personnes détenues soit intégrée à la réflexion en cours sur le Revenu universel d'activité (RUA) qui vise à rendre le système de prestations sociales plus lisibles et plus justes. Il pourrait être ainsi imaginé la mise en place d'un RUA pour les personnes détenues qui leur permettrait d'avoir une vie décente en milieu carcéral et éviterait les ruptures de droit à la sortie.

Renouveler la carte nationale d'identité et le titre de séjour

« Je vis en France depuis l'âge de 12 ans. Je n'ai pas pu renouveler mon titre de séjour pendant ma détention. Aujourd'hui, je suis sorti, je suis accompagné et j'ai un projet. Mais je suis bloqué à cause de l'absence de papiers. Je ne peux pas travailler. C'est comme si on m'avait coupé les bras et les jambes. » (une personne accompagnée par ESPERER 95)

⁸⁵ Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission de contrôle sur le compte de commerce de la Régie industrielle des Etablissements pénitentiaires par M. Paul Lorient, sénateur, 2002.

⁸⁶ Article R262-45 (à compter du 1er janvier 2017) « Si un bénéficiaire qui n'a ni conjoint, ni partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ni concubin, ni personne à charge est détenu dans un établissement relevant de l'administration pénitentiaire pour une durée supérieure à soixante jours, son allocation est suspendue à compter de la deuxième révision trimestrielle suivant le début de son incarcération. (...) ».

La question du renouvellement des cartes d'identité et des titres de séjour est revenue très souvent au cours de nos travaux. Le Défenseur des droits, saisi à plusieurs reprises, a demandé cette année au ministre de l'Intérieur, dans sa décision 2019-147, d'évaluer, en lien avec la ministre de la Justice le dispositif mobile de recueil des pièces nécessaires à l'établissement des cartes nationales d'identité. Il demande de mettre en place un dispositif homogène sur l'ensemble du territoire qui garantisse un « *traitement effectif, dans un délai raisonnable, des demandes* » et de « *prévoir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de la dématérialisation des demandes de cartes nationales d'identité* ». Adoptée en juillet 2019, une instruction conjointe du ministère de la Justice et du ministre de l'Intérieur précise aux préfets et préfettes la procédure à suivre pour recueillir la demande et délivrer la carte nationale d'identité aux personnes détenues.⁸⁷ Les préfectures de département, les établissements pénitentiaires et les SPIP sont invités à passer une convention pour arrêter les modalités de mises en œuvre du dispositif de recueil des demandes et de délivrance des CNI aux personnes détenues et sortant de prison.

Les conventions sont en cours de rédaction entre les établissements pénitentiaires et les préfectures. Le risque existe que cette directive ne soit pas appliquée ou qu'un manque de moyens (indisponibilité des personnels, manque de véhicules...) soit avancé. Le CESE demande par conséquent qu'un bilan annuel de la mise en œuvre de l'instruction soit réalisé. Il recommande par ailleurs que la photographie soit réalisée par le dispositif mobile et non par un photographe (ce qui engendre des coûts et du temps supplémentaire pour les personnes détenues). Par ailleurs, le CESE recommande qu'une même instruction puisse être adoptée par les ministères concernés sur le renouvellement des titres de séjour pour les personnes détenues de nationalité étrangère.

Accéder à l'informatique, à l'internet et au téléphone

Les personnes détenues n'ont pas accès au numérique ce qui, dans un contexte de numérisation généralisée des services publics, est en complète contradiction avec l'objectif de réinsertion. Les démarches administratives se font donc en format papier, obligeant à procéder, à l'extérieur de la prison, à une saisie numérique, qui demandent un temps de travail supplémentaire pour les intervenants. Cette absence d'accès au numérique s'explique par le fait que l'administration pénitentiaire souhaite contrôler les messages informatiques comme elle le fait pour les correspondances écrites. Des solutions techniques existent pour organiser ce contrôle, mais

⁸⁷ Instruction du 28 juillet 2019 au Préfet de Police, aux Préfets et Hauts-commissaires de la République, à l'Administrateur supérieur des Iles Wallis et Futuna, aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires.

l'administration pénitentiaire les juge en dehors de ses capacités financières et humaines.

L'administration pénitentiaire expérimente⁸⁸ dans trois établissements pilotes depuis juin 2019, le plan « Numérique en détention » (NED) avec la mise en place de trois portails numériques (pour les agents, les personnes détenues, le public)⁸⁸. Ce dispositif ne permet pas d'interactions avec l'extérieur et se situe donc en-deçà de ce qui a pu être mis en place au Royaume-Uni par exemple⁸⁹. Le CESE l'a souvent souligné: la numérisation ne doit en aucun cas avoir pour effet d'exclure les publics fragilisés et d'accroître les inégalités. Il voit une contradiction entre la place donnée dans la loi à la réinsertion des personnes détenues et l'impossibilité dans lesquelles elles sont maintenues d'accéder au numérique et de disposer d'une adresse courriel personnelle. La présence en nombre de téléphones connectés dans les établissements pénitentiaires, illégale mais bien réelle, illustre elle aussi la contradiction de la situation actuelle, dont il faut sortir. Des solutions techniques pour un internet régulé et contrôlé sont possibles.

Quant au téléphone en détention, ses modalités d'utilisation restent archaïques. Le nombre réduit de cabines disponibles et les difficultés d'organiser les mouvements vers les téléphones limitent cette possibilité. Cette faible accessibilité contribue au trafic de téléphones portables, important dans tous les établissements... Sur ce plan, la généralisation des téléphones muraux en cellule qui a été annoncée devrait améliorer les choses. Mais l'obstacle du coût des communications demeurera : les personnes détenues paient en effet leur communication à la minute à des tarifs prohibitifs⁹⁰.

Exercer ses droits civils et civiques

La détention ne doit pas conduire à une privation de la citoyenneté. Depuis la réforme du Code pénal de 1994, les personnes détenues conservent leur droit de vote sauf en cas de déchéance des droits civiques. La loi de réforme et de programmation de la justice du 23 mars 2019 consacre ce droit. Un dispositif législatif *ad hoc* (uniquement pour ce scrutin) a permis un déroulement satisfaisant des élections européennes de juin 2019, même si le nombre de votants est resté extrêmement faible (5 184 personnes détenues ont été admises à voter par correspondance⁹¹) Il est nécessaire que les personnes détenues puissent également participer aux prochaines élections, ce qui implique une nouvelle disposition

⁸⁸ Le NED permettra de dématérialiser les actes quotidiens de la vie en détention (mise en place d'une « cantine numérique » pour commander certains produits, possibilité de s'inscrire aux activités de façon dématérialisées, mise à disposition de modules pédagogiques et de formation). Les proches des personnes détenues pourront, via une application smartphone ou un site internet, réserver un parloir ou alimenter le pécule.

⁸⁹ Cf annexe sur le plan numérique en détention et ses limites.

⁹⁰ Certains numéros (Drogue info Service, Sida Info Service, ARAPEJ informations juridiques, croix rouge, France victimes...) sont gratuits, d'autres au prix d'un appel local (Tabac info service, Ecoute cannabis, Alcool info service...).

⁹¹ Projet annuel de performances Justice, programme 107 administration pénitentiaire, annexe au projet de loi de finances 2020, p. 91.

législative, pérenne cette fois-ci. Le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, actuellement en discussion au Parlement, prévoit de faciliter l'inscription sur les listes électorales et le vote par procuration ou par correspondance des personnes détenues. Le dispositif proposé s'inspire de celui qui prévaut pour les Françaises et Français établis à l'étranger. Il est envisagé d'organiser une inscription systématique sur les listes électorales de la commune chef-lieu du département où est implanté l'établissement pénitentiaire et de créer pour elles un vote par correspondance.

Préconisation n° 11 :

Assurer aux personnes détenues l'accès aux ressources et services indispensables à toute démarche de réinsertion, ce qui passe par :

- l'effectivité du renouvellement en détention des documents d'identité et du titre de séjour ;

- la délivrance d'un duplicata et de sa version numérique du bon de sortie sur simple demande de la personne concernée ;

- la mise en œuvre de solutions techniques leur permettant de disposer d'une adresse internet et d'accéder aux sites internet nécessaires à leurs démarches d'insertion ;

- l'intégration de leur situation dans la concertation menée actuellement sur le Revenu universel d'activité.

D - La formation et le travail : des leviers incontournables de la réinsertion

Les témoignages de personnes sorties de prison, recueillis lors de nos travaux, montrent le rôle capital du travail dans la réinsertion.

« Quand vous vous présentez à un entretien, que vous n'avez pas travaillé pendant plusieurs années, rien n'est évident » (une personne accompagnée par l'Îlot)

Ils confirment aussi que la volonté est une condition, mais qu'elle ne suffit pas : le chemin à parcourir vers le travail est semé d'embûches. La personne doit être impérativement accompagnée :

« Une seule fois, j'ai évoqué mon passé avec mon employeur, et mon CDD n'a plus été renouvelé. La prison, c'est un tatouage indélébile pour la vie » (une personne accompagnée par l'Îlot)

1. Se former en détention

Cet avis l'a souligné: l'arrivée en détention doit être l'occasion d'un diagnostic de la situation de la personne, axé notamment sur l'objectif de réinsertion. Celui-ci doit en particulier prendre la forme d'un bilan de l'expérience professionnelle et de ses potentialités. Le CESE rappelle que le droit à Validation des acquis de l'expérience (VAE) concerne aussi les personnes en détention (prévenues ou condamnées). Il doit donc s'y exercer, avec les mêmes finalités que pour les autres

publics, à savoir: valider les apprentissages issus de la vie courante ou professionnelle, s'inscrire dans une démarche d'obtention d'un diplôme de l'éducation nationale, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle enregistrés dans le répertoire national des certifications professionnelles. Ainsi, pour le CESE, l'arrivée en détention doit comprendre une information sur les possibilités de VAE, une étude du projet des personnes que cela intéresse, un accompagnement à l'élaboration d'un dossier de VAE. De même la possibilité d'une certification par le dispositif Cléa, déployée notamment par la région Bourgogne Franche-Comté dans les établissements pénitentiaires de son ressort, devrait être proposée par toutes les régions en partenariat avec les SPIP, à l'occasion de l'arrivée en détention.

Pour une part importante des personnes détenues, l'accès aux savoirs fondamentaux est un premier impératif. L'illettrisme concerne plus de 23% des personnes détenues. 43,9% de la population détenue est sans diplôme⁹². En lien avec l'administration pénitentiaire, l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme soutient les actions portées par les associations qui proposent des formations centrées sur les compétences de base. L'accès à l'éducation s'organise à partir du socle commun des connaissances et des compétences du code de l'Éducation. Le partenariat de l'administration pénitentiaire avec le ministère de l'Éducation nationale fait l'objet d'une convention. En 2017, l'administration pénitentiaire a consacré 27 665 544 euros à cette mission, tandis que l'Éducation nationale y consacrait 2 673 703 euros. Pour l'année scolaire 2017-2018, 3 005 adultes scolarisés ont obtenu un diplôme de l'éducation nationale (soit un taux de réussite de 75,4 %). Ainsi 4,4 % des personnes détenues majeurs incarcérées ont obtenu un diplôme⁹³. Une nouvelle convention a été signée entre la DGESCO et la DAP le 15 octobre 2019: le choix a été fait d'inscrire l'enseignement en détention dans un parcours de formation tout au long de la vie qui vise à améliorer l'employabilité des personnes détenues et à favoriser leur réinsertion. Reste que l'évolution des moyens n'a manifestement pas suivi l'augmentation de la population carcérale: le nombre d'enseignants et de salles de cours est insuffisant, et ces dernières sont trop petites et vétustes⁹⁴. Les listes d'attente sont longues en dépit des besoins qui s'expriment ou sont identifiés et, dans ce contexte, les Commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) donnent la priorité aux plus jeunes, aux peines plus longues ou tiennent compte des avis de

⁹² Ministère de l'Éducation nationale, Bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2017-2018.

⁹³ Ministère de l'Éducation nationale, Bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2017-2018.

⁹⁴ Et, pour les personnes inscrites aux cours par correspondance, la concentration, à plusieurs dans une cellule, est difficile.

l'administration pénitentiaire (ce qui revient à exclure les personnes qui ont fait l'objet d'un compte rendu d'incident)⁹⁵.

La formation professionnelle en détention a pâti d'un contexte complexe.

L'adoption de la loi du 5 mars 2014 a confié aux régions la compétence pleine et entière des actions de formation professionnelle des personnes détenues⁹⁶. Le CESE y voit un élément positif dans la mesure où la régionalisation devrait favoriser une plus grande adaptation des formations aux besoins des tissus économiques locaux. Force est toutefois de constater que, dans un premier temps au moins, les difficultés se sont accumulées. La régionalisation des actions de formation professionnelle depuis le 1er janvier 2015 a initialement conduit, dans certaines régions, à une baisse inquiétante de l'offre d'activité aux personnes détenues. Les désaccords entre l'Etat et les régions sur la compensation financière de ce transfert de compétence n'ont été résolus qu'en juin 2018⁹⁷ et ont généré des suspensions et des retards. La fusion des régions a également complexifié la donne. Les régions n'avancent pas au même rythme et les choix, en ce qui concerne le nombre de formations proposées, leur nature (préqualifiantes ou professionnelles), le niveau de ce financement et son mode d'utilisation (la région Ile de France par exemple est passée en 2016 d'un système d'attribution de subventions à une passation de marchés publics) sont très différents. Le CGLPL a fait, début 2017, un premier bilan très contrasté de ce transfert, déplorant des interruptions dans les formations. Alors que l'accès à une formation devrait être la norme, seuls 15% des personnes détenues en ont bénéficié en 2017. Des conventions, qui précisent « *les conditions de fonctionnement du service public régional de la formation professionnelle au sein des établissements pénitentiaires* » ont pourtant été conclues entre les Conseils régionaux et les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP). Les éléments communiqués par l'Association des Régions de France (ARF) et la DAP confirment la diversité des niveaux d'investissement, voire, trop souvent, l'absence de politique spécifique en direction de la formation professionnelle des personnes détenues. Ainsi, pour l'année 2018, la région Ile-de-France a financé une formation pour 5,01 % des personnes détenues, l'Outre-mer pour 4,21 % et la région Auvergne-Rhône-Alpes pour 8,41 % (contre, par exemple, 24,6% en Occitanie, 24,20% dans les Hauts de France)⁹⁸. L'accès à la formation professionnelle n'existe quasiment pas dans les prisons d'Outre-mer où, pour la Commission nationale consultative des droits de l'homme « *tout ou presque reste à faire* »⁹⁹.

De façon générale, la formation des personnes détenues est portée par des nombreux acteurs et actrices privés et publics (régions, Pôle Emploi) qui collaborent avec l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre leurs

⁹⁵ CGLPL, Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, 2018.

⁹⁶ La loi de 2009 avait permis d'expérimenter cette décentralisation dans plusieurs régions.

⁹⁷ Un point de divergence concernait en particulier l'évaluation des dépenses d'investissement (qui continuent à relever de l'Etat). Un arrêté du 19 juin 2018 a finalement fixé la compensation que l'Etat va verser aux régions (9,3 millions d'euros pour 2016 et 2017 puis, à partir du 1er janvier 2018, 7,9 millions d'euros par an, répartis entre les régions selon une clé fixée dans l'arrêté).

⁹⁸ Source: DAP.

⁹⁹ CNCDH, Avis sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer, 18 mai 2017.

actions. La SAS de la prison des Baumettes a par exemple mis en place, avec le traiteur La table de Cana et l'association Marseille Solutions, le projet «Gastronomie, alimentation et milieu carcéral ». Ce programme s'adresse aux personnes détenues en fin de peine et leur permet d'accéder à une formation professionnelle qualifiante et les accompagne vers le retour à l'emploi à leur sortie. Il s'intègre parfaitement dans le tissu économique local où les entreprises de restauration peinent à recruter. Dans la continuité de ce programme, la SAS projette d'ouvrir au public un restaurant semi-gastronomique (Les Beaux Mets) au sein de la prison en 2020. Ce chantier d'insertion sera destiné aux personnes détenues de la SAS qui seront formées et accompagnées socialement.

2. Travailler en détention

L'emploi pénitentiaire n'a cessé de décroître ces dernières années. Selon le rapport d'activité du Service de l'emploi pénitentiaire 2017, le travail en prison concernait en moyenne 1205 postes de travail répartis dans 26 établissements qui accueilleraient 2294 opérateurs de différents secteurs (confection, bois, métallurgie, façonnage, imprimerie)¹⁰⁰. Le taux de personnes détenues qui exercent une activité rémunérée est passé de 46,2 % en 2000 à 28 % aujourd'hui¹⁰¹. Les entreprises des secteurs qui recouraient traditionnellement au travail carcéral ont beaucoup délocalisé. Les conditions d'incarcération ne favorisent pas l'implantation du travail pénitentiaire. La conception architecturale des bâtiments ne facilite pas l'organisation du travail. Les règles de sécurité sont dissuasives pour les entreprises qui, entre autres contraintes, ne peuvent disposer de leur production qu'à l'issue d'un délai permettant à l'administration pénitentiaire de s'assurer qu'aucune personne détenue ne sorte avec les biens produits. Par ailleurs, les contrôles de l'inspection du travail pour veiller au respect des conditions d'emploi et de travail, théoriquement possibles, ne sont pas toujours effectifs.

¹⁰⁰ Source : Service de l'emploi pénitentiaire – Régie industrielle des établissements pénitentiaires – Rapport d'activité 2017.

¹⁰¹ Audition de Nicole Belloubet, ministre de la Justice Garde des Sceaux, devant la section des affaires sociales et de la santé du CESE, 8 octobre 2019.

Le travail en prison est peu qualifié et porte sur de simples tâches d'exécution. Il est actuellement utilisé comme un outil de paix sociale et pas comme un vecteur de l'insertion professionnelle après la détention. Il consiste en des tâches répétitives de façonnage, de tri qui, à l'extérieur, auraient été automatisées. Les tâches ne sont pas valorisantes et n'ont pas de sens pour la personne détenue¹⁰². Dans ces conditions, le travail occupe mais ne permet pas d'acquérir des compétences professionnelles qui pourraient être transférables et valorisées à la sortie. Le travail en détention demeure très orienté vers la production industrielle et manufacturière. D'autres perspectives, dans des secteurs fortement recruteurs, sont pourtant possibles. Il faut ainsi pour le CESE donner davantage de place aux métiers qui offrent d'importantes perspectives d'emplois. Le programme mis en place au centre de détention de Melun avec l'association Code Phénix illustre ce qu'il est possible de mettre en place dans le domaine du numérique par exemple¹⁰³. Depuis janvier 2019, des personnes sont formées pendant 6 mois au langage et au développement web. Elles réalisent ensuite en équipe des missions rémunérées pour des entreprises extérieures. A l'issue de la détention, elles sont accompagnées vers l'emploi par l'association qui les met en relation avec des entreprises sensibilisées. Ce type d'initiative est à multiplier. De façon plus générale Chaque activité de travail en prison devrait être liée à des actions de formation professionnelle, elles-mêmes réalisées dans la perspective d'une insertion professionnelle.

Les femmes subissent une inégalité de traitement dans l'accès au travail et à la formation professionnelle. Détenues dans les « quartiers femmes », elles sont isolées et enclavées du reste des détenus, ce qui rend difficile l'accès aux différentes activités. En outre, l'offre de travail pour les détenues est trop souvent révélatrice de stéréotypes de genre¹⁰⁴.

L'absence de véritable progrès sur cette question est le signe que le travail en prison n'est pas considéré comme une priorité. L'administration pénitentiaire décide, pour chaque personne détenue, de l'accès à l'emploi ou de l'arrêt du travail, par un système de « classement » et « déclassement ». S'il est désormais formalisé (avec l'adoption en 2016 d'un décret¹⁰⁵ listant les critères de classement et les motifs

¹⁰² Table ronde sur la question du travail, pendant et après la détention, de Chloé GELIN, Directrice développement et innovation du groupe ARES; Jean-Claude GRANIER, Responsable formation, des projets et du développement à l'association Justice deuxième Chance (J2C); Sophie LASSERE, Responsable du programme Prison de la Fondation de France et Franck TANIFEANI, président du comité prison de la Fondation de France; Isabelle VERRECHIA, déléguée générale de la Fondation M6, section des affaires sociales et de la santé du CESE, 4 septembre 2019.

¹⁰³ Les Echos, 5 août 2019, Le codage informatique, un sésame pour l'emploi carcéral.

¹⁰⁴ Cf CGLPL, Avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté.

¹⁰⁵ Décret du 23 décembre 2016.

de déclassement), ce système demeure opaque et, en pratique, les décisions reposent sur des motifs très éloignés des objectifs de formation ou de réinsertion. Travailler en détention demeure encore trop souvent considéré comme un privilège¹⁰⁶.

L'avis du CESE de 2006 soulignait les inconvénients de la situation des travailleurs détenus, sans contrat de travail, avec des seuils minima de rémunération bien inférieurs au Smic et une couverture sociale incomplète.

Cette situation demeure : le code du travail et le SMIC ne s'appliquent pas au travail en prison, la personne détenue ne signe pas de contrat de travail mais un acte d'engagement et les textes concernant la rémunération sont largement contournés. Les personnes détenues sont en réalité rémunérées sous la forme d'un forfait journalier (dans le cas du travail pour le service général) ou en fonction de la production réalisée¹⁰⁷ (pour le travail en ateliers de production). Au-delà de l'absence de cotisations chômage et retraite, les heures de travail effectuées durant la détention doivent, pour le CESE, être comptabilisées dans le cadre d'une formation professionnelle (validation des droits acquis pour la rémunération de stagiaire de la formation professionnelle à la sortie de détention) et doivent venir alimenter le compte personnel de formation.

Des solutions existeraient pourtant pour rapprocher le travail pénitentiaire du droit commun.

Le CESE propose d'adapter aux spécificités de l'incarcération le contrat de soutien et d'aide par le travail. Celui-ci garantit aux personnes handicapées travaillant en ESAT (Etablissement d'aide et de soutien par le travail) une rémunération assujettie aux cotisations sociales (retraite, chômage) dans un emploi soumis aux règles d'hygiène et de sécurité. Il donne accès à la VAE. Pour autant, la personne accueillie en ESAT n'a pas le statut de salarié soumis au Code du travail, ne bénéficie pas d'un contrat de travail et ne peut faire l'objet d'un licenciement. Un tel contrat, adapté à la situation des personnes détenues, pourrait être porté par la nouvelle agence du TIG et de l'insertion professionnelle.

Depuis la loi de 2009, l'insertion par l'activité économique (IAE) a été étendue aux personnes détenues.

Mais il a fallu attendre 10 ans pour que les décrets d'application ouvrent effectivement la possibilité aux personnes détenues d'accéder aux dispositifs de l'IAE au sein de la prison. Depuis 2017, une phase d'expérimentation est lancée permettant le déploiement de 7 Structures de l'IAE (SIAE), entreprises d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion, dans les établissements pénitentiaires après conventionnement avec l'Etat. Ces structures proposent un parcours d'insertion aux personnes détenues en associant accompagnement social et professionnel et mise en situation de travail. Le CESE se réjouit que le développement de l'IAE en détention compte parmi les objectifs de l'Agence du TIG et de l'insertion professionnelle et recommande la généralisation de ce dispositif en tenant compte des résultats de l'évaluation. Le développement en

¹⁰⁶ CGLPL, Avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires

¹⁰⁷ En pratique, la production réalisée en ateliers est fictivement transformée en heures de travail avec, au total, une rémunération largement inférieure au seuil minimal légal (CGLPL, avis du 22 décembre 2016).

détention de l'IAE est limité par une série de facteurs qui ne relèvent pas tous de l'administration pénitentiaire : limitation de la surface des locaux pénitentiaires réservés aux chantiers d'insertion ; plafonnement des aides par projet. Ces obstacles devront être levés. L'enjeu est de taille au vu de la décroissance du travail en prison ces dernières décennies.

3. Etre accompagné dans son projet d'insertion professionnelle

L'administration pénitentiaire a mis en place depuis quelques années le programme personnalisé d'Accompagnement à l'insertion Professionnelle. Il permet de définir un projet professionnel et d'établir un plan d'action (orientation vers l'emploi ou formation professionnelle). Le programme s'inscrit dans un réseau de partenaires en faisant intervenir des acteurs de l'insertion, de l'emploi et de la formation

L'administration pénitentiaire est liée, par ailleurs, à Pôle emploi par une convention cadre triennale pour mieux articuler la période de détention et la sortie afin d'accélérer le retour à l'emploi. Elle prévoit l'intervention de conseillères et conseillers de Pôle emploi auprès des personnes détenues. Leur nombre est toutefois aujourd'hui insuffisant et devrait augmenter à proportion de la croissance de la population carcérale. Les personnes détenues volontaires pour entreprendre une démarche d'insertion (à condition d'être à moins de 6 mois de leur libération, ce qui exclut de fait toutes les personnes ayant des courtes peines ou éligibles à un aménagement de peine) peuvent être inscrites de façon anticipée sur la liste des demandeurs et demandeuses d'emploi. Depuis 2014, les conseillers et conseillères Pôle emploi/Justice ont accès en détention au système d'information de Pôle emploi via des ordinateurs portables et une connexion internet dédiée. C'est ainsi qu'environ 10 000 inscriptions anticipées sur la liste des demandeurs et demandeuses d'emploi sont effectuées annuellement en détention par les conseillers et conseillères Pôle emploi/Justice. Cette inscription permet aux personnes concernées d'avoir accès à l'offre de service de droit commun de pôle emploi en matière d'accompagnement mais aussi d'avoir accès aux actions de formation dispensées à l'extérieur, sous réserve de l'octroi d'un aménagement de peine et/ou de permissions de sortir par le ou la juge de l'application des peines.

Le module « semi-liberté recherche d'emploi » du SPIP de Vosges

Dans le cadre de la convention cadre Pôle emploi/DAP, le SPIP des Vosges et le Pôle Emploi d'Epinal ont créé, en 2014, un module « semi-liberté recherche d'emploi » qui est spécifique au centre de semi-liberté de la maison d'arrêt d'Epinal. La personne détenue est accompagnée par la conseillère Justice de Pôle emploi pour établir un projet professionnel en lien avec le marché du travail et rechercher un emploi à sa sortie. Depuis le début du programme, une personne sur deux en semi-liberté s'est insérée durablement¹⁰⁸. La mise en place d'un tel module nécessite un accompagnement permanent de la personne pendant la semi-liberté mais aussi après la levée d'écrou. L'accompagnement global qui est proposé par Pôle emploi aux demandeurs et demandeuses d'emploi rencontrant des difficultés sociales est appliqué dans le cadre de ce module. Cet accompagnement intègre à la fois la dimension professionnelle et la dimension sociale. Les personnes doivent être encadrées et accompagnées en milieu ouvert tant qu'elles ne sont pas insérées durablement.

L'administration pénitentiaire est également liée à l'Union nationale des missions locales par un accord cadre de partenariat pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous-main de justice. Là aussi, le nombre de conseillers et conseillères dédiés à cette mission tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé est insuffisant. Pour rappel près de la moitié des personnes détenues ont moins de 30 ans. A cet égard, le CESE recommande, dans le cadre des expérimentations lancées pour faire évoluer la garantie jeunes, qu'une attention particulière soit portée sur les jeunes sous main de justice.

Il est par ailleurs à noter que la remise en cause des contrats aidés CIU/CAE ces dernières années a fragilisé l'accès à l'emploi des personnes sortant de détention. La mise en place du Parcours Emploi Compétences (PEC) qui les a remplacé n'a pas les effets attendus. Le CESE souhaite que le ministère du Travail et de l'emploi puisse en faciliter l'accès pour les personnes sous main de justice.

Certaines initiatives existent et devraient être valorisées auprès des différents acteurs. Par exemple, à Lyon, le Groupe pour l'emploi des probationnaires (GREP) a créé une entreprise de travail temporaire d'insertion IGREP INTERIM, qui accompagne chaque année 120 à 150 personnes détenues en période de probation dans la réalisation de leur projet professionnel auprès d'une soixantaine d'entreprises de toutes tailles dans les secteurs de l'industrie, de la logistique, du BTP et de l'environnement. Pour le CESE, ce type de structures soutenues par l'administration pénitentiaire aurait vocation à se développer sur l'ensemble de la France

Enfin, contrairement à une idée répandue, la seule existence de la mention d'une condamnation au bulletin judiciaire n° 2 ne fait pas obstacle à ce que l'on accède à la fonction publique ni même à ce qu'on s'y maintienne. Ce n'est que si les mentions portées au bulletin n°2 du casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice de la

¹⁰⁸ Entretien du rapporteur avec Isabelle IBANEZ, conseillère Justice au Pôle emploi d'Epinal, et Philippe THOMAS, directeur du SPIP des Vosges, le 25 septembre 2019.

fonction de l'agent que l'alternative de la radiation ou du refus de titularisation se profile. C'est donc à un examen au cas par cas que doit procéder l'administration employeuse en recherchant si telle ou telle condamnation fait ou non obstacle à l'exercice de fonctions publiques. Cette notion de « compatibilité » demeure aujourd'hui encore floue et alors que les délégations de service public se multiplient (avec pour conséquence de faire réaliser par le secteur privé des "métiers" précédemment réservés à des fonctionnaires), le CESE recommande qu'une réflexion soit conduite pour ouvrir certains métiers de la fonction publique à des personnes condamnées.

Préconisation n° 12 :

Transformer l'acte d'engagement en contrat spécifique, signé entre l'administration et la personne détenue, adapté aux spécificités de cette situation, intégrant le respect des règles d'hygiène et de sécurité et déterminant l'acquisition des droits à l'assurance chômage, la retraite, la formation ainsi que les conditions de rémunération

Préconisation n° 13 :

Améliorer l'attractivité auprès des employeurs du travail en détention et à l'issue de la détention. Pour y parvenir :

- **promouvoir le travail pénitentiaire dans les commandes publiques ;**
- **développer l'insertion par l'activité économique en prison en levant les freins persistant et en conventionnant les projets sur une base identique à celle des Ateliers et chantiers d'insertion (60% de l'aide aux postes) ;**
- **inciter les employeurs à recruter des personnes sortant de prison par une aide à l'embauche et en valorisant ces emplois dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises ;**
- **augmenter le nombre de conseillers et conseillères justice de Pôle emploi et des missions locales à proportion de l'évolution de la population carcérale ;**
- **évaluer l'impact sur le retour à l'emploi et l'accès à la formation professionnelle de l'inscription anticipée des personnes en détention par les conseillers et conseillères Pôle emploi/justice en vigueur depuis 2014.**

E - Préserver les liens familiaux¹⁰⁹

Les relations familiales sont considérablement fragilisées par l'incarcération¹¹⁰. Entre 70 000 et 140 000 enfants sont concernés chaque année par l'incarcération d'un de leur parent. En 2006, au moment où le CESE rendait son avis, des Unités de visite familiales (UVF) étaient en cours d'expérimentation : elles permettent aux personnes détenues de rencontrer leur famille, dans des lieux spécifiquement aménagés, et de partager des moments d'intimité durant plusieurs heures sans surveillance.

Depuis, le droit a été renforcé sur certains aspects (d'après la loi pénitentiaire de 2009, toute personne détenue peut bénéficier d'une visite en UVF chaque trimestre) et l'administration pénitentiaire a progressé en termes de dispositifs pour maintenir des liens avec l'extérieur. Pour autant, l'objectif affiché pour 2010, doter 90% des établissements pénitentiaires d'espaces aménagés pour les enfants, est encore loin d'être atteint. Au 1er décembre 2018, 111 parloirs familiaux (salons fermés, d'une superficie variant de 12 à 15 m²) étaient en fonctionnement dans 31 établissements pénitentiaires et 163 unités de vie familiale (appartements meublés de 2 ou 3 pièces, séparés de la détention) étaient en fonctionnement dans 50 établissements pénitentiaires (dont 26 également dotés d'un parloir familial) : seuls 55 établissements pénitentiaires (sur 188 existants) sont dotés de l'un et/ou de l'autre de ces équipements. Les parloirs des maisons d'arrêt des centres villes en particulier ne permettent aucune intimité. En outre, et contrairement à la lettre de la loi, l'accès aux UVF (quand elles existent) est souvent conditionné par l'administration pénitentiaire au comportement des personnes détenues.

La surpopulation complique l'accès aux équipements aménagés : elle réduit la disponibilité des parloirs et du personnel et donc de la fréquence et de la durée des visites, alors que, pour les proches, s'allongent les temps d'attente dans des salles suroccupées, ce qui finit par dissuader les visites. Parallèlement, les correspondances téléphoniques demeurent toujours difficiles et chères (cf. supra) tandis que le numérique n'est pas autorisé. Il existe encore des différences importantes entre les établissements dans les modalités des visites et dans l'organisation des parloirs, ce que le CESE déplorait déjà en 2006.

L'éloignement géographique entre les personnes détenues et leurs proches constitue un important facteur de fragilisation des liens sociaux et familiaux. Il arrive trop fréquemment à l'administration pénitentiaire d'annuler ou de reporter une visite, en raison de l'indisponibilité des personnels. A cela s'ajoutent, pour les proches

¹⁰⁹ La question de la religion en détention, aux dimensions multiples, n'est pas abordée ici. Le principe, posé par la loi pénitentiaire de 2009, est celui de la liberté religieuse, qui doit s'exercer dans des conditions adaptées à l'organisation des lieux et sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement. Des aumôniers, bénévoles ou indemnisés et des auxiliaires bénévoles d'aumôneries sont agréés. Leurs fonctions couvrent l'assistance spirituelle aux personnes détenues, la célébration des offices, l'organisation de réunions culturelles et de fêtes religieuses, dans les conditions convenues avec le chef d'établissement.

¹¹⁰ Cité dans le PAP de l'Administration pénitentiaire.

et les familles, le coût du transport et la mauvaise accessibilité des établissements. Les femmes en subissent davantage les conséquences : les établissements qui les accueillent sont plus rares, moins bien répartis sur le territoire. Il existe un régime spécifique pour les femmes enceintes et les mères incarcérées avec leur enfant. Les enfants peuvent être hébergés avec leur mère détenue jusque l'âge de 18 mois. Le CGLPL a, dans un avis de 2013 relatifs aux jeunes enfants en prison et à leurs mères détenues, rappelé les obligations pesant sur les pouvoirs publics quand l'incarcération n'a pu être évitée, en termes d'aménagement, d'équipement des cellules et plus généralement de vie en détention. C'est, en tout état de cause, l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit s'imposer, ce qui, pour le CGLPL, implique de « *s'abstenir de toute mesure qui pourrait nuire au développement normal de l'enfant* », de « *laisser corollairement aucun des besoins essentiels de l'enfant sans satisfaction* » mais aussi « *de faciliter les relations entre l'enfant et son autre parent et avec le reste de la famille* ». Le même avis du CGLPL rappelle l'obligation d'accompagnement social de la mère et de l'enfant, qui passe par l'organisation des relations avec les services de droit commun (notamment la PMI, mais aussi la CAF pour les prestations familiales). Pour le CESE, il est aussi impératif d'anticiper la sortie : les questions du logement de l'enfant, le cas échéant celle du droit de garde ou de visite de son autre parent doivent avoir été préparées, en lien avec le juge aux affaires familiales, les professionnelles et professionnels de la médiation familiale, du conseil conjugal et familial, de l'intervention sociale et familiale par exemple.

Les UDAF mettent d'ores et déjà en œuvre dans plusieurs départements une médiation familiale en milieu carcéral. Les objectifs sont multiples: le maintien des liens familiaux bien sûr, mais aussi l'accès aux droits et la compréhension des contraintes de l'autorité parentale (qui, sauf exception, persiste pendant l'incarcération). La tâche est difficile car, quand l'un des parents est incarcéré, l'autre peut voir dans le maintien du lien un danger pour l'enfant.

« Parfois, les liens familiaux ont été maintenus pendant la détention, avec les temps de parloir. Mais à la sortie, c'est plus compliqué, il faut entreprendre d'autres démarches, solliciter le juge aux affaires familiales ou le juge des enfants. Cela non plus n'est pas suffisamment anticipé » (une assistante sociale de l'Ilot).

Il faut enfin **déplorer, à l'instar de l'OIP, la « grande hypocrisie » qui entoure la question de la sexualité en détention**. Les UFV sont les seuls lieux où sont autorisées les relations sexuelles et où elles peuvent avoir lieu sans surveillance. Les établissements en sont sous-équipés ce qui fait qu'en pratique, les détenus et détenues risquent souvent la sanction et sont soumis au bon vouloir des surveillants. Cette situation contribue à l'« invisibilisation » de la sexualité en prison, qui est d'autant plus dommageable que, sur ce sujet, prévalent les stéréotypes et les violences¹¹¹.

¹¹¹ Sur ce sujet : cf. le dossier de l'OIP Sexualité en prison : la grande hypocrisie (Dedans Dehors n°90, décembre 2015) et Genre, sexualité et société. Dossier – Normes, expériences et stratégies sociales – Sexualités féminines en prison : pratiques, discours et représentations, Gwenola Ricordeau, 2009.

Préconisation n°14 :

Respecter les objectifs affichés en termes de parloirs familiaux et unités de vie familiale. Une première étape devrait consister à doter tout établissement d'une Unité de vie familiale ou d'un parloir familial.

F - Faire de la culture et du sport des vecteurs de la réinsertion

L'accès à la culture des personnes placées sous-main de justice est un droit fondamental reconnu¹¹² De fait, les établissements et les directions interrégionales des services pénitentiaires portent de nombreux projets dans différentes disciplines en collaboration avec les artistes et les institutions culturelles. Par exemple, le centre de détention de Reau a accueilli une exposition en partenariat avec le musée du Louvre en 2017-2018. Les peintures et sculptures ont été installées dans un espace de circulation afin de bénéficier à un maximum de personnes détenues. Autre exemple : depuis 10 ans, le festival Jazz à Saint-Germain-des-Prés programme, chaque année, un concert dans l'enceinte même de la prison pour femmes de Versailles. Des artistes animent des ateliers en détention qui peuvent déboucher sur une exposition à l'intérieur voire à l'extérieur de l'établissement, ce qui valorise la personne détenue et contribue à changer le regard que le public peut porter sur elle et la prison. Les établissements pénitentiaires s'associent également aux manifestations proposées par le ministère de la Culture : la fête de la musique, le mois du film documentaire, le jour le plus court, les Journées du Patrimoine, le Printemps des poètes, Dis-moi dix mots, la Fête de la nature...

L'administration pénitentiaire propose également des activités sportives aux personnes détenues, comme le lui impose l'article 27 de la loi pénitentiaire de 2009. Les activités sportives en détention sont encadrées par près de 300 surveillants et surveillantes moniteurs de sport.¹¹³ L'offre sportive dépend en réalité du type d'établissement, elle est restreinte et d'ordre plus occupationnel en maison d'arrêt. Des protocoles d'accord (1986, 2007) ont été signés entre le ministère de la Justice et le ministère des Sports. Là aussi, des initiatives sont nombreuses. Depuis 2012, la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille organise les Jeux pénitentiaires dans le Var. Les personnes détenues, choisies pour leur

¹¹² Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et Convention de l'Unesco du 18 décembre 2006.

¹¹³ justice.gouv.fr, juin 2016.

motivation par les SPIP, bénéficient d'une permission de sortie sur décision de justice pour suivre un entraînement sportif encadré par des moniteurs de sports.

Si les initiatives foisonnent, le nombre de personnes détenues ayant réellement accès à la culture ou au sport n'est pas connu. La surpopulation carcérale, les sous-effectifs des surveillants et surveillantes dans certains établissements sont, sur ces questions aussi, des obstacles. Faute de personnel pour effectuer les déplacements et accompagner les personnes détenues, de nombreuses personnes inscrites aux activités ne peuvent en bénéficier. Les activités proposées aux femmes détenues sont insuffisantes : le quartier pour femmes est isolé du reste de la détention, elles ont plus difficilement accès aux activités développées dans les espaces communs. Quand des activités spécifiques leur sont proposées, elles reproduisent trop souvent des stéréotypes genrés¹¹⁴.

Pour le CESE, le renouvellement de la convention cadre entre le ministère de la Justice et le ministère de la Culture doit être l'occasion d'une affirmation plus volontariste du rôle de la culture dans la réinsertion. La culture contribue au maintien du lien social et permet à chacun de "trouver sa place dans la Cité". L'administration pénitentiaire le souligne elle-même: la culture peut jouer un rôle essentiel de réinsertion¹¹⁵. Mais il faut aller plus loin dans la concrétisation de cette affirmation. Sport et culture sont des vecteurs incontournables pour « passer à autre chose », sortir d'un milieu trop souvent déshumanisant, poursuivre une activité valorisante (pour soi-même et vis-à-vis des autres, notamment les membres de la famille), conquérir une image positive de soi, entrer dans un processus de création et finalement lutter contre les représentations sociales des personnes détenues. Cela implique de se placer dans une logique « d'aller vers », d'organiser la rencontre avec la culture de personnes qui n'y avaient pas ou peu accès avant la condamnation mais aussi de mieux exploiter les opportunités de liens dedans/dehors que permettent la culture et le sport. Pour le CESE, il faut donc se féliciter des initiatives existantes, tout en ayant désormais pour objectif d'inscrire culture et sport dans le parcours de réinsertion. Il ne s'agit pas seulement de faire entrer la culture dans la prison, les projets développés en détention doivent, davantage qu'ils ne le font aujourd'hui, créer des liens, susciter des interactions avec les acteurs extérieurs, publics et privés (collectivités, associations, établissements). Une fois initiés, ces liens peuvent, au-delà de l'engagement dans une pratique culturelle ou sportive, nourrir un projet de réinsertion. Ainsi, plus que « d'intervenants culturels » en détention, c'est de « médiateurs culturels » dont l'administration pénitentiaire a besoin, c'est-à-dire de professionnelles et professionnels, ancrés dans le monde de la culture, capables non seulement de proposer des activités en détention, mais aussi d'initier des liens qui perdureront entre les personnes détenues et les acteurs de la culture.

¹¹⁴ Cf CGLPL, Avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté.

¹¹⁵ Notamment dans le Protocole culture/justice du 30 mars 2009 ou dans la circulaire du 3 mai 2012 relatives à la mise en œuvre des projets culturels destinés aux personnes placées sous main de justice et aux mineurs sous protection judiciaire.

Préconisation n° 15 :

Inscrire la culture dans le parcours de réinsertion : financer dans la prochaine convention entre le ministère de la culture et celui de la justice l'intervention des médiateurs et médiatrices culturels pour, au-delà des actions menées en prison, initier des liens entre les personnes condamnées et les acteurs de la culture

G - Améliorer l'accès à l'hébergement et au logement

L'avis de 2006 soulignait combien l'absence de logement ou d'hébergement à la sortie de prison constitue un obstacle à la réinsertion. Depuis, une circulaire¹¹⁶ est venue organiser plus précisément la coordination entre les SIAO (Services intégrés d'accueil et d'orientation) et les SPIP à l'échelle du département, pour une meilleure connaissance des besoins et de l'offre de logement disponible et pour un traitement des demandes dans les meilleurs délais¹¹⁷. Par ailleurs, le programme quinquennal 2019-2022 « Logement d'abord » présenté début juillet 2018, fait de la prévention des ruptures un de ses grands objectifs et vise en particulier les personnes sorties de détentions avec deux priorités : sensibiliser les acteurs de l'hébergement et du logement à l'accueil de ce public, étudier les modalités de maintien dans le logement des personnes soumises à une courte peine.

La circulaire SAIO/SPIP est un progrès mais elle comporte des limites. Même si elle précise les modalités de coordination départementale et inter départementale pour prendre en compte les besoins des personnes au regard de l'offre d'hébergement et de logement, elle ne règle pas les difficultés que la personne rencontre lorsque le logement est situé dans un autre département que la prison. Surtout, elle n'offre pas de réponse aux courtes peines et à la difficulté d'anticiper la date de sortie. « *Le risque de sortie sèche sans transition est encore plus élevé pour les peines les plus courtes, inférieures à six mois, alors que tout passage en prison, même de courte durée, peut constituer une rupture* » souligne le rapport 2019 de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement en France. Il constate certaines logiques inévitablement à l'œuvre au sein des SPIP : face à des acteurs du logement

¹¹⁶ Circulaire du 13 mai 2016 relative à la coordination entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), pour hébergement et l'accès au logement des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur.

¹¹⁷ Conformément aux dispositions de la loi ALUR du 24 mars 2014, les SPIP peuvent désormais conclure une convention avec les SIAO (services intégrés pour l'accueil et l'orientation) pour traiter des demandes des sortantes et sortants de prison ou faisant l'objet d'un placement extérieur. Les partenariats SPIP/SIAO existaient avant la circulaire et, dans la majorité des cas, ces partenariats ont été maintenus.

débordé¹¹⁸, la tendance est à privilégier les dossiers qui paraissent les plus « défendables » et à écarter les autres.

Dans ce contexte, les difficultés persistent. 16% des personnes sorties de détention entre 2015 et 2017 ne disposaient que d'une solution précaire d'hébergement et de logement et 6% n'en avaient aucune¹¹⁹. Les enjeux sont multiples :

- **le besoin de logement est le plus souvent couplé d'un impératif d'accompagnement individuel global** : si l'accès à une solution d'hébergement est indispensable en sortie de détention, **il est aussi un préalable à toute démarche de soins et d'insertion. Le passage par des structures d'accueil peut être nécessaire pour retrouver de l'autonomie après l'exécution de la peine**¹²⁰ Présenté en annexe, le dispositif d'accompagnement de proximité mis en place dans l'Eure pour les personnes souffrant de pathologies psychiatriques ou psychiques, avec un certain nombre de place réservées à des personnes sortant de détention est un bon exemple de ce point de vue. **De la même façon, le projet AILSI (Alternative à l'incarcération par le logement et le suivi intensif)**¹²¹ **utilise le logement comme un point d'appui pour la (ré)insertion des personnes atteintes de troubles mentaux sévères ;**
- **le travail de repérage et d'accompagnement vers le logement est plus spécialement complexe pour les courtes peines.** Le maintien du logement est alors une solution qu'il faut encourager. Il passe par la conservation de l'aide au logement des organismes débiteurs de prestations familiales (CAF et MSA), légalement possible pour une durée d'un an, le bailleur pouvant conclure un plan d'apurement avec le locataire qui lui permettra d'étaler ou différer les paiements. En cas d'impossibilité de paiement, la part résiduelle du loyer peut être complétée par le Fond Solidarité Logement à la demande de la CAF ou de la MSA.

Il est donc nécessaire d'établir une relation de confiance entre les différents acteurs et de développer des dynamiques partenariales et territoriales. Le cloisonnement des administrations et leur financement en silo font toujours obstacles. Des initiatives existent, qu'il faut encourager. Pour les généraliser il faut faciliter les échanges entre les acteurs de la justice et les acteurs du logement et de l'hébergement, mais aussi sensibiliser et mobiliser tous les acteurs de droit commun.

¹¹⁸ Le CESE a, dans son avis « Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir » (rapporteurs : Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique) formulé des préconisations pour répondre aux différentes formes d'urgence en matière de logement et développer l'accompagnement.

¹¹⁹ Sur cette même période, 8,66 % des personnes entrant en prison se sont déclarées sans domicile fixe Source : enquêtes « flash logement » de l'Administration pénitentiaire.

¹²⁰ Cf. annexe « Le dispositif d'accompagnement de proximité de l'Eure (DAPE) ».

¹²¹ Présenté en annexe.

Préconisation n° 16 :

Améliorer l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice :

- en mettant en place un référent "personnes sous main de justice" dans chaque service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) et en développant le nombre de places de transition de façon à pallier la problématique des dates de sortie de détention ;

- en réalisant une évaluation de l'application de la circulaire SIAO qui déterminera s'il est nécessaire de la faire évoluer et de réviser les moyens alloués ;

- en favorisant pour les courtes peines, auprès des bailleurs sociaux, le maintien dans le logement avec, le cas échéant, l'aide financière du Fonds de solidarité logement.

H - Elargir et organiser les droits d'expression et le pouvoir d'agir¹²² des personnes détenues

Le droit d'expression collective des personnes détenues fait en France l'objet d'une institutionnalisation minimale. La loi pénitentiaire de 2009 consacre dans son article 29 « un droit d'expression aux personnes détenues sous la forme d'une consultation sur les activités qui leur sont proposées ». Dans un rapport sur Le droit d'expression collective des personnes détenues (2010), la magistrate Céline Brunet-Ludet constate l'urgence à repenser le collectif au sein du milieu carcéral.

A compter de 2010, une dizaine d'établissements ont, volontairement mais sous l'impulsion de la Direction de l'administration pénitentiaire, conduit des expérimentations visant à répondre à ces recommandations. Un socle commun prévoyait une organisation périodique de réunions entre les personnes détenues et l'Administration de l'établissement. Pour le reste, les modalités de l'expérimentation variaient selon les établissements, notamment pour ce qui était du choix des thématiques abordées (réduites aux seules activités culturelles ou élargies aux conditions générales de détention) et de la composition du comité (entre élections, désignations ou participation directe). Il a été très difficile de faire un bilan général des

¹²² Le pouvoir d'agir peut se définir comme la possibilité d'avoir plus de contrôle sur ce qui est important pour soi, ses proches, ou la collectivité à laquelle on s'identifie, un pouvoir de contrôle que l'on exerce ou qu'on développe individuellement ou collectivement.

dispositifs mis en œuvre sur le fondement de l'article 29 de la loi pénitentiaire. Docteur en sociologie, Joël Charbit parle d'expérimentations réalisées « sous tension » en référence aux clivages idéologiques et aux différentes logiques professionnelles qui s'opposent sur le sujet. Dans sa thèse menée avec le soutien de l'ENAP, il part de l'exemple de l'installation d'un comité élu de personnes détenues au centre de détention de Parssis¹²³. Son travail¹²⁴ historique et sociologique inscrit la problématique de la participation dans un rapport de force, entre l'histoire des revendications collectives des personnes détenues, et le besoin pour l'administration pénitentiaire de moderniser ses modes de gestions des établissements. Lorsque les personnes détenues revendiquent le droit d'expression collective comme un droit à part entière qui leur est retiré, l'administration tend à la considérer comme moyen de pacification des détentions, voire demandent des contreparties (l'obligation d'activités par exemple). Au sein même de Parssis, des tensions entre corps de directions et personnel de surveillance entravent la réflexion. Toujours est-il que le décret¹²⁵ censé tirer les enseignements de ces expérimentations se limitera, dans une conception a minima de l'article 29 de la loi de 2009, à poser le principe d'une consultation des personnes détenues au moins deux fois par an sur les activités proposées par l'administration pénitentiaire.

Le CESE estime que l'adoption de ce décret n'a pas mis fin au débat. La déclinaison du Grand débat national dans les établissements pénitentiaires a permis aux personnes détenues de s'exprimer sur l'ensemble des thématiques proposées, avec des focus sur leur situation : accès aux services publics, limités faute d'accès internet, accessibilité et qualité des soins en prison,... Ces réunions rendent compte de l'intérêt et de la faisabilité d'une expression de la part des personnes détenues. La qualité des débats, soulignée par la DAP elle-même, tant sur la forme que sur le fond, encourage la formalisation d'une consultation plus poussée qui participerait à la réinsertion.

Pour le CESE en effet, l'exercice des droits d'expression et de participation est aussi un élément de la réinsertion. L'exercice de ces droits dans les établissements pénitentiaires est nécessaire pour sortir de la déresponsabilisation et de l'infantilisation qui prévalent trop souvent. De plus, une telle démarche fait partie

¹²³ Mise en place d'un comité comprenant des représentants élus des personnes détenues et de représentants de l'Administration pénitentiaire sur les questions de la « vie quotidienne en détention ».

¹²⁴ Joel Charbit, Une institutionnalisation contestée. La participation des personnes détenues à la gestion de la prison, dans *Déviance et société* 2018/1 (vol.42) pages 207 à 236 (l'article s'appuie sur le travail de thèse réalisé par l'auteur à l'Université de Lille entre 2010 et 2016 avec le soutien de l'ENAP).

¹²⁵ Décret n° 2014-442 du 29 avril 2014 portant application de l'article 29 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : « Les personnes détenues sont consultées au moins deux fois par an sur les activités proposées ».

de l'accompagnement vers l'autonomie, qui est au centre de cet avis. Le CESE milite donc pour l'adoption d'un cadre réglementaire national qui déterminera le champ de la participation pour inclure, au-delà de la vie quotidienne en détention, les problématiques de la réinsertion, telles qu'elles sont traitées dans cet avis. Cela implique d'associer l'ensemble des acteurs actifs autour de l'insertion (qu'ils s'agissent des autres services publics ou des associations partenaires). La coopération mise en place en Irlande dans 11 établissements entre la Croix rouge, l'administration pénitentiaire, les services de santé et les personnes détenues volontaires sur les questions de santé est un bon exemple de projet ayant réussi à associer l'ensemble des acteurs d'un établissement pénitentiaire autour d'un objectif commun¹²⁶.

Ce cadre réglementaire devra également établir, pour l'ensemble des établissements pénitentiaires, les conditions d'exercice de ce droit. Dans son rapport¹²⁷, Mme Céline Brunet-Ludet indique qu'au-delà de la mise en place d'un comité associant les personnes détenues, les droits d'expression et de participation peuvent se concrétiser sous la forme de questionnaires d'enquête, de commission (commission-cantine, commission-activité culturelle, éducative, professionnelle) ou encore de petites unités collectives associant des CPIP, les surveillantes et surveillants, les enseignantes et enseignants, professionnels et professionnelles de la santé.

Enfin, il est important que la structuration des établissements pénitentiaires intègre les impératifs de cette expression collective grâce à l'aménagement de lieux permettant de se réunir.

Préconisation n° 17 :

Etablir un cadre réglementaire sur l'exercice du droit d'expression et du pouvoir d'agir en détention qui fixera :

- le champ de ce droit : au-delà des seules activités proposées en détention, il devra inclure les questions relatives à l'exercice des droits sociaux et à la réinsertion, y compris les relations de l'administration pénitentiaire avec les services publics et les associations ;

- les différentes modalités possibles de son exercice : par exemple un conseil de vie sociale à l'échelle d'un quartier ou d'un établissement pénitentiaire (à l'image de ce qui se fait dans les résidences sociales) ou encore par l'implication de personnes anciennement sous main de justice dans l'élaboration des politiques publiques qui les concernent.

¹²⁶ <https://www.redcross.ie/cbhfa/>

¹²⁷ Cécile Brunet-Ludet, Le droit d'expression collective des personnes détenues, février 2010.

IV - CONSACRER LA REINSERTION COMME UN OBJECTIF TRANSVERSAL

A - Organiser et évaluer la mise en œuvre transversale de la réinsertion

Le fonctionnement, les priorités, l'organisation de l'Administration pénitentiaire se focalisent sur la sécurité à l'intérieur des établissements. Cet impératif mobilise la majeure partie de ses crédits de fonctionnement et de ses ressources humaines, au détriment de la mission de réinsertion qui lui est pourtant confiée par la loi. La difficulté est en réalité structurelle. La prison est le lieu où s'exécute une sanction qui, par définition, implique de séparer la personne condamnée du reste de la société. La prison est ainsi le lieu de la « désinsertion » de la société, le lieu de « l'empêchement ». Il est paradoxal de confier à une même administration cette mission et celle de « réinsérer » dans la société.

De fait, l'administration pénitentiaire n'est pas évaluée en considérant l'objectif de réinsertion. La sécurité est le seul objectif qui, s'il n'est pas suffisamment assuré, entraîne des sanctions disciplinaires. Le non-respect des droits fondamentaux des détenus et détenues ne crée pas de risque de sanction. L'objectif de réinsertion est bien présent dans les lois de finances et les projets annuels de performance (PAP) qui organisent le financement de l'action de l'Administration pénitentiaire. Mais les indicateurs pris en compte (pourcentage de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte, activités des SPIP, pourcentage de personnes détenues bénéficiant d'une formation, pourcentage de personnes détenues travaillant à l'intérieur des établissements pénitentiaires, pourcentage de personnes condamnées ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes) relèvent davantage du simple suivi des activités : ils ne permettent pas de mesurer véritablement les progrès réalisés dans la réinsertion. Le CESE juge nécessaire de définir, par une liste d'indicateurs plus qualitatifs, ce que doit recouvrir la réinsertion¹²⁸, autour de critères comme l'accès à un titre de séjour

¹²⁸ D'après le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), l'insertion désigne « les interventions menées au moyen de dispositifs publics (dans le cadre, par exemple, de l'aide aux chômeurs ou de l'aide sociale) auprès de populations dont la situation d'exclusion est révélatrice de défaillances des mécanismes d'intégration » (2014). Le CNLE ajoute que ces interventions « reposent sur une stratégie de discrimination positive (cf.) visant à renforcer les processus de socialisation et le développement des liens sociaux et rattraper la distance par rapport à une intégration accomplie ». Il est aussi possible de s'appuyer sur la définition du "travail social" adoptée par le Haut conseil du travail social le 23 février 2017, inscrite désormais dans le code de l'action sociale et des familles « Le travail social vise à permettre l'accès

ou carte d'identité, un logement, à un emploi, une formation, une prise en charge et une continuité des soins...L'accompagnement proposé aux personnes détenues doit aussi être intégré d'une manière ou d'une autre à l'évaluation, en dépit de la difficulté de l'exercice. **L'existence de tels critères, même incomplets, est nécessaire pour passer enfin de l'affirmation d'une priorité, à la mesure des progrès et à des financements adaptés.**

L'Administration pénitentiaire est loin d'être la seule actrice de la réinsertion : il faut tenir compte de cette réalité en réorganisant le pilotage de cette mission. En confiant les missions de réinsertion et d'accès aux droits des personnes détenues à l'Administration pénitentiaire, la loi a « placé les autres administrations et services publics au second rang »¹²⁹. La création en juin 2019, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire¹³⁰, d'une sous-direction de l'insertion et de la probation organisée en deux départements (parcours de peine et partenariats) signe une prise conscience. Il faut aller plus loin et faire de l'accès aux droits et de la réinsertion des personnes détenues une politique interministérielle. Cela a déjà été dit et le CESE partage sur ce point les conclusions du rapport remis par les inspections¹³¹ en déplorant l'absence de concrétisation. Pour notre assemblée, il faut consacrer l'implication des administrations « de droit commun » dans la réinsertion, y compris par leur présence physique dans l'espace carcéral si les personnes sont encore en détention.

La transversalité de la mission de réinsertion doit se traduire dans les territoires, avec les services publics et en partenariat avec les acteurs associatifs locaux, autour d'un objectif : la suppression des ruptures, la continuité de l'action dans le temps, entre le dedans et le dehors. Le SPIP de Paris a mis en place un "plateau technique" qui constitue un modèle d'organisation pragmatique de la coordination. Il permet aux personnes de rencontrer en un seul lieu toutes les structures indispensables pour préparer leur réinsertion sociale et professionnelle. Des conventions entre le SPIP 75 et ces partenaires ont été signées pour que puissent y intervenir, entre autres, la CAF, pour l'ouverture et la mise à jour des droits aux prestations sociales ; la CPAM pour l'ouverture des droits à l'assurance maladie ou à l'aide médicale d'Etat ; le centre d'action sociale de la Ville de Paris avec la présence d'une assistante sociale ; Pôle Emploi, qui réalise des diagnostics emploi et oriente les personnes vers les agences locales ; la mission locale de Paris pour

des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. A cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire [...]".

¹²⁹ Audition de M. Alexis SAURIN, Président de la Fédération des associations réflexion action prison et justice (FARAPEJ).

¹³⁰ Audition du 2 octobre 2019.

¹³¹ Inspections générales de l'Administration, des Finances et des Affaires sociales, rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire (juillet 2016).

accompagner les jeunes de moins de 26 ans; des associations qui peuvent aider à élaborer un projet professionnel (Solidarité et Jalons pour le Travail), préparer des entretiens, financer des formations courtes facilitant l'accès à l'emploi (association pour le Soutien et l'Insertion Professionnelle - ASIP), mettre en relation les personnes avec des entreprises (association Justice 2e Chance). La Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement et le Service intégré d'accueil et d'orientation de Paris agissent au sein du plateau technique et interviennent pour faciliter l'accès des personnes sous main de justice aux centres d'hébergement. Le CSAPA Pierre Nicole est partenaire du plateau technique et oriente les personnes placées sous-main de justice qui en ont besoin vers des structures de soins adaptées. Par ailleurs, une permanence du Barreau de Paris offre des conseils juridiques gratuits.

Cette coordination est parfois institutionnalisée, mais cela ne suffira pas. C'est une relation de confiance qu'il faut savoir établir et maintenir entre professionnels et professionnelles. La réinsertion est au cœur de multiples temporalités (le temps de la justice n'est pas celui des services publics, qui n'est pas celui des associations d'accueil). D'autres freins s'ajoutent, comme le secret professionnel (médical en particulier), le turn-over élevé des personnels, la faiblesse des effectifs qui ne facilitent pas la construction de pratiques communes et de relations de confiance. Reste qu'il est possible de mieux se parler, de mieux se connaître. Pour ces raisons, le CESE juge impératif d'assurer un climat plus favorable à la coopération entre les différents acteurs, ce qui devrait être un axe fort de leur formation.

Enfin, la conception, l'architecture et la localisation des établissements pénitentiaires doivent prendre en compte l'impératif de réinsertion. Le CESE partage les conclusions du « Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire¹³² » selon lequel l'immobilier pénitentiaire doit mobiliser au-delà des services judiciaires, en particulier le Commissariat général à l'égalité des territoires mais aussi le ministère de l'intérieur et les collectivités territoriales (conseils régionaux en raison de leur implication en matière de formation, conseils départementaux en raison de leurs compétences dans le domaine social, communes et intercommunalités en raison de leurs compétences dans les services de proximité).

¹³² Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire, Jean-René Lecerf, président de la commission du livre blanc, 4 avril 2017.

Préconisation n° 18 :

Faire de la réinsertion des personnes sous main de justice un élément d'évaluation de toutes les politiques publiques par des indicateurs complets et concrets : un travail, une formation, un logement, une prise en charge sanitaire mais aussi les progrès obtenus dans la résolution des problématiques sociales (lutte contre l'analphabétisme, suivi médical, régularisation des situations administratives...) et pour cela :

- confier la définition des objectifs et des indicateurs de progrès à un comité interministériel piloté par la Garde des sceaux qui réunira les ministères concernés et les autres parties prenantes : les régions, les départements, les acteurs du secteur socio-judiciaire et des professionnelles et professionnels du monde judiciaire, les autres associations mais aussi des représentants des personnes sous main de justice ;

- confier le suivi de ces objectifs à un service national de la réinsertion de personnes sous main de justice autonome et rattaché directement à la Garde des Sceaux ;

- créer au niveau de chaque Cour d'appel un comité de la réinsertion des personnes sous main de justice dont seraient membres les directeurs et directrices des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), les chefs et cheffes de juridictions, les responsables des services publics concernés et les associations parties prenantes ;

- modéliser, dupliquer et financer le modèle de plateau technique de la réinsertion mis en place à Paris.

B - Accorder à la réinsertion des moyens à la hauteur des enjeux

La France n'est, en Europe, pas la mieux placée dans le budget qu'elle consacre à la justice. Dans un groupe comparable en termes de PIB, l'Allemagne (avec 121,9 € par habitant), les Pays-Bas (119,2) ou la Suède (118,6) sont des pays qui investissent beaucoup pour la justice. La France (65,9 euros par habitant) fait assurément moins d'efforts¹³³. La loi de programmation consacrait une trajectoire positive pour le ministère de la Justice. Mais les crédits en augmentation de 200 millions d'euros du projet de loi de finance 2020, sont loin des 400 millions d'euros prévus.

¹³³ Rapport 2018 (données 2016) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe.

Le travail des conseillers et conseillères d'insertion et de probation¹³⁴ a évolué sous l'effet des réformes de la justice mais aussi dans des conditions contraintes par la surpopulation carcérale. Ils et elles sont aux environs de 4100 aujourd'hui. Leur rôle est central mais sa définition est complexe. Avant la création du statut de CPIP, les personnels étaient recrutés soit comme assistantes ou assistants de service social soit comme éducatrices ou éducateurs. Un corps unique a été créé, rattaché à la Direction de l'Administration pénitentiaire. Les SPIP sont le résultat de la fusion en 1999, des comités de probation et d'aide aux libérés et des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires. Les CPIP interviennent à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé et le principe de la continuité de leur action est affirmé dans les textes. Une part de plus en plus importante de leur travail consiste à aider, en lien avec le juge de l'application des peines, à la décision judiciaire et à l'individualisation des peines. Les CPIP jouent en effet un rôle central dans l'évaluation de la situation (au sens large) des personnes condamnées. Ils s'appuient dans cette mission notamment sur le modèle dit « RBR » (Risques, Besoins, Réceptivité)¹³⁵ dont l'utilisation en France fait l'objet de critiques. Cette contribution à l'aménagement des peines, renforcée par la loi du 15 août 2014, a pu prendre le pas sur le travail social et administratif qu'implique, en interaction constante avec les services de droit commun, la préparation de la réinsertion¹³⁶. Les SPIP n'ont d'autres choix que de se concentrer sur le post-sentenciel et la prise en charge individuelle des démarches administratives est parfois assurée par les surveillants et surveillantes pénitentiaires. Parallèlement à ces évolutions; le profil des CPIP a pu lui aussi changer, avec une appétence accrue pour l'approche « criminologique » du métier qu'implique la fonction d'évaluation des personnes. Autrefois travailleurs sociaux, le profil des personnels du SPIP est davantage celui de diplômés d'études de droit. Ainsi, les candidats et candidates reçus à l'ENAP ces dernières années sont à 60% diplômés en droit, contre 7% seulement en travail social. La place donnée aux compétences et connaissances en travail social dans la formation est insuffisante.

Les SPIP sont confrontés, dans leur mission, à de très nombreux obstacles concrets et chronophages. En milieu fermé, l'insuffisance en personnel de surveillance rend les extractions plus difficiles. Elles sont pourtant la condition de l'exercice par la personne détenue de ces droits fondamentaux. Sans extraction, les rendez-vous dans le cabinet de la magistrate ou du magistrat, les consultations médicales externes... sont impossibles, quand bien-même ils auraient été parfaitement programmés par le CPIP. Etant donné les enjeux (c'est tout le travail de réinsertion qui est finalement en danger), le CESE estime que la possibilité de requérir l'appui de la gendarmerie ou de la police, autrefois possible devrait être rétablie. A l'issue de la détention, les difficultés sont tout aussi nombreuses: la recherche d'un lieu d'accueil en adéquation avec la personne et ses contraintes ; la collecte - souvent très compliquée pour des personnes isolées en établissements pénitentiaires depuis des années - des documents administratifs pour que la personne puisse occuper un

¹³⁴ Cf annexe n° 9 sur le personnel de l'Administration pénitentiaire.

¹³⁵ Cf. annexe.

¹³⁶ Cf. Julien Morel d'Arleux, Marie Lafont et Manon Vigoureux, Rendre visible la probation, CERAS, Revue projet 2018/4 pp.44-52.

emploi ou effectuer un TIG par exemple ; le long processus d'habilitation de la structure accueillante... . Tous (en milieu ouvert comme en milieu fermé) sont confrontés à des services publics de droit commun qui, eux-mêmes sous tension, fonctionnent en silos et se replient sur leur propre mission. A cela s'ajoute la complexité des parcours judiciaires qui, par exemple, rend la détermination de la date de sortie de prison très complexe. Celle-ci dépend des décisions du ou de la juge de l'application des peines qui prend lui-même en compte de nombreux éléments : dans de telles conditions, et sans une meilleure coordination entre les SPIP, les JAP et les structures associatives d'accueil, la sortie ne peut pas être correctement anticipée. Or, une sortie non préparée sur le plan de la situation administrative ou de santé de la personne condamnée, réduit considérablement la possibilité d'une réinsertion réussie.

Les effectifs des CPIP sont très insuffisants au regard de la population carcérale en augmentation et du temps qu'implique la réalisation du suivi des personnes condamnées, qu'elles soient en détention ou en milieu ouvert dans le cadre d'une alternative ou d'un aménagement de peine. Les recommandations du Conseil de l'Europe, selon lesquelles un agent de probation devrait suivre au maximum 60 personnes, sont loin d'être respectées. De nombreux CPIP prennent en charge plus de 100 personnes, parfois jusqu'à 130, ce qui ne permet absolument pas de mettre en place un suivi personnalisé. Les 1300 créations de postes prévues en 2019 au sein de l'Administration pénitentiaire ne suffiront pas : seuls 400 emplois sont prévus pour les SPIP (524 postes de surveillantes et surveillants pénitentiaires, 70 emplois dans les équipes locales de sécurité pénitentiaire et 39 pour renforcer le service de renseignement de l'Administration pénitentiaire).

Il faut noter que les CPIP sont trop peu nombreux (voire inexistant)¹³⁷ dans certains territoires ultramarins. Cette réalité engendre des carences dans le suivi des personnes détenues dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement de peine mais également dans la recherche de partenariats pour favoriser leur réinsertion.

Au-delà des personnels du service d'insertion et de probation, il faut également évoquer les personnels surveillants de prison qui jouent aussi un rôle important dans le processus de réinsertion des personnes détenues. Malgré des campagnes promotionnelles et la création d'un site internet dédié, leur recrutement est à la peine. Les dernières promotions en 2019 n'étaient pas complètes : 496 et 418 au lieu de 600 élèves. Un travail doit être mené pour revaloriser leurs missions et leur permettre d'être encore davantage mobilisés sur la réinsertion des personnes en détention comme c'est le cas dans différents pays européens. A titre d'exemple, leur formation a été réduite en France (de 9 à 6 mois) alors qu'en Norvège elle est de 2 ans et aux Pays Bas de 3 ans .

¹³⁷ Rapport sénatorial de Thani Mohamed Soilihi, avis sur le PLF pour 2019 : Outre-mer.

Préconisation n°19 :

Augmenter le nombre de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) pour atteindre les seuils fixés dans les règles pénitentiaires européennes et assurer, dans l'organisation du concours, une plus grande diversité des profils en adéquation avec la pluridisciplinarité des missions confiées aux services d'insertion et de probation.

Compléter la formation initiale au sein de l'École nationale de l'Administration pénitentiaire pour y développer des modules sur l'insertion sociale et professionnelle des personnes détenues ainsi que des modules de formation continue associant notamment des conseillers et des conseillères d'insertion et de probation, des conseillers et des conseillères de Pôle emploi et des missions locales intervenant en détention.

CONCLUSION

" Les détenus sont en très grande majorité des gens sympas, qu'on peut côtoyer facilement sans aucun problème. On n'est pas des monstres, on n'est pas méchants. Il y en a plein qui ont eu des galères, ça peut arriver, c'est des galères d'une vie, des fois on déraile. Maintenant ça veut pas dire qu'on ne peut pas s'adapter, avancer, travailler. Il faut changer de regard, ne pas juger les personnes, essayer de les connaître avant de les juger, ça c'est important" (Témoignage d'une ancienne personne détenue, accompagné par l'association Wake up Café).

La question de la détention, de l'accès aux droits sociaux des personnes détenues et de leur réinsertion n'a pas, dans le débat public, la place qu'elle devrait. Il faut pour le CESE tirer les conséquences d'un constat maintes fois rappelé, en France comme à l'étranger: plus il y a de prisons, plus il y a de personnes détenues. Cela implique de mettre fin à la création de nouvelles places.

Par ses préconisations, le CESE veut contribuer à faire évoluer les mentalités, les pratiques ...mais aussi le regard du citoyen. Il se tient à disposition des pouvoirs publics pour participer à un débat serein et respectueux des différentes sensibilités et aboutir à un changement de pratiques, comme cela a déjà eu lieu dans les pays du nord de l'Europe. Davantage que la prison, c'est la réduction de la récidive qui protège la société : cela passe à la fois par un travail sur le passage à l'acte et sur la réinsertion. On oublie trop souvent que les gens qui rentrent en prison en sortent.

Déclarations/ Scrutin

Déclarations des groupes

Agriculture

Il est beaucoup question, dans les médias, de la surpopulation carcérale, de la vétusté des bâtiments et des conditions de travail du personnel pénitentiaire. Tous ces éléments mis en ensemble freinent considérablement la réinsertion dont on ne parle pas assez. Il est évident, comme le pointe l'avis, que notre dispositif carcéral manque de moyen. Au lieu de favoriser le retour à la liberté, il renforce la désocialisation et la précarité des détenus. Tout s'aggrave avec la prison.

Pourtant, toutes les bonnes intentions sont là et les bonnes réglementations ont été adoptées. Les objectifs sont toujours affichés clairement : punir puis reconstruire et réinsérer. Nous avons pu d'ailleurs constater des exemples de réinsertions réussies qui donnent de l'espoir mais les récidives sont hélas trop nombreuses. Alors qu'il est de notre intérêt, à tous, que les anciens détenus ne récidivent pas et qu'ils se réinsèrent.

L'activité agricole peut aider les sortants à se reconstruire et à retrouver les règles de la vie en communauté. À ce titre, je voudrais citer l'initiative de la ferme de Moyembrie, située dans l'Aisne, qui permet à des détenus en fin de peine de travailler, en pleine nature, dans le maraîchage, l'élevage ou la réfection des bâtiments agricoles. L'opération semble concluante puisque seuls 10% des détenus retournent en prison

En théorie, tout est donc fait pour assurer la réinsertion. Le détenu peut avoir accès à des activités sportives et culturelles, suivre des formations qualifiantes, demander l'aide d'un psychologue, participer à des ateliers de travail et gagner un peu sa vie, voir sa famille, commencer ou parfaire son éducation, bénéficier d'un accompagnement en libération conditionnelle. Tout est prévu et pourtant tout ne fonctionne pas comme nous le voudrions.

Il faut certainement, comme vous le faites avec cet avis, sensibiliser l'opinion publique à ces difficultés pour renforcer les moyens de notre système carcéral pour que la peine d'emprisonnement retrouve son objectif de rééducation et de réinsertion.

Le groupe a voté l'avis.

Artisanat

Dès 2009, la loi pénitentiaire mettait l'accent sur la réinsertion des personnes condamnées. Mais force est de constater que les résultats ne sont pas à la hauteur comme en témoigne la persistance d'un taux élevé de récidives.

Cette situation est problématique autant pour la société que pour les personnes ayant purgé leur peine, mais aussi pour l'efficacité de la politique pénale.

Il est donc crucial de mettre en adéquation l'objectif de réinsertion fixé par les textes avec les moyens réellement mis en œuvre pour y répondre.

Deux principaux leviers sont à mobiliser à cet égard : d'une part, le développement d'alternatives à la prison pour les courtes peines, et d'autre part, l'activation accrue

des dispositifs d'accompagnement des personnes condamnées pendant la détention comme à son échéance.

Sur le premier levier, les dispositions prévues par la loi de 2019 vont dans le bon sens, en prévoyant le développement des peines à des travaux d'intérêt général, l'extension des possibilités de recours à la surveillance électronique, ou encore la systématisation des libérations sous contrainte en fin de peine.

L'enjeu est bien d'éviter l'incarcération, pour les courtes peines, au regard de ses effets aggravant en termes de désocialisation et de marginalisation (perte de logement, d'emploi, de liens familiaux...), mais aussi d'inscrire la personne dans un parcours contraint de réinsertion sociale et professionnelle.

La réussite de ce parcours suppose toutefois de renforcer et de sécuriser les moyens accordés aux associations chargées, en lien avec les conseillers d'insertion et de probation, de mettre en œuvre l'accompagnement socio-professionnel des personnes sous-main de justice.

Sur le second levier de l'accompagnement des détenus, l'enjeu est double : préparer la réinsertion durant la détention et mettre fin aux « *sorties sèches* » de prison.

Sur ces deux axes, beaucoup de progrès sont à réaliser et les difficultés constatées par le CESE dans son avis de 2006 restent d'actualité. Ainsi, l'accès à la formation professionnelle ou au travail ne concernent qu'un très faible nombre de détenus. Quant à la construction d'un projet global pour la sortie, autour des questions de logement, d'emploi, d'accès aux droits sociaux, les insuffisances sont criantes.

Pour les combattre, l'avis formule des propositions d'action concrètes.

Il souligne tout d'abord la nécessité d'une évaluation complète de la personne nouvellement incarcérée, incluant notamment son état de santé et sa situation au regard de l'emploi, afin de construire son parcours de peine autour d'une approche de réinsertion future.

Ce diagnostic doit permettre d'inscrire ensuite le détenu dans un dispositif de formation ou de travail, facteurs essentiels de réinsertion.

Mais pour cela, il faudra lever les obstacles au déploiement de ces dispositifs au sein des établissements pénitentiaires, comme en dehors lorsque la peine arrive à son terme.

C'est pourquoi, il importerait : de promouvoir le travail en prison à travers la commande publique ou d'encourager l'emploi d'anciens détenus via une aide à l'embauche, de déployer des programmes de formation ou de pré-qualification à l'attention de ces publics, ou encore de faciliter les démarches administratives des détenus, en mettant en place un accès internet sécurisé.

Toutes ces évolutions exigent cependant de renforcer les partenariats et les coopérations des services d'insertion de l'administration pénitentiaire avec les associations, les services de l'emploi et de la formation, les acteurs médico-sociaux, ceux du logement ou de l'hébergement, mais aussi avec les acteurs économiques locaux et les collectivités territoriales.

Déclarations des groupes

Or, ces collaborations ne peuvent être suffisamment structurées et efficaces que si elles s'appuient sur une politique publique portée au niveau interministériel et sur des moyens financiers adaptés aux enjeux de réinsertion des anciens détenus et de prévention de la récidive.

C'est le sens de cet avis et le groupe de l'artisanat l'a voté.

Associations

L'avis situe la question de la réinsertion des détenus dans le contexte de la situation carcérale. Elle est marquée en France par la surpopulation des prisons et des dysfonctionnements chroniques qui ont été condamnés à 17 reprises par la Cour européenne des droits de l'homme. L'avis pose ce débat en toile de fond : faut-il augmenter encore le nombre de places de prison ou se donner un objectif de réduction de la population carcérale ? N'est-il pas plus efficace, en termes de coût et de prévention des récidives, et donc en définitive de sureté, d'investir dans le développement de différentes alternatives à l'incarcération, aménagements de peine et accompagnements nécessaires à la réinsertion ?

C'est un préalable incontournable : dans les faits, « *la détention ne contribue pas à la réduction de la délinquance et de la récidive* », au contraire elle a un effet contre-productif, notamment parce qu'elle « *est le lieu où s'aggravent les risques de désocialisation* ».

Encore faut-il que l'opinion publique s'approprie cette réalité : l'avis préconise avec raison que la Cour des comptes réalise une comparaison pour objectiver ce débat.

Pour améliorer la réinsertion des détenus, il faut donc, tout d'abord, développer les alternatives à la détention et aménagement de peine : assignation à résidence sous forme électronique, recours aux travaux d'intérêt général, quartiers ou centre de semi-liberté, placements extérieurs. L'avis a le mérite d'identifier clairement les freins qui empêchent leur mise en œuvre et leur développement et porte des préconisations claires et précises pour les lever. Nous les soutenons, notamment celle qui consiste à sécuriser le financement des associations qui les mettent en œuvre et qui assurent l'accompagnement des personnes qui en bénéficient. Nous soutenons aussi l'ouverture d'une offre nationale de 5000 placements extérieurs.

Les pays qui ont fait ce pari, notamment les pays scandinaves, ont renversé la tendance : la Finlande par exemple, a réussi à diviser le nombre de ses prisonniers par trois en cinquante ans !

Si les huit priorités que l'avis préconise pour donner aux personnes détenues les moyens de leur réinsertion étaient mises en œuvre :

- la réinsertion serait au cœur du parcours de détention des détenus ;
- ils auraient accès au renouvellement de leurs documents d'identité ou titres de séjours, à leur bon de sortie, à une adresse internet et un accès aux sites nécessaires à leurs démarches : ce sont des ressources sans lesquelles personne n'a accès à ses droits ;
- tous les établissements disposeraient d'une Unité de vie familiale ou d'un parloir familial ;

- leur santé s'améliorerait et leurs soins seraient assurés sans rupture, pendant et après la détention ;
- ils bénéficieraient d'un maintien de leur bail en cas de courte peine et d'une place d'hébergement d'urgence lors de leur sortie s'ils n'ont pas de logement ;
- ils pourraient s'exprimer au sein d'un conseil de vie sociale dans leur établissement pénitentiaire ;
- ils pourraient entreprendre une formation, travailler, faire du sport, pratiquer des activités culturelles qui constituent des espaces de liberté et d'humanité, indispensables à la préparation de la reprise de la vie sociale, familiale et professionnelle.

Sur ce dernier aspect, nous regrettons néanmoins que concernant les activités culturelles, l'avis ne soit pas plus ambitieux. Car en effet, au-delà de l'accès à la Culture c'est la pratique d'activités culturelles qui permet réellement l'émancipation active des personnes en constituant un exutoire à la souffrance. Cette construction de la personne, permise par ces activités de création, est une des conditions indispensables à la préparation de la reprise de la vie sociale, familiale et professionnelle. En outre, les résidences d'artistes en prison, notamment pour l'écriture et la mise en scène, peuvent permettre de faire émerger et de mettre en mots la vie des détenus par leur participation à cette étape de création. Tels que affirmés dans la loi LCAP de juillet 2016, comme tous les autres droits humains, les droits culturels doivent être effectifs en prison. Ce sont des droits individuels qui sont effectifs lorsque la création, la diffusion et la participation à la vie culturelle sont libres.

Mais le CESE sera-t-il entendu alors qu'au moment même où nous votons cet avis, l'Observatoire international des prisons, en perdant ses subventions, risque la faillite ? Nous disons notre inquiétude.

Pour finir, et notamment au nom de la Fédération Citoyens et Justice, membre du Mouvement associatif, nous voulons vous remercier d'avoir très tôt associé différentes associations aux travaux de la section. Ce n'est donc pas un hasard si nous nous trouvons en accord avec l'esprit et les préconisations de cet avis et que nous l'avons voté.

CFDT

Dès 2006, le CESE avait souligné que la période de détention devait être « *aussi celle de la reconstruction* » permettant la réinsertion des personnes. L'avis présenté aujourd'hui, sans remettre en cause le principe de la sanction, rappelle que la détention devrait être une peine parmi d'autres, sanctionnant sans exclure ni priver la personne condamnée de ses droits fondamentaux.

La CFDT soutient la préconisation visant à développer le recours aux peines alternatives et aménagées qui font l'objet de différents freins alors qu'elles limitent la désocialisation et la désinsertion. Elles sont prévues par les textes, mais l'avis souligne la nécessité de les rendre effectives, rappelant qu'elles permettent d'agir concrètement contre la récidive. À ce titre, il est nécessaire de rétablir la possibilité d'aménagement des peines jusqu'à deux ans.

Déclarations des groupes

La période de la sanction doit permettre de préparer la réinsertion, ce qui est loin d'être le cas. Cette réinsertion doit constituer l'objectif du parcours de la peine, qui doit aussi prendre en compte la santé en détention, la continuité des soins, l'effectivité des droits, l'accès à la formation et à un travail.

L'avis souligne l'importance de réaliser, dès l'arrivée en détention, un bilan de la situation de la personne au regard de l'objectif de réinsertion : expérience professionnelle et compétences. Il est indispensable de permettre aux personnes condamnées ou en détention provisoire de bénéficier de la valorisation des acquis de l'expérience.

L'emploi des personnes en détention devrait être un vecteur d'insertion professionnelle. Or il n'a cessé de décroître ces dernières années. Il offre le plus souvent des activités peu valorisantes ne permettant pas ou peu d'acquérir des compétences professionnelles transférables à la sortie. De plus, les femmes subissent une inégalité supplémentaire dans l'accès au travail et à la formation professionnelle. Ces éléments montrent que le travail n'est pas considéré comme une priorité. L'accès au travail reste très souvent éloigné des objectifs de formation ou de réinsertion.

Pour la CFDT, l'emploi de détenus, sans contrat de travail ni une couverture sociale complète, n'est plus acceptable. La préconisation visant à transformer l'acte d'engagement en contrat spécifique déterminant les conditions de rémunération et assurant des droits à la retraite et à l'assurance chômage doit trouver rapidement sa traduction dans les faits.

Les préconisations contenues dans cet avis visent aussi à faire évoluer les mentalités, les pratiques et le regard des citoyens, en mettant l'accent sur la nécessité d'agir sur la réinsertion pour lutter contre la récidive. La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Le groupe CFE-CGC remercie la section des affaires sociales et de la santé d'avoir traité ce sujet de la réinsertion des personnes détenues. En effet, cette mission d'insertion reste encore insuffisamment prise en compte. Pour nous, l'accompagnement des personnes détenues est essentiel pour garantir leur réinsertion sociale et professionnelle, l'effectivité de leurs droits et pour prévenir la récidive.

La sortie de prison doit être anticipée, préparée et mieux encadrée ; il faut absolument mettre en place un véritable projet de sortie. Il est effectivement primordial d'aider les personnes détenues à préparer convenablement leur sortie. C'est pourquoi, nous soutenons les préconisations de cet avis qui portent sur l'accès à la formation, à l'emploi pénitentiaire et à la santé comme :

- la préconisation n°9 qui demande de « *faire de la réinsertion un objectif autour duquel s'organise le parcours de détention* » ;
- la préconisation n°10 sur la mise en œuvre d'un véritable parcours de santé pluridisciplinaire et individuel.

N'oublions pas que la réinsertion des personnes détenues passe par la formation et le travail, levier d'intégration sociale.

Nous remercions également la section d'avoir su, à travers cet avis, montrer les inégalités Femmes/Hommes en matière de réinsertion, mais aussi de détention : inégalité d'accès aux soins, d'accès au travail et à la formation professionnelle... ; ce qui est pour nous inadmissible. Nous demandons aux Pouvoirs publics et au Ministère de la Justice de remédier à cette situation de façon urgente.

Le groupe CFE-CGC n'oublie pas non plus les personnels de l'administration pénitentiaire et souhaite mettre en avant la préconisation n°19 qui demande une plus grande diversité des profils lors des concours et le développement de modules de formation continue associant des conseillers d'insertion et de probation, de Pôle emploi et des missions locales intervenant en détention, plus des modules sur l'insertion sociale et professionnelle des personnes détenues afin d'être les acteurs clés de cette évolution.

En conclusion, la question de la détention, de l'accès aux droits sociaux des personnes détenues et de leur réinsertion n'a pas, dans le débat public, la place qu'elle devrait. C'est pourquoi, il nous paraît important de faire évoluer les mentalités ; notre groupe demande, en plus de toutes ces préconisations, une opération de sensibilisation du grand public sur le travail effectué en prison par les personnes détenues afin de changer progressivement le regard porté par la société sur elles ainsi qu'une revalorisation des personnels qui les encadrent.

Le groupe CFE-CGC a voté en faveur de cet avis et tient à saluer le travail réalisé par la Section et son rapporteur.

CFTC

La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous.

Ce mot « *réinsertion* » est d'une importance capitale. Toute personne détenue, quelle que soit sa mesure privative de liberté et quel qu'en soit le motif, si sa réinsertion n'est pas organisée correctement, il y a peu de chances que cette personne soit en capacité de saisir « *sa chance* » et d'éviter de retourner en détention.

C'est en ce sens que cet avis a été construit et c'est pour cela que la CFTC rendra un avis positif.

En premier lieu, la CFTC soutient les préconisations concernant le développement des alternatives à la détention. L'enfermement strict n'est pas une solution dans bien des cas surtout avec la surpopulation carcérale qui ne permet pas un accompagnement individualisé.

Il faut généraliser les bonnes initiatives de certains lieux de détention ou lieux intermédiaires sur l'ensemble du territoire.

Dans cet avis, il est recommandé que la santé du détenu soit suivie non pas comme une personne libre, mais comme une personne ayant des problèmes liés à

Déclarations des groupes

sa situation d'enfermement ou liés aux actes répréhensibles pour lesquels il a été jugé. La CFTC approuve le respect de ce droit défini dans plusieurs préconisations.

Les liens familiaux doivent être préservés et la CFTC soutient la préconisation réclamant les parloirs familiaux et les Unités de Vie Familiale dans chaque établissement. Il s'agit de donner la plus grande chance possible d'une acceptation familiale de la situation et d'une réinsertion familiale plus facile.

Le temps de la détention doit aussi être un temps pour organiser sa sortie dès le 1er jour. La formation, le travail, un vrai projet professionnel sont des leviers incontournables pour éviter la récidive.

L'enseignement des savoirs de base fondamentaux, comme celui de la lecture, de l'écriture doivent être proposés en priorité à chaque détenu, afin de leur permettre d'être plus autonome.

La CFTC souligne les préconisations sur le respect des droits des personnes. Permettre aux détenus d'avoir accès à ses droits en matière de justice, de santé, de démarches administratives, de projet professionnel, de logement, c'est leur permettre de se réinsérer. C'est aussi comme le conclut cet avis : réduire la récidive et donc protéger la société.

Pour conclure, la CFTC tient à souligner le travail des associations qui œuvrent dans l'ombre avec peu de budget, ainsi que le travail difficile de tous les agents de la pénitencier, leur manque de moyens et de reconnaissance rend encore plus admirable leur engagement auprès des détenus.

La CFTC a voté cet avis.

CGT et Environnement et nature

Faire du sujet de la prison, l'affaire de toutes et de tous, créerait une vraie dynamique.

« *Yaka le mettre en taule* » reste le fondement de la pensée et des politiques sécuritaires.

Mais aujourd'hui, devant la situation générale des prisons : surpopulation, conditions de vies indignes, lieux de trafics et de radicalisation... Est-ce la seule réponse à apporter aux courtes condamnations? Pouvons-nous réfléchir sereinement à des solutions plus efficaces sur le moyen terme?

Est-ce vraiment nécessaire d'y envoyer un simple usager de drogue, un étranger parce qu'il est en situation irrégulière ou un SDF parce que justement il n'a pas de domicile?

Le constat est connu:

- ce sont les plus précaires qui sont incarcérés !
- construire des places de prison, c'est donner le signal pour les remplir et non pas aller vers des conditions plus humaines de détention... La France n'a jamais eu autant de places ni autant de détenus et la surpopulation carcérale bat des records. C'est cette spirale qu'il faut casser.

L'intérêt de cet avis, est de rappeler qu'il existe des peines alternatives et qu'il est temps de les faire valoir dans l'opinion, comme dans les pratiques. C'est aussi rappeler que la prison est un espace de désocialisation et qu'il serait plus efficace, de développer l'accompagnement socio-professionnel pour l'éviter quand c'est possible et pour toujours en préparer une sortie digne et utile pour la personne comme pour la société!

L'incarcération, dans le code, implique uniquement la privation de la liberté d'aller et venir, mais pas la perte de tous ses droits, comme de sa dignité.

Il est donc plus que temps de mettre l'Administration pénitentiaire devant ses responsabilités: Améliorer les conditions de vie en prison, c'est améliorer les conditions de travail des personnels et favoriser la réinsertion parce que, ceux qui rentrent en prison en sortent un jour!

Aller vers un *numerus clausus* est une grande idée, sachant que l'encellulement individuel devrait être la règle! Cela éviterait des taux d'occupation inhumains de plus de 200% dans des maisons d'arrêts où sont regroupées des courtes peines et des personnes en attente de jugement, c'est à dire présumées innocentes! C'est le sens de la première préconisation. Elle implique une nouvelle politique pénale.

La Justice, doit disposer des outils qui favoriseront les alternatives. Cela passe par des rapports sur la situation sociale récents, étayés et précis: Comment placer sous bracelet électronique quelqu'un s'il est sans domicile, ou si le juge ignore ses conditions de vies réelles? Comment proposer un stage de citoyenneté ou un Travail d'Intérêt Général si l'on n'a aucune visibilité sur les places disponibles?

Ces exemples questionnent la justice d'abatage, ou comparutions immédiates, grandes pourvoyeuses de courtes condamnations. C'est aussi le sens de la préconisation n°4 qui demande le rétablissement du seuil d'aménagement des peines à deux ans...

Rapprocher les droits des détenus du droit commun, c'est ce qu'aborde cet avis autour de la formation professionnelle et du travail en prison.

Nous devons faire du temps de détention un temps utile. Qu'il permette la remise à niveau scolaire, et/ou la formation professionnelle et que les détenus qui travaillent acquièrent des droits pour se former même une fois dehors

L'autre avancée, c'est le remplacement de l'engagement de travail actuel qui n'ouvre aucun droit par un contrat qui permette *a minima* l'ouverture de droits au chômage, à la retraite et à des rémunérations se rapprochant du droit commun.

Merci à la section d'avoir voulu ce progrès et d'y avoir ajouté les conditions de travail, d'hygiène et de sécurité, parce qu'hélas, les conditions du travail en prison sont trop souvent dignes du 19e siècle! Pourtant, permettre à un détenu de travailler c'est combattre sa désocialisation mais aussi lui donner les moyens d'indemniser ses victimes.

Cet avis aborde la situation des femmes, qui en raison de leur faible nombre, sont trop souvent emprisonnées loin de leurs proches et ne bénéficient pas partout de l'accès aux alternatives mises en place.

Déclarations des groupes

Le texte rappelle aussi que dans les Outre-mer, les alternatives sont encore à construire et que les conditions de détention y sont encore plus indignes qu'en métropole

Pour conclure, relevons, comme l'exprime l'avis, que la réinsertion est le parent pauvre d'une Administration pénitentiaire totalement centrée sur la sécurité. L'idée de sortir les Services pénitentiaires d'insertion et de probation de cette Administration est la voie qui permettra que les politiques de réinsertion trouvent toute leur place. Même si nos groupes auraient préféré une direction autonome de l'insertion pour mieux peser au sein de la chancellerie, l'idée d'un service autonome rattaché à la Garde des Sceaux va dans le bon sens, d'autant qu'il aurait la charge de l'animation d'un comité interministériel rassemblant toutes les administrations et secteurs concernés par la situation des sortants de prison.

Là encore, la mobilisation des énergies pour que le passage du dedans au dehors permette aux ex-détenus qui ont purgé leur peine, de recouvrer tout de suite, tous leurs droits est un moyen de lutter contre la récidive. Sortir sans un sou et sans droits sociaux ne doit plus exister, pour cela il faut que toutes les administrations puissent entrer et travailler facilement en prison, que les détenus aient un accès internet vers elles.

Qu'enfin les moyens pour l'accompagnement social, éducatif psychologique, médical et professionnel soient effectifs. On promet depuis des années, des moyens pour le secteur associatif qui sont en réduction et des créations de postes de conseillers d'insertion et de probation qui sont vite oubliées... L'accompagnement c'est deux fois moins cher qu'une journée de détention : il faut ces moyens!

La France a appris à se passer du bagne et de la peine de mort, il est temps maintenant de s'attaquer, comme les Pays Bas ou le Danemark à la décroissance carcérale... C'est un bon sujet pour une suite! Le groupe de la CGT et le groupe de l'environnement ont voté cet avis.

CGT-FO

Le CESE n'est pas à son premier travail sur la réinsertion des détenus. Déjà en 2006, cette problématique avait fait l'objet d'un travail rapporté par M. Donat Decisier. Le groupe CGT-FO avait alerté sur l'importance de prendre en charge plusieurs points. Sans être exhaustifs, nous avons mis en avant l'urgence de rénover le parc pénitentiaire existant et d'en construire de nouveaux établissements. De même, il était pour notre groupe nécessaire de rapprocher la situation du détenu au travail de celle du salarié par la généralisation du SMIC à l'ensemble des activités réalisées en détention selon le principe « à travail égal, salaire égal ». Malheureusement, les choses n'ont pas beaucoup bougé depuis.

Ainsi, nous nous réjouissons que cet avis revienne sur ces points et constatons que les différents plans de rénovation/agrandissement du parc pénitentiaire qui se sont succédés depuis 2006 n'ont en aucun cas permis de juguler ni l'accroissement continu de la surpopulation carcérale, qui n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui (taux d'occupation moyen de 140 % en maison d'arrêt), ni la persistance de conditions de vie indignes d'un pays démocratique dans certains

établissements (voir dernier rapport du CGLPL). De même, une absence d'avancée sensible sur la question du statut dérogatoire au droit du travail qui persiste en détention sans réelle perspective d'évolution

Certes depuis 2006, des améliorations sont à noter en particulier sur « *la place accordée à l'objectif de réinsertion dans le missions des services pénitentiaires* ». Le groupe FO note avec intérêt que des avancées notables ont été réalisées ces cinq dernières années, même s'il reste des points de progrès importants qui sont d'ailleurs précisés dans cet avis.

Sur la base de ces constats, le groupe FO insiste sur trois points en particulier :

- la question de l'insertion professionnelle des personnes détenues à travers l'impact du transfert aux régions de la formation professionnelle des personnes détenues, et plus récemment la création de l'agence du TIG-IP par décret en date du 10 décembre 2018 ;
- le rôle essentiel du service public et la nécessaire coordination interministérielle sur les champs de l'emploi, de la santé, du logement, et de l'accès à l'éducation et à la culture ;
- une attention particulière aux discriminations envers les femmes et les personnes détenues âgées et/ou handicapées

Sur la question de la formation professionnelle, le transfert vers les Régions s'est effectué progressivement à partir de 2015, selon le statut des établissements pénitentiaires – gestion publique ou déléguée – et en fonction des difficultés plus ou moins grandes à trouver un compromis entre les services de l'État et les régions sur les modalités de compensation financières afférentes à ce transfert de compétences.

En 2017, ce sont 15 % des personnes détenues qui ont bénéficié d'une formation en détention contre 7 % en 2005. Cette évolution est certes favorable mais demeure encore très largement insuffisante comme le démontre les éléments communiqués par l'association Régions de France.

En effet, le taux d'accès à la formation professionnelle varie de 5 % en Île-de-France à 24,6 % en Occitanie, et à peine 4 % pour l'Outre-Mer ; une absence totale de coordination entre les régions pour préserver l'égalité d'accès à la formation professionnelle pour tous les détenus de France et d'outre-mer et surtout aucune perspective de régulation par l'État d'une situation qui s'avère totalement contre-productive en renforçant sérieusement les risques de récidive d'un public qui compte déjà parmi le moins qualifié de la population active (un détenu sur deux n'a pas de diplôme)

Ainsi, même si nous pouvons nous réjouir de l'alignement de la formation professionnelle des personnes détenues sur le droit commun avec pour corollaire des actions de formation en détention à visée certifiante et qualifiante plus en phase avec la réalité du marché du travail, notre préoccupation principale sur ce sujet est la rupture d'égalité républicaine induite par cette régionalisation qui a pu entraîner un véritable black-out de plusieurs mois dans certaines régions et non des moindres. La situation des Outre-mer étant encore plus préoccupante. Le groupe FO dénonce par conséquent avec la plus grande fermeté la mise à mal dans ce domaine du principe d'égalité entre citoyens sur l'ensemble du territoire français qui est l'un des piliers de notre République.

Déclarations des groupes

Par ailleurs, le décret n°2018-1098 du 07 décembre 2018 a porté création d'un service à compétence nationale dénommé « *agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous-main de justice* » directement rattachée au garde des Sceaux. La création de cette agence qui consacre le regroupement des questions du travail, de la formation professionnelle et de l'insertion par l'activité économique semble traduire une volonté du ministère de la justice d'aller vers une approche globale de la réinsertion des personnes détenues hors des contraintes fortes exercées au sein de l'administration pénitentiaire pour une approche prioritairement sécuritaire.

Pour autant, cette volonté supposée ne saurait se concrétiser sans moyens à la hauteur des enjeux. Un pilotage précis des moyens et des résultats obtenus par cette agence est donc nécessaire pour pouvoir juger dans quelques années de la pertinence de son existence en termes d'impact concret sur la surpopulation carcérale via un développement significatif de l'accès à un TIG « *qualitatif* », et sur la récidive via un développement significatif de l'accès à un travail qualifiant et à une formation professionnelle certifiante en détention sur l'ensemble du territoire français.

Concernant le rôle du service public, la politique conjointe engagée depuis 1993 entre la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la direction générale de Pôle emploi vise à permettre aux personnes condamnées et détenues en fin de peine ou susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine, d'accéder à l'emploi et à la formation, de préparer leur réinsertion dans la vie active et de prévenir ainsi les risques de récidive.

Pôle emploi et l'administration pénitentiaire formalisent leur partenariat via une convention cadre nationale triennale – déclinée en région – qui prévoit l'intervention de conseillers Pôle emploi (161 conseillers pour 71,5 ETP au 1er juillet 2019) auprès des personnes condamnées et détenues dans les établissements pénitentiaires de métropole et d'Outre-Mer.

En 2014, une avancée significative en termes d'accès au droit commun a été obtenue pour les personnes détenues dans la mesure où désormais les conseillers Pôle emploi/justice ont accès en détention au système d'information de Pôle emploi via des portables et une connexion informatique dédiée. Ce sont ainsi environ 10 000 inscriptions anticipées sur la liste des demandeurs d'emploi qui sont effectuées en détention chaque année par Pôle emploi. Cet accès anticipé au droit commun de l'offre de service de Pôle emploi vise à mieux préparer la sortie et faciliter ainsi la transition dedans/dehors.

L'avis a permis de mettre en exergue cette implication forte du service public de l'emploi, trop souvent méconnue ou sous-évaluée. Le groupe FO se félicite de l'implication croissante du service public de l'emploi aux côtés du SPIP pour préparer et faciliter l'accès et le retour à l'emploi des personnes détenues, facteur décisif en matière de lutte contre la récidive. Une évaluation formelle de l'impact de cette action telle que préconisée par l'avis serait de nature à renforcer la visibilité de la pertinence de l'action du service public au-delà de l'intervention nécessaire et complémentaire des associations privées.

Enfin, au-delà de l'exemple du service public de l'emploi, une plus forte coordination des différents services de l'État dans les champs de la santé, du

logement, ou encore de la culture est plus que jamais nécessaire. Or l'accès à Internet étant aujourd'hui un préalable à l'accès à la plupart des droits sociaux, le groupe FO réaffirme donc l'impérieuse nécessité d'avancer très rapidement dans ce domaine et d'aller bien au-delà du projet NED (numérique en détention) porté par le ministère de la justice, qui ne nous semble pas à la hauteur des enjeux, loin s'en faut.

Les discriminations envers les femmes et les personnes détenues âgées et/ou handicapées. Les femmes ne représentent qu'un peu plus de 3 % des personnes détenues et vivent en quelque sorte sous le régime de la double incarcération au sein de « *quartiers femmes* » avec des accès limités aux activités disponibles en détention. Cette faible proportion de femmes est souvent mise en avant pour justifier l'absence de politique volontariste spécifique visant à faciliter leur accès à toute forme d'activité au même titre que les hommes (du sport au travail en détention). Nous estimons cette discrimination inacceptable et souhaitons qu'un plan d'action ad hoc soit mis en œuvre au bénéfice des femmes détenues et que l'administration pénitentiaire en rende compte spécifiquement dans son bilan d'activité annuel. Dans le même ordre d'idée, 11,9% de la population carcérale a plus de 50 ans aujourd'hui et ce vieillissement s'accompagne de handicap et de perte d'autonomie accélérés par rapport à la population classique. Nous souhaitons par conséquent qu'un effort particulier et des moyens dédiés soient budgétisés pour l'adaptation des locaux et de l'organisation de la détention aux contraintes nouvelles générées par cette situation.

Le groupe FO a voté pour cet avis.

Coopération

Quand a-t-on fini de purger sa peine ? C'est la question que se posent toutes les personnes sous-main de justice, tant ils rencontrent des difficultés à retrouver une vie normale une fois libérés. C'est aussi celle qui vient perturber la manière dont on peut aborder la question qui est posée sur la réinsertion des personnes détenues. Et c'est ce qui explique le titre de cet avis et le sens de son chapitre premier.

L'avis dresse un constat assez cruel.

Les prisons, pour reprendre ce terme générique, sont saturées par des incarcérations préventives ou de courte durée notamment pour des infractions routières sans conséquence humaine, ou le non-respect de la législation sur les stupéfiants. Ces exemples illustrent les causes d'une surpopulation carcérale qui ne fait que croître malgré les créations de places toujours plus importantes.

Nos dispositifs, trop cloisonnés, traitent les différents aspects mais sans approche globale et concertée permettant de mettre en perspective les impacts des différentes mesures prévues par les lois successives dont celle du 23 mars 2019.

En effet, si la réinsertion des personnes placées sous-main de justice est un objectif clairement exprimé et une priorité donnée à l'administration pénitentiaire, la réinsertion effective à l'issue d'une mesure privative de liberté progresse peu. La loi de 2019 donne des moyens supplémentaires et crée un nouveau service tel que l'agence des travaux d'intérêt général, mais il est à craindre que les choses évoluent peu, notamment si toutes les alternatives à la détention ne sont pas exploitées. La

Déclarations des groupes

meilleure réinsertion n'est-elle pas d'éviter la perte de son travail, la perte de son logement ou de ses liens familiaux ? Tel est le sens des premières préconisations, une attention toute particulière devant être apportée à la préconisation n°3 qui demande à la Cour des comptes de comparer le coût des mesures alternatives au coût économique et social de la détention. Partant de la situation existante, l'avis liste huit priorités avec lesquelles le groupe de la coopération est en parfait accord, y compris celle sur le travail en détention. Le travail, mais aussi la formation, qu'elle soit initiale ou professionnelle, doivent favoriser une vraie réinsertion et doivent rester suffisamment attractifs pour se développer davantage.

Le groupe souhaite tout particulièrement insister sur la place du numérique dans notre société et sur l'importance de pouvoir, en centre de détention, accéder aux services publics nécessaires à la préparation de sa sortie, ce qui commence par le renouvellement de ses papiers.

La réinsertion est l'affaire de tous et en premier lieu des différents acteurs, notamment associatifs, qui y contribuent et doivent mieux travailler ensemble avec les moyens nécessaires à l'atteinte de cet objectif. Le groupe de la coopération a voté favorablement l'avis.

Entreprises

Sur ce sujet grave et délicat, permettez-nous de vous féliciter pour le constat contenu dans cet avis qui met en relief une réalité malheureusement trop méconnue : record de la densité carcérale qui ne contribue pas à la réduction de la délinquance et de la récidive, population jeune et défavorisée surreprésentée, coût de l'incarcération élevé par rapport à d'autres alternatives, peines courtes majoritaires... sans remettre en cause le principe de la sanction ni de la peine, autant de raisons effectives pour travailler à des solutions pragmatiques destinées à éviter les récidives. C'est un changement de regard de la société toute entière qui est nécessaire.

Pour les entreprises, les priorités sont d'évaluer l'impact du travail, en détention et en milieu ouvert, mais aussi la gouvernance et l'efficacité des politiques publiques d'insertion des personnes détenues, analysées notamment sous l'aspect des moyens mobilisés et du coût de ces politiques. Nous saluons les préconisations liées au développement des statistiques, tout comme celles visant à mieux coordonner le parcours socio-professionnel. Il faut aussi mettre en exergue, comme le préconise cet avis, les freins et leviers de l'accès à l'emploi, les problématiques rencontrées par les employeurs, les initiatives innovantes...

Vous le rappelez, monsieur le rapporteur, la formation et le travail sont des leviers incontournables de la réinsertion. Pour autant, il existe une nécessité d'anticiper, dès l'incarcération, un plan personnel de sortie qui serait suivi pendant toute la période de la détention, plan comportant une orientation professionnelle, une remise à niveau sur les savoirs-être et savoir-faire, ainsi que des actions de formation qualifiante. À ce sujet, un regret : l'avis comporte trop peu de recommandations en matière d'orientation : si le recours aux outils numériques est préconisé pour orienter les détenus, il ne faut pas négliger de sensibiliser et de former les CPIP (Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation), à l'utilisation des sites de découverte des

métiers (campagne ad hoc, Les industries technologiques, Kit métiers, CIDJ...) ou aux tests d'aptitude professionnelle ou tout autre solution permettant de développer un projet personnel solide.

Cibler les métiers en tension pourrait être aussi une piste pour l'ensemble des acteurs en organisant des partenariats de terrain entre des centres de détention et des organisations professionnelles territoriales représentatives des secteurs qui connaissent des difficultés de recrutement et leurs organismes de formation par exemple. Enfin, il faut faciliter les actions de formation hors les murs. Informer les juges de l'application des peines (JAP) des actions engagées et les sensibiliser aux contraintes liées à l'organisation de ces formations nous paraît aussi essentiel.

Les entreprises soutiennent le projet de refonte de l'acte d'engagement en un contrat spécifique et le développement du recours à des opérateurs extérieurs – notamment des structures d'insertion par l'activité économique intervenant en prison pour préparer les détenus à la sortie (apprentissage des codes de l'entreprise, préparation de l'entretien d'embauche, rédaction du CV...). Ceci permet de faire le lien avec les entreprises susceptibles de les recruter mais aussi de valoriser les actions des entreprises, qui rappelons le, sont déjà investies sur le sujet.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe des entreprises a voté favorablement.

Mutualité

Accompagner les détenus dans leurs accès aux droits sociaux, préparer la sortie de prison, deux exigences qui répondent à deux impératifs. L'un de respect des personnes en veillant à l'exercice effectif des droits dont elles disposent, l'autre de réussite de la réinsertion qui dépend à la fois de notre capacité à anticiper la sortie mais aussi de la mise en œuvre réelle des différents dispositifs existants.

Il s'agit d'un défi difficile tant la prison est avant tout, souvent même exclusivement, perçue comme une punition. Punir plus que réinsérer conduit à minorer les risques d'aggravation de la désocialisation et de la déresponsabilisation pendant la détention.

La réinsertion ne doit pas être un objectif de principe porté par une vision « *angélique* ». C'est un exercice difficile qui nécessite une volonté politique assumée mais aussi un savoir-faire et des moyens.

Aujourd'hui les responsabilités sont partagées entre les juges d'application des peines (JAP) et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) avec parfois un regard, voire des objectifs différents. L'avis pointe ces difficultés mais peut-être pourrait-on aller plus loin encore dans la clarification des responsabilités. N'est-il pas envisageable que les magistrats après avoir jugé de la culpabilité, prononcé la peine et défini sa forme, confient à des SPIP adaptés à cette nouvelle mission, la définition du contenu de la peine et sa mise en œuvre ?

Un autre sujet est justement souligné dans l'avis, l'importance de la formation et du travail au regard des possibilités de réinsertion. Les préconisations pour améliorer l'attractivité du travail en détention et à l'issue de la détention auprès des employeurs sont particulièrement pertinentes, elles vont dans le sens du développement du travail

Déclarations des groupes

à l'extérieur dans des conditions proches du droit commun. C'est en effet la seule solution pour éviter les ruptures dans le parcours d'un détenu.

Le développement du travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires a montré ses limites, il faut désormais favoriser le travail à l'extérieur, dans des conditions de droit commun, ce qui permettrait de favoriser les rapprochements entre l'administration pénitentiaire et les autres acteurs de la politique de l'emploi. Des initiatives voient le jour sur le terrain, elles gagneraient à être soutenues et encouragées par une politique qui affirme la priorité du développement du travail à l'extérieur des prisons en lien avec une politique d'aménagement des peines qui ne l'entrave pas.

Ces remarques, dans le prolongement des préconisations d'avis, soulignent la qualité du travail accompli par le rapporteur qui a su, sur un sujet difficile et potentiellement clivant, trouver un équilibre tout en nous proposant des préconisations fortes et courageuses. Le groupe de la mutualité a voté cet avis sans aucune réserve

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

« *Mes amis, retenez ceci, il n'y a ni de mauvaises herbes, ni mauvais hommes. Il n'y a que de mauvais cultivateurs* ». Vous avez peut-être reconnu l'extrait du livre de Victor Hugo, ou bien êtes-vous allés voir le film « *Les Misérables* », qui met en lumière cette citation.

Pas de mauvaises herbes, ni de mauvais hommes : c'est ce que montre cet avis. 44 % des personnes détenues ont entre 18 et 30 ans. 76 % ont un niveau d'études inférieur ou égal au CAP. 9 % se déclaraient sans logement.

Si la précarité n'excuse rien, elle explique beaucoup de comportements.

Les témoignages des personnes rencontrées au cours de cet avis nous montrent que le passage à l'acte peut entendre répondre aux besoins les plus primaires, auxquels nous aspirons toutes et tous : se nourrir, subvenir aux besoins de sa famille, se sentir reconnu.e, appartenir à un groupe, trouver sa place dans la société.

Les jeunes en détention sont, dans la plupart des cas, issu.es de familles précaires, qui n'arrivent pas à vivre malgré leur travail. Ce sont des jeunes en échec scolaire, victimes de discrimination, et qui n'ont pour projet d'avenir qu'une insertion sociale et professionnelle difficile voire inexistante, faute des diplômes non obtenus et d'un cumul de difficultés.

Là où les cultivateurs n'apportent pas de solutions tangibles pour répondre à ces besoins, ce sont d'autres acteur.rices et d'autres lois qui priment. Jusqu'à quand ? L'étincelle qui déclenche l'explosion de certains territoires est proche, et s'est manifestée cette année.

Alors que faire ? L'avis nous donne de nombreuses pistes et nous souhaitons en relever plusieurs.

En premier lieu, il convient de lutter plus en amont contre la précarité des jeunes. Notre groupe rappelle l'importance et l'urgence de faire entrer les jeunes de moins de 25 ans dans le droit commun. Nous regrettons également la suppression de l'allocation temporaire d'attente qui était ouverte aux jeunes dès 18 ans, et qui leur permettait une ressource en sortie de prison. À ce titre, il est pertinent d'intégrer les personnes détenues dans la concertation sur le revenu universel d'activité en cours (RUA).

L'accès à l'emploi en sortie de détention doit en outre rester une priorité à poursuivre. Bruce et Larry nous ont rappelé les freins à lever pour permettre cet accès.

De plus, nous soutenons les propositions relatives au développement des quartiers arrivants et des quartiers de pré-sorties pour accompagner au mieux les jeunes et tous les détenu.es dans tout leur parcours de détention.

Enfin, comme l'avis le préconise, il est essentiel d'inclure dans l'exercice du droit d'expression et du pouvoir d'agir en détention les questions relatives à l'exercice des droits sociaux et à la réinsertion. C'est ainsi que les détenu.es seront davantage acteurs et actrices de leur vie.

Le groupe a voté cet avis qui tend à ce que toute la société soit une meilleure cultivatrice.

Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer veut d'abord marquer son accord sur la philosophie générale du projet d'avis et sur ces principales préconisations, visant à développer les solutions alternatives à la prison et les mesures d'accompagnement pour la réinsertion des détenus.

Après tant d'autres rapports allant dans le même sens, il faut espérer que cet avis aura un impact significatif sur une nécessaire prise de conscience collective dans un pays qui a la « passion de punir », sans se rendre compte que l'incarcération « sèche » nous coûte plus cher, - et avec moins de résultats - que des mesures alternatives et d'accompagnement.

Deux remarques concernant les Outre-mer.

La première porte sur la difficulté de traiter de la situation des Outre-mer dans un rapport général.

On parle de la surpopulation carcérale, frein à l'exercice des droits fondamentaux et à la réinsertion, pour nous dire, c'est la seule mention des outre-mer qu'en moyenne elle serait désormais moindre que dans l'Hexagone. Mais les moyennes mentent. On ne cite aucun des cas qui, en Outre-mer, ont fait l'objet d'alertes répétées de l'OIP, du Contrôleur Général, de la CNDH et de décisions de justice. À côté de la plus petite prison de France, 11 places, à Saint-Pierre et Miquelon, où l'on compte parfois plus de surveillants que de détenus, le taux de surpopulation carcérale est monté jusqu'à 500 % en janvier 2016 à NUUTANIA en Polynésie Française, se situant en général au-delà de 300 % jusqu'à la récente ouverture d'un nouveau centre de rétention. La prison de Saint-Pierre de la Réunion reste, malgré plusieurs alertes,

Déclarations des groupes

dans un état d'insalubrité et de surpopulation inquiétant. La prison de BAIE-MAHAUT en Guadeloupe, avec une surpopulation avoisinant toujours les 200% a donné lieu en juillet 2018 à une condamnation de l'État. La prison de REMIRE en Guyane, en Février dernier, a fait l'objet en référé d'une injonction de remise en état.

La deuxième remarque vise les difficultés particulières d'accompagnement et de réinsertion dans les Outre-mer. Là où la précarité sociale, la pauvreté et le chômage sont les plus importants, l'effort en matière de prévention et de réinsertion doit être accru. Dans différents territoires d'Outre-mer, les situations sont critiques en matière de santé, notamment psychiatrique, en matière d'alphabétisation et de formation. Les condamnés à de longue peine qui doivent être soumis à un examen psychiatrique par le Centre national d'évaluation (CNE) dont les trois sites se trouvent dans l'Hexagone. Le Groupe de l'Outre-mer demande donc la mise en place à titre expérimental d'un CNE itinérant dans les Outre-Mer. Tout cela implique de fléchir des moyens en direction de ces territoires à hauteur des enjeux auxquels ils sont confrontés.

D'une manière plus générale, c'est l'occasion de rappeler que face aux grandes économies mondialisées, et au vu des contraintes structurelles qui sont ceux des Outre-mer (insularité, éloignement, étroitesse des marchés intérieurs), il ne peut y avoir, de production locale et d'emplois pérennes sans un effort de solidarité. À cet égard, comme en matière d'accompagnement et de réinsertion, les dépenses et investissements d'aujourd'hui seront les économies de demain.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Marie-Aleth Grard : « Grand merci cher Antoine pour ce travail, qui nous a permis des échanges fructueux sur des questions humaines bien délicates.

Au regard de la faute commise, la peine délivrée par la justice doit être exécutée pour tous dans des conditions qui excluent l'atteinte à la dignité humaine. Nous l'avons vu avec ce travail, nous en sommes loin pour une très large majorité de détenus au moment de l'incarcération et à leur sortie.

ATD Quart Monde a décidé il y a un an de travailler ce sujet de la prison et des sorties de prison, avec des familles vivant dans la grande précarité touchées par cette question. Voici ce que proposent ces personnes, qui pour certaines sont également passées par la prison.

« Pour nous la priorité c'est respecter l'humain. C'est le manque de respect et de considération qui fait mal. Retrouver l'humain dans la personne qui a généré du trouble, du mal et de la peur dans notre société est une considération qu'ignorent les règles de la mise sous-main de justice, et pourtant c'est ce qui devrait guider l'ensemble des règles édictées. Si la justice hésite souvent entre répression et insertion, retrouver l'humain implique d'abord d'ériger le respect en règle élémentaire de part et d'autre.

Le respect ne s'apprend que par les formes les plus élémentaires de politesse. Insultes, brimades, humiliations créent, en retour, amertume et exaspération qui se déchargent sur les plus faibles, générant ainsi une cascade d'arbitraires.

La prison ne peut être vertueuse que si chacun est traité à égalité avec les autres. Si l'argent crée des inégalités dans la satisfaction de certains besoins, et permet à certains d'acheter ce que d'autres n'auront pas, un message est envoyé aux plus démunis qu'il vaut mieux être malhonnête avec de l'argent qu'honnête et démuné. »

Les personnes qui ont témoigné dans ce travail ont pu dire qu'elles avaient presque toutes un mauvais rapport à l'écrit et peu d'agilité avec les textes administratifs. Pourtant toutes les demandes, réclamations, ou préparation de la sortie passent par l'écrit.

Ainsi après la forte demande de respect de la personne humaine, les personnes demandent de rendre obligatoire qu'on leur apprenne à lire et écrire.

Enfin la sortie de prison reste une grosse inquiétude, en particulier la question du logement qui angoisse les personnes qui ont trop souvent auparavant connu la vie à la rue. Je voterai cet avis ».

Laure Lechatellier : « Je tiens à saluer le travail considérable mené par la section, son rapporteur, Antoine Dulin, ses membres, avec l'appui de l'administration.

Le titre de cet avis - *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes* -, démontre la multiplicité des acteurs concernés et leur nécessaire coordination : qu'il s'agisse des magistrats, des institutionnels, des collectivités territoriales, ou encore des associations œuvrant dans ce champ... car malgré la mobilisation de nombreuses politiques publiques, il ressort de nos travaux et auditions que celles-ci peinent à se rencontrer.

Cet avis pose en préalable, la question de la pertinence de notre politique pénale engendrant surpopulation carcérale et difficultés de réinsertion pour les détenus.

Il ne s'agit pas de remettre en question le principe de la sanction, ni le rôle de la peine très clairement défini dans le code pénal, mais de nous interroger sur le rôle de la prison.

Car si la prison est un lieu d'incarcération, elle porte également la responsabilité de la réinsertion des personnes détenues.

En mettant entre parenthèses l'accès à certains droits, avec le risque d'accentuer leur perte, la détention peut compromettre sérieusement les chances de réinsertion.

L'avis pose la question du coût pour les détenus mais aussi pour l'ensemble de la société, de la non-réinsertion : qu'il s'agisse du coût humain, social ou encore économique.

À ce titre, l'une des préconisations intéressantes que je retiens, est la nécessaire évaluation plus fine que celle existante, des coûts de l'incarcération par rapport à celui des peines alternatives en prenant en compte :

- le coût de l'accompagnement réalisé dans le cadre de ces dernières ;

Déclarations des groupes

- mais aussi les conséquences des sorties sèches notamment en termes de récidive.

Parmi les grandes recommandations de l'avis concernant la préparation de sortie des détenus, figurent des actions liées au retour dans les droits sociaux, l'accès à l'hébergement, le retour/accès à l'emploi, mais aussi la continuité dans l'accès aux soins médicaux.

Sur ce dernier point - la santé – notre avis insiste sur la nécessité d'une approche catégorielle. Qu'il s'agisse de la situation particulière des femmes détenues, des détenus en situation de handicap ou en perte d'autonomie, ou encore de ceux atteints de troubles mentaux.

À ce sujet, Le rapport de la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté pointe, dans un rapport publié vendredi dernier, de nombreuses insuffisances et des « *conditions de détention inadaptées* ». Et conforte ainsi notre préconisation en la matière.

D'autres préconisations concernant la préservation des liens familiaux, la culture ou le sport comme vecteurs de réinsertion, l'accès à l'hébergement, ou encore la formation et le travail constituent des axes essentiels de notre avis auxquels j'adhère intégralement.

Je voterai donc pour cet avis ».

Professions libérales

Le rôle initial de la prison est triple : sanctionner, protéger la société, et parfois le détenu lui-même.

Mais, l'objectif de la privation de liberté est aussi d'accompagner et de reconstruire un parcours abimé afin de permettre une réinsertion pour éviter la récidive.

Il faut donc « *sanctionner sans exclure* ».

Malheureusement, la prison désocialise et aggrave les ruptures qui affectent beaucoup de détenus.

Pour éviter cela, dès l'entrée en milieu carcéral, il faut préparer la sortie en évitant les « *sorties sèches* », encore trop fréquentes, surtout pour les courtes peines de loin les plus fréquentes (68 % des peines d'emprisonnement), et qui font le lit de la récidive.

Pour exemple, une formalité simple comme le renouvellement de sa carte d'identité, relève du parcours du combattant en prison. Comment, sans ce précieux sésame, espérer se réinsérer, faire valoir ses droits, trouver un travail, retrouver un logement ?

Pour permettre de transformer positivement la détention, l'avis insiste sur l'accompagnement, la nécessité vitale de préserver les liens familiaux, de conserver le logement, de favoriser l'accès à la culture et au sport, l'accès à la formation professionnelle et au travail en prison.

Les prisons sont pleines et ne l'ont jamais été autant, ceci en dépit des constructions de places supplémentaires. Le taux d'occupation a atteint 135% en moyenne, et parfois même 200 % !

Alors, la question se pose de construire toujours plus de prisons, ou lorsque cela est possible, de rechercher des alternatives à l'incarcération, comme le bracelet électronique, le placement extérieur, les travaux d'intérêt général. L'avis du CESE fait clairement ce choix.

Au-delà, le groupe des professions libérales souhaite insister plus particulièrement sur les difficultés sanitaires en milieu pénitentiaire.

Il y a urgence à mettre en place un parcours de santé pluridisciplinaire et individuel pour prendre en charge la fragilité particulière des détenus et plus particulièrement celle des femmes. Citons les addictions en tout genre, la prévalence élevée du VIH et des IST, des handicaps divers, du décrochage scolaire, ...

Les troubles psychiatriques omniprésents (8 hommes sur 10 et 7 femmes sur 10) méritent une attention toute particulière. La question du déterminisme psychique qui mène à la prison et des troubles acquis par suite d'emprisonnement ne doit pas être éludée.

La santé revêt donc une importance capitale qui n'est pas suffisamment prise en compte, et qui exige, au minimum, des statistiques fiables et constamment mises à jour.

Sur tous ces points, l'avis tente avec succès d'y répondre par un ensemble de préconisations pragmatiques, opérationnelles et potentiellement efficaces, pour peu que les pouvoirs publics les écoutent, les entendent et surtout les mettent en application car le temps presse.

Le groupe des professions libérales remercie le rapporteur et les membres de la section pour la qualité de ce travail et a voté l'avis.

UNAF

Faire de la réinsertion des détenus une mission réellement prioritaire constitue l'essence même de l'avis. À la fois sociale, politique, cette mission a une dimension humaine, qui doit conduire à briser les chaînes de l'exclusion, à lutter efficacement contre la récidive mais aussi donner du sens à la peine.

Plusieurs propositions visent à résoudre cette équation et le groupe de l'UNAF en retient trois plus particulièrement.

Préserver les liens familiaux. Le sujet est loin d'être marginal car selon les chiffres du ministère de la justice entre 70 000 et 140 000 enfants seraient concernés chaque année par l'incarcération d'un de leurs parents. Il est donc indispensable d'intensifier les relations familiales pendant la durée d'incarcération en renforçant les objectifs publics en termes de développement des parloirs familiaux ou d'unités de vie familiale. Mais préserver les liens familiaux doit aussi prendre d'autres formes d'action : le développement de la médiation familiale en milieu carcéral pour le maintien des liens familiaux pendant la détention et non pas seulement par

Déclarations des groupes

anticipation de la sortie, ou encore le soutien à la parentalité. Il s'agit ainsi de permettre le maintien des liens parents-enfants, l'accès aux droits et la compréhension des contraintes de l'exercice de l'autorité parentale en milieu carcéral. Dans l'intérêt de l'enfant, la médiation familiale lui permet de maintenir le lien avec le parent incarcéré là où l'autre parent voit dans ce lien un danger pour l'enfant. Plusieurs Udaf développent ce type de services pour permettre une réinsertion sociale et aussi familiale des détenus.

Lever les freins au développement des alternatives à la détention. Les dispositifs progressifs de préparation à la sortie - que ce soit la semi-liberté, le placement extérieur ou le bracelet électronique- sont autant de mesures d'aménagement des peines permettant le maintien des liens familiaux et facilitant la réinsertion sociale et professionnelle et ceci d'autant plus pour les jeunes parents. La préconisation 4 pour lutter contre la sous-utilisation de ces alternatives doit recevoir une traduction concrète rapidement.

Enfin, le groupe de l'UNAF se félicite que l'avis souligne l'importance de l'action des associations dans les prisons et à la sortie pour faciliter l'accès au logement, aux droits sociaux, à la santé, à l'emploi ou à la formation. Pérenniser voire renforcer leurs moyens contribue à un parcours global vers la réinsertion.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

La question de la réinsertion des personnes détenues est une problématique centrale de justice mais également fondamentale dans une société démocratique. L'avis revient sur les chiffres de la surpopulation carcérale, rappelant qu'aujourd'hui, 82 708 personnes sont détenues pour 70 818 places disponibles. Cette surpopulation est particulièrement forte dans les quartiers où sont détenus les prévenus ou condamnés à de courtes peines. La surpopulation n'est pas nouvelle et la construction de 30 000 places nouvelles en 25 ans n'a pour autant pas résolu cette situation.

L'avis rappelle avec justesse que la prison désocialise, déresponsabilise les détenus et il repose de manière fine et éclairée les termes du débat en n'omettant pas les difficultés et les questions soulevées, argumentant longuement sur les solutions alternatives à ce que l'on a pu appeler « *le tout carcéral* »

Ces alternatives nécessitent des moyens nouvellement répartis, amplifiés mais également un soutien résolu des autorités, tant politiques que judiciaires pour leur développement. Ces alternatives font apparaître alors le travail mené par de nombreux acteurs.

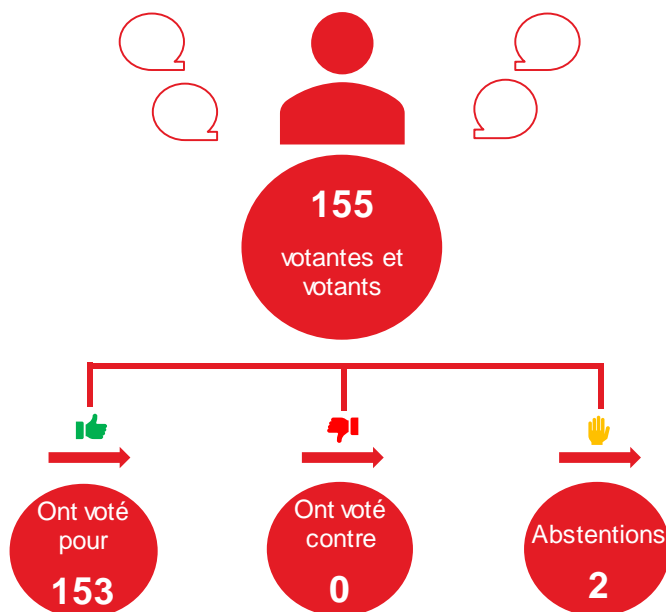
L'UNSA salue particulièrement les préconisations 8 et 19.

La préconisation 8 vise à accroître l'offre de placements extérieurs et leur prononcé par les juridictions. Cette modalité d'exécution de la peine est particulièrement adaptée à certains publics. De plus, elle permet un accompagnement renforcé et facilite les démarches de réinsertion. Cela nécessite à la fois des moyens et une réflexion large sur leur positionnement géographique.

La préconisation 19 vise à augmenter le nombre de CPIP pour atteindre les seuils fixés par les règles pénitentiaires européennes, à recruter davantage d'assistants sociaux mais aussi de psychologues. Le travail mené aujourd'hui par ces agents est colossal et ils doivent être soutenus. Ces moyens ainsi déployés seront une réponse concrète à la lutte contre la récidive.

La réinsertion des détenus est, je l'ai dit, un enjeu démocratique. Il ne s'agit pas simplement de gérer le moment de la sortie mais bien de préparer, avec les détenus eux-mêmes, la vie d'après. Cet avis propose de changer de regard sur les détenus, pose les termes d'un débat nécessaire et préconise de prendre dès à présent la mesure d'une grande politique de réinsertion. L'UNSA a voté cet avis

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Antoine Dulin



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 26 novembre 2019

Pour : 153

<i>Agriculture</i>	Mme Beliard, MM. Coué, Davesne, Mmes Gautier, Lion, Pisani, M. Roguet, Mmes Valentin, Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Crouzet, Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mme Teysedre.
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, M. Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Thouvenel.
<i>CGT</i>	Mme Chay, MM. Dru, Fourier, Mmes Gallet, Garreta, Lamontagne, MM. Naton, Teskouk.

<i>CGT-FO</i>	Mmes Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, MM. Goulm, Homez, Kottelat, Pérès.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mme Saint Martin.
<i>Entreprises</i>	M. Asselin, Mmes Boidin Dubrule, Castéra, MM. Cavagné, Cordesse, Mmes Couderc, Duhamel, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, M. Nibourel, Mme Pauzat, M. Pfister, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Bouler-Le Quilliec, Mmes Martinie-Cousty, Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Junique.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	Mmes Biaux-Altmann, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Edmond-Mariette, Lobeau, Rivière, Togna.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Boccara, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Claveirole, MM. Duval, Eledjam, Mmes Goujon, Gard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Keller, Mmes Lechatellier, Levaux, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mme Sehier, M. Thieulin, Mme Trostiansky, M. Wagnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bohe, Blanc, M. Chrétien, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, M. Bérille, Mme Vignau.

Abstentions : 2

<i>CFE-CGC</i>	M. Delage.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Léoni.

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ À LA DATE DU VOTE

<input checked="" type="checkbox"/> Présidente : Aminata KONÉ
<input checked="" type="checkbox"/> Vice-présidents : Étienne CANIARD, Michel CHASSANG
<input type="checkbox"/> Agriculture
<input checked="" type="checkbox"/> Anne GAUTIER
<input type="checkbox"/> Artisanat
<input checked="" type="checkbox"/> Pascale MARTEAU
<input type="checkbox"/> Associations
<input checked="" type="checkbox"/> Jean-François SERRES
<input type="checkbox"/> CFDT
<input checked="" type="checkbox"/> Marie-Odile ESCH
<input checked="" type="checkbox"/> Catherine PAJARES Y SANCHEZ
<input type="checkbox"/> CFTC
<input checked="" type="checkbox"/> Pascale COTON
<input type="checkbox"/> CGT
<input checked="" type="checkbox"/> Alain DRU
<input type="checkbox"/> CGT-FO
<input checked="" type="checkbox"/> Philippe PIHET
<input type="checkbox"/> Coopération
<input checked="" type="checkbox"/> Olivier MUGNIER
<input type="checkbox"/> Entreprises
<input checked="" type="checkbox"/> Sophie DUPREZ
<input checked="" type="checkbox"/> Stéphanie PAUZAT
<input checked="" type="checkbox"/> Geneviève ROY
<input type="checkbox"/> Environnement et nature
<input checked="" type="checkbox"/> Agnès POPELIN
<input type="checkbox"/> Mutualité
<input checked="" type="checkbox"/> Étienne CANIARD
<input type="checkbox"/> Organisation étudiantes et mouvements de jeunesse
<input checked="" type="checkbox"/> Antoine DULIN

Outre-mer
✓ Sarah MOUHOUSSE

Personnalité qualifiées
✓ Sylvie CASTAIGNE
✓ Jean-Jacques ELEDJAM
✓ Marie-Aleth GRARD
✓ Laure LECHATELLIER
✓ Françoise RUDEZKI
✓ Véronique SÉHIER

Professions libérales
✓ Michel CHASSANG

UNAF
✓ Marie-Andrée BLANC
✓ Aminata KONÉ

UNSA
✓ Martine VIGNAU

Personnalité associées
✓ Jean-François LE GRAND
✓ Estelle MOLITOR
✓ Ernestine RONAI
✓ Christine TELLIER

N°2 AUDITIONS ET ENTRETIENS

Auditions :

- ✓ **Madame Jeanne BASTARD**
Directrice juridique, Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- ✓ **Madame Nicole BELLOUBET**
Garde des Sceaux, ministre de la Justice
- ✓ **Monsieur François BÈS**
Coordinateur du pôle enquête, Observatoire international national des prisons
- ✓ **Monsieur Stéphane BREDIN**
Directeur de l'Administration pénitentiaire
- ✓ **Monsieur Alain CHABO**
Directeur général adjoint de l'Association de réinsertion sociale ESPÉRER 95
- ✓ **Monsieur Jean-Marie DELARUE**
Président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, ancien Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- ✓ **Monsieur Vincent DELBOS**
Inspecteur général de la justice
- ✓ **Madame Odile DESQUIERET**
Directrice du Pôle socio-judiciaire, Association de réinsertion sociale ESPÉRER 95
- ✓ **Thierry DONART**
Conseiller politique pénitentiaire, Cabinet de la garde des Sceaux
- ✓ **Madame Audrey FARRUGIA**
Sous-directrice de l'insertion et de la probation, Direction de l'Administration pénitentiaire
- ✓ **Monsieur André FERRAGNE**
Secrétaire général, Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- ✓ **Monsieur Ludovic FOSSEY**
Secrétaire général, Association nationale des juges de l'application des peines
- ✓ **Monsieur Hubert de GABORY**
Président de L'Ilot (Association de réinsertion de personnes sortant de prison)
- ✓ **Madame Chloé GELIN**
Directrice développement et innovation, Groupe Arès
- ✓ **Monsieur Jean-Claude GRANIER**
Responsable formation, projets et développement, Justice deuxième chance
- ✓ **Monsieur Yvan GUITZ**

Vice-président, Association nationale des juges de l'application des peines

- ✓ **Monsieur Albin HEUMAN**
Directeur de l'Agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice
- ✓ **Madame Stéphanie LASSALLE**
Conseillère technique, Citoyens et justice
- ✓ **Madame Sophie LASSERRE**
Responsable du programme prison, Fondation de France
- ✓ **Madame Véronique MOLINARO**
Directrice de la collecte et de la communication, association L'Ilot
- ✓ **Madame Valérie PELISSON-CORLIEU**
Directrice générale, ESPÉRER 95
- ✓ **Monsieur Alexis SAURIN**
Président de la Fédération des associations « réflexion, action, prison et justice »
- ✓ **Monsieur Franck TANIFEANI**
Président du Comité prison, Fondation de France
- ✓ **Isabelle VERRECCHIA**
Déléguée générale de la Fondation M6
- ✓ **Monsieur Christian VILMER**
Directeur général, association L'Ilot

**Les membres de la section remercient les responsables des associations
I'LOT et ESPERER 95 qui les ont reçus dans leurs locaux à Paris 11 et
Pontoise**

Entretiens :

- ✓ **Monsieur Valerian BÉNAZETH**
Doctorant en sciences politiques au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales
- ✓ **Monsieur Bernard BOLZE**
Co-fondateur de Prison-insider, Lyon
- ✓ **Monsieur Damien BOUR**
Chef d'établissement, Centre de semi-liberté de Lyon
- ✓ **Madame Aurore CAYSSIALS**
Directrice de la Structure d'accompagnement à la sortie du centre pénitentiaire Les Baumettes

Annexes

- ✓ **Madame Carole CHEVALIER**
Cheffe du département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive, Direction interrégionale des services pénitentiaires, Marseille
- ✓ **Madame Flore DIONISO**
Secrétaire générale, CGT insertion probation
- ✓ **Monsieur Guy DUBREZ**
Directeur du Groupe pour l'emploi des probationnaires
- ✓ **Maître Alexandre DUVAL STALLA,**
Avocat, président fondateur de l'association "Lire pour en sortir"
- ✓ **Madame Dalila FARROUDI**
Secrétaire nationale, UFAP-UNSA Justice
- ✓ **Monsieur Emmanuel FENARD**
Directeur de la Maison d'arrêt de Corbas
- ✓ **Monsieur Alexis GOURSOLAS,**
Responsable du service stratégie et analyse politiques publiques, Fédération solidarité
- ✓ **Madame Isabelle IBANEZ**
Conseillère Pôle emploi, Epinal
- ✓ **Monsieur Pierre Yves LAPRESLE**
Secrétaire général, CGT insertion probation
- ✓ **Madame Judith Le MAUFF**
Directrice du centre Maurice Liotard, association Le Mas
- ✓ **Monsieur Sylvain LHUISSIER**
Fondateur des Chantiers-Passerelles, chargé de mission à l'Agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice
- ✓ **Monsieur Patrick MADIGOU,**
Ancien directeur du Service pénitentiaire d'insertion et de probation de Paris
- ✓ **Monsieur Julien MAGNIER**
Secrétaire général, CGT insertion probation
- ✓ **Madame Alexandra MENIS**
Cheffe de projet hébergement et accès au logement, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
- ✓ **Docteur Fadi MEROUEH**
Chef de service de l'unité sanitaire à la Maison d'Arrêt de Villeneuve-les-Maguelone

- ✓ **Monsieur Laurent MILBLED**
Directeur du Centre pénitentiaire de Laon
- ✓ **Madame Camille MOHORIC-FAEDI**
Psychologue clinicienne au Centre de détention de Mauzac
- ✓ **Monsieur Hervé MONNET**
Directeur fonctionnel des services d'insertion et de probation de l'Aisne
- ✓ **Madame Marion MOULIN**
Chargée de mission Justice prison à Emmaüs France
- ✓ **Monsieur Thomas OTT**
Responsable du programme passage, association Le Mas
- ✓ **Monsieur Damien PELLEN**
Secrétaire général de la SNDP-CFDT
- ✓ **Madame Hélène PELOSSE**
Inspectrice générale des finances
- ✓ **Monsieur Jérémie RIVIERE**
Secrétaire national, UFAP UNSa Justice
- ✓ **Madame Alice TALLON**
Chargée de mission justice jeunes, Fédération solidarité
- ✓ **Monsieur Laurent THEOLEYRE**
Directeur du service d'insertion et de probation du Rhône
- ✓ **Monsieur Philippe THOMAS**
Directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation des Vosges
- ✓ **Madame Camille VARIN**
Chargée de mission Prison justice, Croix-Rouge française

Le rapporteur et les membres de la section ont réalisé différents déplacements auprès des associations Le Mas, Wake Up café, la ferme de Moyembrie (Emmaüs), ESPERER 95, le GREP (Groupe pour l'emploi des probationnaires) ainsi que dans différents établissements pénitentiaires. Ils remercient les équipes pour leur accueil.

Contributions écrites :

- ✓ **Monsieur Jean-Claude CAEL,**
Responsable du département prison justice, Secours catholique, Caritas France
- ✓ **Monsieur David DUVAL**
Conseiller formation professionnelle à l'Association des Régions de France

Annexes

- ✓ **Monsieur Michaël GIHR**
Magistrat de liaison aux Pays-Bas
- ✓ **Monsieur Laurent GRAS**
Responsable de l'Observatoire de la formation, Ecole nationale de l'administration pénitentiaire
- ✓ **Monsieur Christophe MILLESCAMPS**
Directeur de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire
- ✓ **Monsieur Pascal MONTFORT,**
Chef du pôle Justice et libertés auprès du Défenseur des droits
- ✓ **Monsieur Pierre MONZANI**
Directeur général des services, Assemblée des départements de France
- ✓ **Monsieur Jules NYSEN**
Délégué général, Association des Régions de France
- ✓ **Monsieur Jean-Michel RAPINAT**
Chef du service Développement social, Assemblée des départements de France
- ✓ **Monsieur Éric TROTTMANN**
Conseiller pour les Affaires sociales à l'Ambassade de France en Suède

N°3 LETTRE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

27 SEP. 2019

24/9

Paris,

24 SEP. 2019

Monsieur le Président,

La loi de programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019 a pour ambition de refonder largement notre dispositif de sanction et de réformer en profondeur le système d'exécution des peines qui le met en œuvre ainsi que de pourvoir à la construction de nouvelles places de prison avec, en particulier, la création de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS). L'un des objectifs majeurs de cette réforme est ainsi de préparer la réinsertion des personnes détenues dans un objectif de lutte plus efficace contre la récidive.

Cette politique de réinsertion passe par notre capacité à faciliter l'accès aux droits sociaux des personnes détenues. Des difficultés demeurent en la matière. Elles concernent aussi bien le renouvellement des documents d'identité et des titres de séjour que l'affiliation au régime général de la Sécurité sociale ou les droits à la retraite (prenant en compte les périodes de travail effectuées en détention)... L'accès aux soins, la continuité des parcours et l'accès à la formation initiale et professionnelle sont également au cœur de ces enjeux. Enfin, à l'issue de l'exécution de la peine, la question du logement reste une source de difficultés importante et les personnes sortant de prison se heurtent aux limites de l'offre de l'hébergement d'urgence et à des difficultés d'accès au logement social.

Si la mission d'insertion relève de l'administration pénitentiaire, et en particulier des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), elle fait intervenir également d'autres services sociaux, médico-sociaux, publics ou privés mais aussi les collectivités territoriales comme les régions, pour la formation professionnelle. Or, la coordination entre les SPIP et ces acteurs mériterait d'être améliorée et renforcée afin que les personnes placées sous main de justice soient mieux identifiées par les structures en charge de la question des dispositifs de droit commun.

C'est dans cette perspective que je souhaite saisir le Conseil économique, social et environnemental afin qu'il rende un avis en application de l'article 70 de la Constitution.

Monsieur Patrick BERNASCONI
Président du Conseil économique, social et environnemental
9, Place d'Iéna
75016 Paris

Il s'agirait pour le CESE de s'interroger en particulier sur :

- la place accordée à l'objectif de réinsertion dans les missions des services pénitentiaires ;
- l'évolution des moyens et des dispositifs mis à la disposition de cette mission ;
- ses résultats mais aussi les obstacles, anciens ou nouveaux, auxquels elle se heurte ;
- l'évolution des conditions concrètes de sa réalisation, notamment dans les relations des services pénitentiaires avec les autres acteurs impliqués dans les politiques d'emploi, de santé, de logement et d'accès à l'éducation et à la culture.

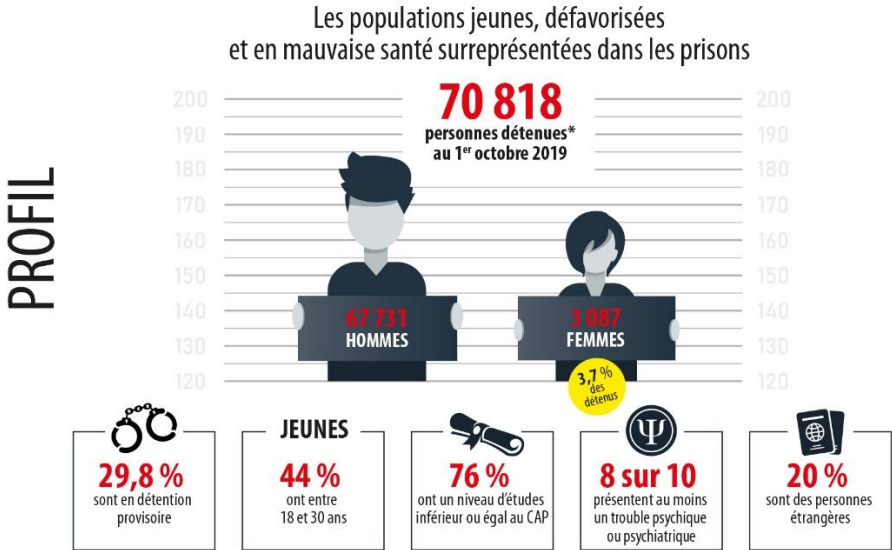
Un point pourra aussi être fait sur les expériences réussies, conduites en France ou à l'étranger.

Je souhaiterais que vous puissiez me faire part des conclusions de vos travaux avant la fin du mois de novembre 2019. Pour les mener à bien, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations et services qu'il vous semblera utile de consulter, et en particulier ceux du ministère de la Justice.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

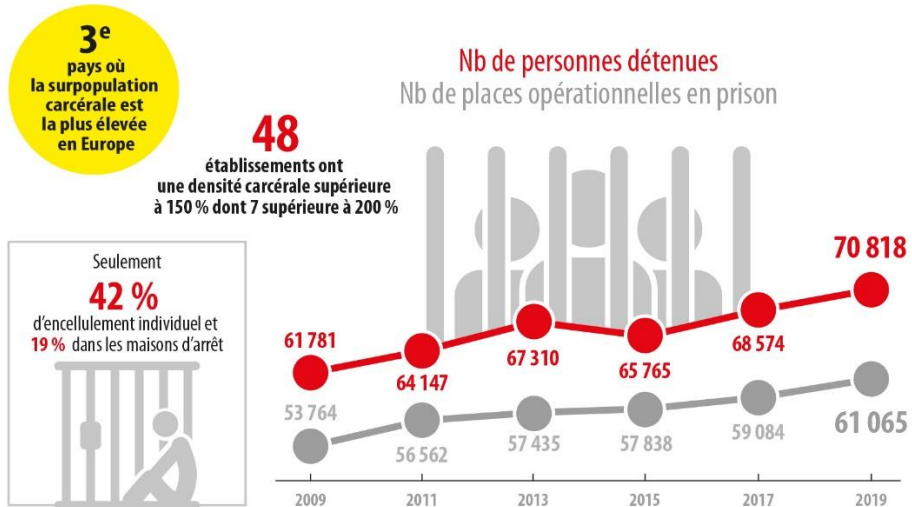

Édouard PHILIPPE

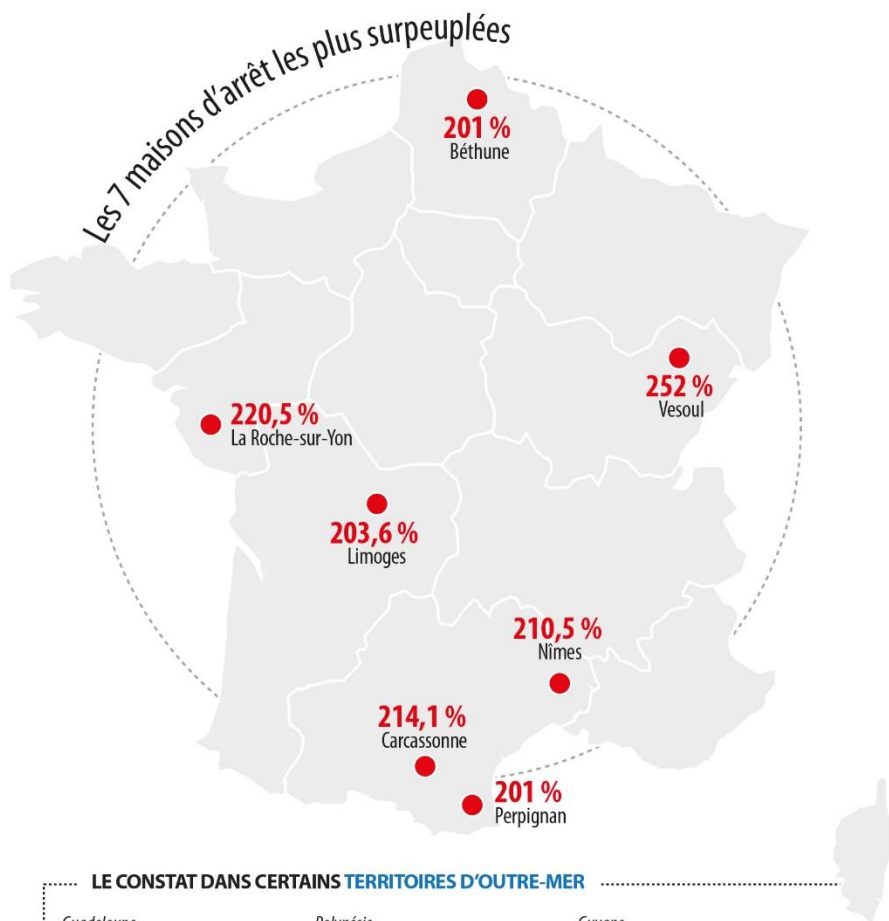
N°4 QUELQUES CHIFFRES CLÉS



* La population totale des personnes sous écrou est de 82 708. Parmi elles, 11 890 sont écrouées mais non détenues.

SURPOPULATION CARCÉRALE





LE CONSTAT DANS CERTAINS TERRITOIRES D'OUTRE-MER

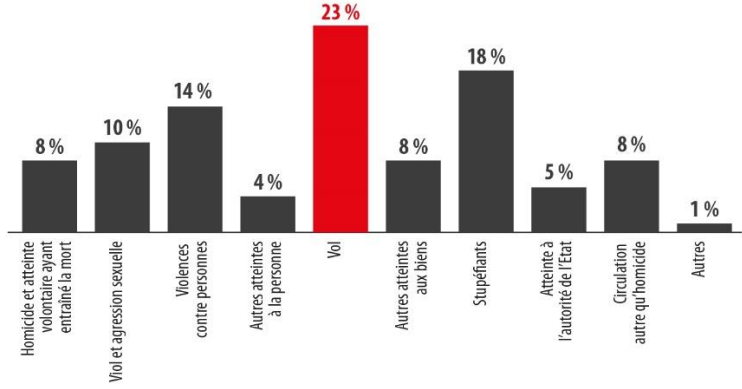


Source : DAP, statistiques des établissements et personnes écrouées en France, situation au 1^{er} octobre 2019

CONDAMNATION

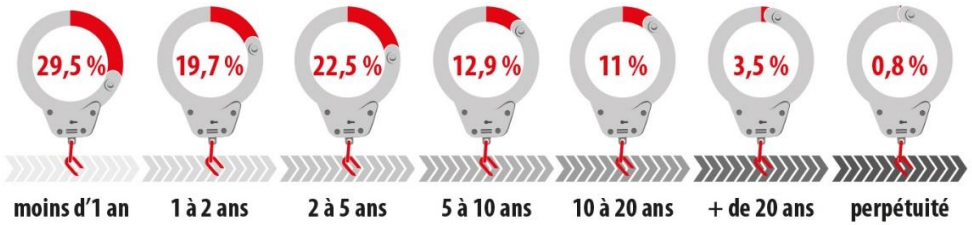
Nature des condamnations

8 mois
La durée moyenne
de la détention



Source : Ministère de la Justice, septembre 2018.

Les peines courtes représentent une part importante des personnes détenues



RÉCIDIVE



de récidive
pour les personnes libérées
en « sortie sèche »
(sans accompagnement
ou aménagement de peine)



de récidive
pour les personnes libérées
en « liberté conditionnelle »



de récidive
après une peine de travail
d'intérêt général

AMENAGEMENTS DE PEINE

Répartition des aménagements de peine

Chiffres au 1^{er} octobre 2018

Seules
21,6 %
des personnes condamnées ont bénéficié
d'un aménagement de peine

Parmi elles



Le coût



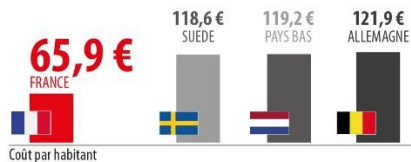
EFFETS DÉSOCIALISANTS



BUDGET

Le budget de la France consacré à la justice par habitant

COMPARAISON EUROPÉENNE



Source : Rapport 2018 (données 2016) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe.

Dans le budget consacré en 2020 à la justice (7,585 milliards d'euros)
3,75 milliards d'euros sont consacrés à l'administration pénitentiaire

N°5 GLOSSAIRE

Aménagement de peine : modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement ferme. La peine peut être aménagée sous la forme d'un placement sous surveillance électronique, d'un placement à l'extérieur, d'une semi-liberté ou en libération conditionnelle (Cf. annexe Mesures alternatives et aménagement de peine)

Écrou : acte qui constate l'entrée d'une personne en détention. La levée d'écrou est l'acte qui constate la libération de la personne.

On distingue :

- la **personne écrouée en détention** : elle effectue sa peine dans un établissement pénitentiaire ;
- la **personne écrouée non hébergée** : elle effectue sa peine en placement extérieur ou en placement sous surveillance électronique.

Etablissements pour peine, on distingue :

- **Maisons centrales (MC)** : personnes condamnées à une longue peine et/ou présentant des risques ;

- **Centres de détention (CD)** : personnes condamnées à une peine supérieure à deux ans présentant les meilleures perspectives de réinsertion sociale ;

- **Centres de semi-liberté (CSL)** : personnes condamnées admises au régime du placement extérieur ou de la semi-liberté ;

- **Centres pour peine aménagées (CPA)** : personnes condamnées bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an ;

- **Centres pénitentiaires** : établissements mixtes, ils comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt-QMA, centre de détention et/ou maison centrale -QCD/QMC) ;

- **Etablissements pour mineurs (EPM)** : spécialement conçus pour accueillir des jeunes mineurs de 13 à 18 ans.

Maisons d'arrêt (MA) et "quartiers maisons d'arrêt (QMA)" : personnes prévenues en détention provisoire et condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excèdent pas deux ans.

Milieu fermé : ensemble des établissements pénitentiaires où les personnes sont détenues (qu'elles soient condamnées ou prévenues) : maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, centres pénitentiaires, centres de semi-liberté

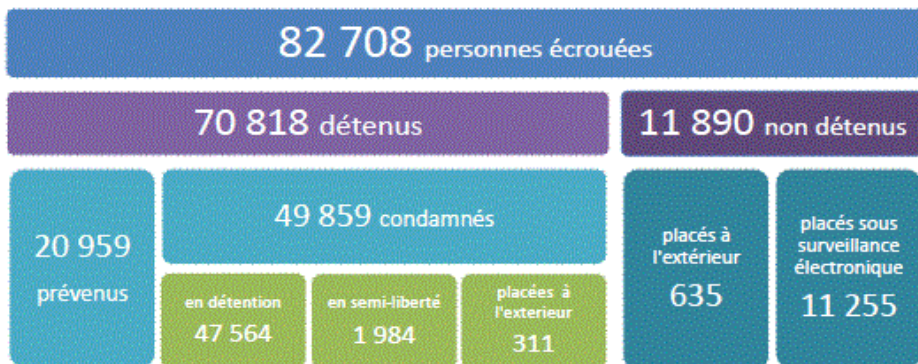
Milieu ouvert : ensemble des mesures alternatives à l'incarcération. Les personnes faisant l'objet de ces mesures sont placées sous l'autorité du juge de l'application des peines (JAP) et suivies par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

Peines de substitution ou peines alternatives (Cf. annexe Mesures alternatives et aménagement de peine) : peines alternatives à la détention : TIG, amende, suspension du permis de conduire, confiscations et interdictions....

Personnes placées sous-main de justice : personnes, prévenues ou condamnées, confiées à l'administration pénitentiaire au titre d'une mesure privative ou restrictive de liberté.

Prévenu : personne en attente de jugement ou qui n'a pas encore été définitivement condamnée.

N°6 MESURE MENSUELLE DE L'INCARCÉRATION AU 1^{ER} OCTOBRE 2019



INDICATEURS CLES AU 1^{ER} OCTOBRE

OCCUPATION DES PLACES	2019	2018	2019	2018
Nombre de places opérationnelles	61 065	59 891	Places inoccupées	4 123 / 4 109
Densité carcérale globale	116,0%	118,0 %	Détenus en surnombre	13 876 / 14 932
Densité carcérale en maison d'arrêt (hors places mineurs)	138,1 %	142,0 %	Nombre de matelas au sol	1 497 / 1 353
Nombre de détenus dans une structure suroccupée	à + de 120 %	39 241 / 39 395	Taux d'encellulement individuel	42,0 % / 40,2 %
	à + de 150 %	20 267 / 21 050		

STRUCTURE

Nombre de détenus	70 818	70 714	Non détenus	11 890	11 170
Nombre de prévenus	20 959	20 915	Part des non détenus parmi les écroués	14,4 %	13,6 %
Part des prévenus parmi les détenus	29,6 %	29,6 %	Placements sous surveillance électronique	11 255	10 627

DEMOGRAPHIE

Nombre de femmes	3 087	3 104	Nombre de mineurs	801	835
Part des femmes	3,7 %	3,8 %	Part des mineurs	1,0 %	1,0 %

DEFINITIONS

- **Places opérationnelles** : Nombre de places en fonction de la superficie au plancher (circ. AP8805G B402 du 3 mars 1988, définissant le mode de calcul de la capacité de chaque établissement) et effectivement disponibles (les places en travaux ne sont donc pas comptabilisées)
- **Densité carcérale** : Rapport entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles.
- **Places inoccupées** : Différence entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles dans les quartiers ou établissements dont la densité carcérale est inférieure à 100% (en distinguant les quartiers mineurs).
- **Détenus en surnombre** : Différence entre le nombre de places opérationnelles et le nombre de détenus dans les quartiers et établissements dont la densité carcérale est supérieure à 100% (en distinguant les quartiers mineurs).

Source : Ministère de la justice – DAP/SDEx/Ex3

DESCRIPTIF DE L'OCCUPATION DES ETABLISSEMENTS

Type d'établissement	Densité carcérale globale	Nombre d'établissements ou quartiers	Nombre d'établissement ou quartier en situation de suroccupation supérieure à 120 %	Nombre de personnes détenues dans une structure suroccupée à plus de 120 %
MA et qMA (hors places mineurs)	138%	133	93	38 816
CD et qCD	91%	66	2	290
MC et qMC	74%	13	0	0
CPA et qCPA	74%	9	1	42
CSL et qCSL	73%	31	1	77
EPM (et places mineurs*)	69%	49	1	16
CNE et qCNE	66%	3	0	0
EPSN	85%	1	0	0
UAT	64%	1	0	0
Ensemble	116%	264	98	39 241

MA : Maison d'arrêt / CD : Centre de détention / MC : Maison centrale / CPA : Centre pour peine aménagée / CSL : Centre de semi-liberté / EPM : Etablissement pénitentiaire pour mineurs / CNE : Centre national d'évaluation / EPSN : Etablissement public de santé national / UAT : Unité d'accueil et de transfert / q : quartier

Type d'établissement	Nombre de personnes détenues	Nombre de places opérationnelles (*)	Places inoccupées (**)	Détenus en surnombre
MA et qMA (hors places mineurs)	48 269	34 950	418	13 737
CD et qCD	18 316	20 262	2 014	68
MC et qMC	1 656	2 225	569	0
CPA et qCPA	453	611	180	22
CSL et qCSL	1 048	1 444	434	38
EPM et QM	799	1 170	382	11
CNE et qCNE	91	138	47	0
EPSN	71	84	13	0
UAT	115	181	66	0
Ensemble	70 818	61 065	4 123	13 876

Direction interrégionale	Nombre de personnes détenues	Nombre de places opérationnelles (*)	Densité carcérale globale	Places inoccupées (**)	Détenus en surnombre	Taux d'encellulement individuel
Bordeaux	5426	5215	104%	525	736	55%
Dijon	4769	4251	112%	314	832	49%
Lille	7247	6502	111%	655	1400	45%
Lyon	6782	5956	114%	296	1122	45%
Marseille	8018	6807	118%	219	1430	49%
Outre-mer	5020	4488	112%	401	933	32%
Paris	13203	10127	130%	359	3435	48%
Rennes	8377	7676	109%	636	1337	46%
Strasbourg	5782	5613	103%	584	753	33%
Toulouse	6194	4430	140%	134	1898	29%
France entière	70818	61065	116%	4123	13876	42%

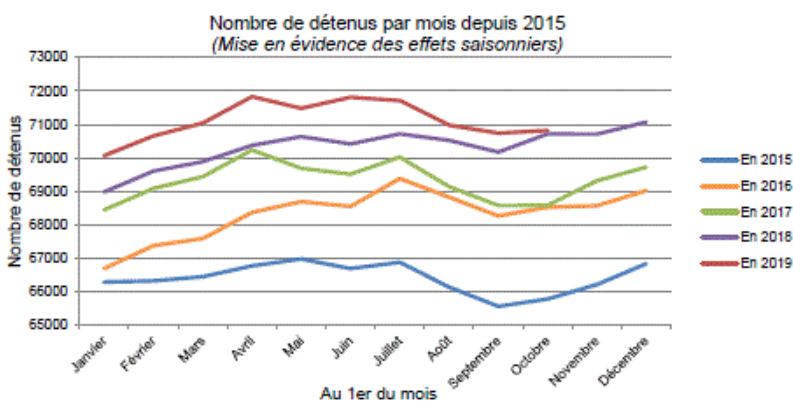
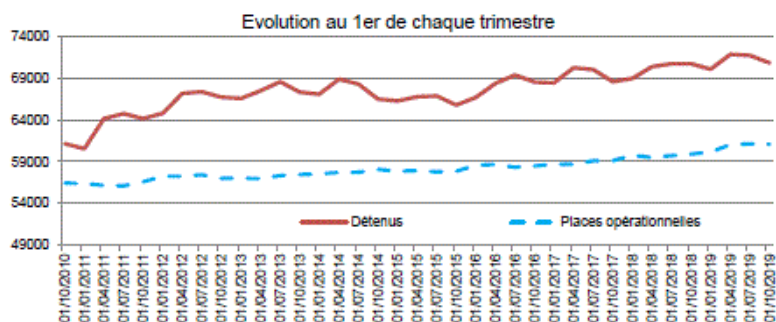
* Places opérationnelles : Nombre de places en fonction de la superficie au plancher (circ. AP8805G B402 du 3 mars 1988, définissant le mode de calcul de la capacité de chaque établissement) et effectivement disponibles (les places en travaux ne sont donc pas comptabilisées)

** Une place peut ne pas être occupée parce qu'en cours d'attribution, parce que destinée à une catégorie spécifique de personnes détenues (ex. une place femme vacante dans une cellule ne peut accueillir un détenu homme). Il peut également s'agir de places disponibles dans des zones géographiques à plus faible besoin ou trop éloignées pour permettre le maintien des liens familiaux.

Source : Ministère de la justice – DAP/SDEx/Ex3

EVOLUTION DES EFFECTIFS

Au 1 ^{er} octobre	Personnes écrouées	Personnes détenues	Places opérationnelles	Personnes prévenues	Personnes aménagées sous écrou et non détenues	Nombre de matelas au sol	Places inoccupées	Détenus en surnombre	Personnes détenues en MA/QMA avec un taux d'occupation supérieur à 120 %
2009	66307	61781	53764	15602	4526	.	3086	11137	33052
2010	66925	61142	56426	15851	5783	.	4438	9207	29250
2011	72326	64147	56562	16457	8179	.	3489	11074	31273
2012	76407	66704	56991	16915	9703	.	2869	12641	35134
2013	78363	67310	57435	16795	11053	.	3223	13098	37298
2014	77739	66494	58054	17090	11245	1017	3954	12394	34773
2015	76111	65765	57838	17614	10346	901	4420	12347	33526
2016	78982	68514	58476	19615	10468	1439	4392	14430	37878
2017	79133	68574	59084	19889	10559	1424	4218	13708	37855
2018	81884	70714	59891	20915	11170	1353	4109	14932	38861
2019	82708	70818	61065	20959	11890	1497	4123	13876	38816



Source : Ministère de la justice – DAP/SDEx/Ex3

N°7 LES PRESTATIONS SOCIALES AUXQUELLES ONT DROIT LES PERSONNES DETENUES

Les prestations sociales auxquelles ont droit les détenus	
Types de prestations	Impact de la détention
RSA	Suspension après 60 jours d'incarcération, radiation des listes de la CAF au bout d'un an.
Allocation adulte handicapé	Diminution de 70 % après 60 jours de détention.
Sécurité sociale	Affiliation de toutes les personnes détenues à l'assurance maladie du régime général de la Sécurité sociale.
Allocation spécifique de solidarité	Suppression après 15 jours d'incarcération.
Allocation de retour à l'emploi	Suspension de l'ARE après 15 jours d'incarcération. La personne incarcérée doit ensuite demander à Pôle emploi la fin de son inscription, au risque sinon de devoir rembourser à la sortie un trop perçu. La radiation des listes de Pôle emploi intervient après trois ans de suspension de l'ARE.
Retraites	Pensions ou retraites assurées en détention.
ASPA	Maintien et ouverture possible du droit en détention.
CAF	Maintien de l'allocation pour une personne seule pendant un an si le loyer continue à être payé. Maintien de l'allocation si le logement est occupé par un conjoint, des enfants ou une personne à charge et si le loyer est payé.

Source : Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2019

N°8 PEINES ALTERNATIVES ET AMENAGEMENTS DE PEINE

Outre la détention, il existe différentes possibilités d'exécuter une peine. La peine peut être alternative à la prison, aménagée ou les deux.

1 LE TRAVAIL D'INTERET GENERAL (TIG)

Il s'agit d'un travail non rémunéré, effectué sur décision de justice au bénéfice d'une collectivité, d'un établissement public, d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public, d'une association habilitée, d'une entreprise de l'économie sociale et solidaire. La durée d'un TIG varie selon le type d'infraction entre 20 et 400 heures. Toute personne âgée de plus de 16 ans reconnue coupable d'une infraction peut être condamnée à la réalisation d'un TIG. Le TIG nécessite l'accord du condamné. Il peut être prononcé pour tous les délits (vols, dégradations, délits routiers, ..)

La peine de TIG peut être prononcée en tant que :

- peine alternative : le TIG remplace la peine de prison encourue
- mise à l'épreuve dans le cadre d'une peine d'emprisonnement avec sursis : le TIG s'ajoute à la peine avec sursis. La peine avec sursis devra être exécutée si la personne condamnée n'effectue pas son TIG.

TIG plus sursis TIG concernent au 1er juillet 2019, 36 614 personnes condamnées. Le nombre de TIG en milieu ouvert a baissé de 0,9% entre le 30 juin 2018 et le 30 juillet 2019, le sursis assorti de TIG a baissé de 2,4% sur la même période, les stages de 6,2% et les libérations sous contrainte de 2,8%.¹³⁸ Plus de 20% des mesures suivies en milieu ouvert sont des TIG. L'âge moyen des bénéficiaires est de 28 ans (34 ans pour les sursis TIG)¹³⁹.

Les personnes condamnées à un TIG sont en majorité des hommes (7% de femmes), jeunes, sans activité professionnelle, valides. Les postes sont en majorité proposés par des collectivités territoriales. Ils sont surtout adaptés aux hommes, concernent un travail physique ou manuel (manutention, espaces verts) sur des horaires de journée en semaine.¹⁴⁰

Des rapports soulignent le développement insuffisant du TIG pour plusieurs raisons :

- le manque de structures acceptant de prendre en charge les personnes condamnées à un TIG.

¹³⁸ Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Fichier statistique APPI, 1^{er} juillet 2019 (derniers chiffres disponibles).

¹³⁹ PARIS D., LAYANI D., Les leviers permettant de dynamiser le travail d'intérêt général, rapport au Premier Ministre, mars 2018.

¹⁴⁰ Citoyens et Justice, Livre blanc sur les peines alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine, 2016.

- le manque d'accompagnement des structures et l'absence de retour d'expériences.
- le faible attrait de la fonction de tuteur qui, dans la structure d'accueil, encadre et accompagne la personne en TIG. Cette fonction est primordiale pour la mise en œuvre du TIG. Le tuteur instaure la relation de confiance et le respect avec la personne accueillie.
- la réticence des magistrats qui craignent que cette peine ne soit pas exécutée (23 % des TIG ne sont pas exécutés).
- la complexité de la mise en œuvre d'une peine de TIG.

La création, en novembre 2018, de l'Agence du travail d'intérêt général devrait normalement traiter ces difficultés.

2 LA CONTRAINTE PENALE

Elle a été instaurée par la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales de 2014. Elle est une peine alternative à l'incarcération et peut s'appliquer aux auteurs d'un délit. La mesure permet au condamné de rester à l'extérieur de la prison, tout en étant soumis à certaines obligations qui limitent sa liberté. Le tribunal fixe une durée de la contrainte pénale allant de 6 mois à 5 ans.

Au 1er juillet 2019, 2376 personnes condamnées bénéficient de la contrainte pénale.¹⁴¹

3 L'EMPRISONNEMENT ASSORTI D'UN SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE (SME)

Le sursis avec mise à l'épreuve est une peine alternative à l'incarcération. La personne est condamnée à une peine de prison assortie d'un sursis accompagné d'une mise à l'épreuve. Par exemple, la personne est condamnée, pour un crime ou un délit, à une peine de prison de 8 mois assortie d'une mise à l'épreuve de 18 mois : elle n'effectuera pas sa peine de 8 mois si elle respecte les obligations auxquelles elle est soumise pendant les 18 mois de mise à l'épreuve.

Le juge peut confier une mesure de mise à l'épreuve à toute association habilitée pour mettre en œuvre le contrôle judiciaire socio-éducatif. Au 1er juillet 2019, on comptait 120 572 mesures de sursis avec mise à l'épreuve.¹⁴²

¹⁴¹ Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Fichier statistique APPI. Derniers chiffres disponibles.

¹⁴² Direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des métiers et de l'organisation des services, Bureau des statistiques et des études (Me5), Statistique trimestrielle du milieu ouvert – situation au 1/01/19 – mouvements au cours du 4e trimestre 2019. Derniers chiffres disponibles.

A compter du 24 mars 2020, en application de la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, le SME, la contrainte pénale et le sursis-TIG seront supprimés et remplacés par le sursis probatoire qui reprend globalement les dispositions relatives au sursis avec mise à l'épreuve¹⁴³.

Le sursis probatoire pourra être adapté aux circonstances et à la personnalité du condamné.¹⁴⁴ Il sera régulièrement évalué par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. En cas de non-respect des obligations ou de condamnation pour une nouvelle infraction, la peine d'emprisonnement sera ramenée à exécution. Le sursis probatoire pourra également être prononcé en même temps qu'une peine d'emprisonnement ferme.

4 LE PLACEMENT A L'EXTERIEUR

C'est une mesure d'aménagement de peine individualisée qui permet à une personne condamnée à de la prison d'exécuter tout ou partie de cette peine hors d'un établissement pénitentiaire, notamment en étant confiée à une association conventionnée avec l'administration pénitentiaire. Ce placement consiste en un accompagnement global et individualisé de la personne condamnée. Le placement est financé par l'administration pénitentiaire.

Au 1er octobre 2019, 903 personnes condamnées bénéficient d'un placement à l'extérieur.¹⁴⁵

5 LA SEMI LIBERTE

La personne condamnée doit rejoindre son établissement pénitentiaire une fois que l'activité qui a justifié la mise en place de ce régime est terminée. Elle reste dans l'établissement les jours où l'activité est interrompue. Les associations viennent en appui des garanties demandées par le juge de l'application des peines (exemple de Wake Up Café qui accompagne les sortants de prison et les personnes en semi-liberté).

Au 1er octobre 2019, 1643 personnes condamnées bénéficient d'une peine en semi-liberté.¹⁴⁶

¹⁴³ Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019.

¹⁴⁴ Ministère de la Justice, circulaire CRIM/2019-4/Cab/25.03.2019.

¹⁴⁵ Ministère de la Justice, DAP/SA/SDEX/Ex3/Statistique des établissements des personnes écrouées en France, situation au 1er octobre 2019.

¹⁴⁶ Ibid.

6 LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ELECTRONIQUE (PSE)

Le PSE peut être une alternative à l'incarcération, décidée par le juge de l'application des peines. Le PSE est aussi un aménagement de peine quand il est décidé pendant l'incarcération. La personne condamnée est en liberté mais n'a pas le droit de s'absenter du lieu d'assignation, déterminé par le juge de l'application des peines, en dehors des périodes qu'il a fixées et en fonction de l'activité qui a conduit à la décision. Le contrôle du respect de cette obligation est assuré par l'obligation pour la personne condamnée de porter un bracelet électronique.

Au 1er octobre 2019, 10 765 personnes condamnées sont placés sous surveillance électronique.¹⁴⁷

7 LA LIBERATION CONDITIONNELLE

Cet aménagement de la peine de la personne condamnée lui permet d'être libérée de façon anticipée sous le contrôle du juge. La libération conditionnelle évite la sortie sèche sans accompagnement. Elle implique pour la personne le respect des obligations et interdictions auxquelles elle est soumise.

Au 1er juillet 2019, 4624 personnes condamnées bénéficiaient d'une libération conditionnelle.¹⁴⁸

8 LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE

S'il n'a pas bénéficié d'une libération conditionnelle, le détenu peut bénéficier sous certaines conditions d'une libération sous contrainte. Elle est accordée si le détenu présente des garanties de réinsertion et qu'il n'y a pas de risque de récidive. Le juge d'application des peines doit automatiquement examiner la possibilité de libérer sous contrainte les personnes détenues condamnées à une peine de moins de 5 ans et qui ont effectué les 2/3 de la peine. Des obligations de suivi et de contrôle sont imposées au bénéficiaire de la mesure.

Le juge de l'application des peines examine automatiquement la situation de chaque détenu correspondant à ces critères. Il n'y a donc pas de démarche spécifique à faire. Le juge peut ordonner la comparution du condamné devant la commission de l'application des peines qui est chargée de donner son avis au juge. La personne condamnée peut être assisté d'un avocat. Elle peut faire appel de la décision du juge.

Au 1er octobre 2019, 874 personnes condamnées sont en libération sous contrainte.¹⁴⁹

Au total, les aménagements de peine, relatifs au placement à l'extérieur, à la semi-liberté et au placement sous surveillance électronique, concernent 21,6 % des personnes condamnées.¹⁵⁰ Les personnes rencontrées au Wake Up

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Fichier statistique APPI. Derniers chiffres disponibles.

¹⁴⁹ Ministère de la Justice, DAP/SA/SDEX/Ex3/Statistique des établissements des personnes écrouées en France, situation au 1er octobre 2019.

¹⁵⁰ Ibid.

Café ont expliqué que l'aménagement de peine intervient trop tardivement dans l'exécution de la peine.

9 LA PEINE DE JOURS-AMENDE

Il s'agit d'une peine correctionnelle qui ne s'applique qu'aux personnes physiques, aux majeurs et à l'égard des délits punis d'emprisonnement. Cette peine consiste, pour la personne condamnée à verser au Trésor une somme dans le montant global résulte de la fixation par le juge d'une contribution quotidienne pendant un certain nombre de jours. Le montant de chaque jour-amende est déterminé en tenant compte des ressources et des charges de la personne prévenue ; il ne peut excéder 1.000 euros par jour. Le nombre de jours-amende est déterminé en tenant compte des circonstances de l'infraction ; il ne peut excéder trois cent soixante jours.

10 LE STAGE DE CITOYENNETE :

Le stage a pour objectif de rappeler à la personne condamnée les valeurs républicaines, de tolérance et de respect de la dignité humaine. Il est réalisé en groupe, à l'occasion de sessions collectives, sa durée ne peut excéder un mois. Pour se voir attribuer un stage de citoyenneté, la personne condamnée doit assister à l'audience et accepter la peine. Le stage est adapté aux obligations sociales, familiales et professionnelles la personne condamnée. Il peut être à la charge du détenu ou du SPIP. A l'heure actuelle, ils concernent surtout les jeunes entre 18 et 22 ans condamnés pour des incivilités, dégradations, rebellions, outrages, violences sur personnes dans le cadre d'un TIG.

Au 1er juillet 2019, 929 personnes condamnées bénéficient d'un stage de citoyenneté.¹⁵¹

11 LA SANCTION REPARATION

Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer, à la place ou en même temps que la peine d'emprisonnement, la peine de sanction-réparation. Elle consiste à indemniser le préjudice de la victime, éventuellement en nature, par exemple en remettant en état un bien endommagé ou en interdisant la fréquentation de certains lieux ou certaines personnes. Il en est de même lorsqu'un délit est puni à titre de peine principale d'une seule peine d'amende.

L'enquête SPACE II du Conseil de l'Europe montre que les mesures non privatives de liberté sont encore rarement utilisées comme des alternatives à la détention provisoire : la proportion médiane de personnes placées sous la surveillance d'un service de probation avant jugement était de 3,3 %, la médiane française est moins élevée encore, à 2,3%. L'enquête SPACE I montre qu'en moyenne, au 31 janvier 2018, 26% des personnes détenues de la zone géographique du Conseil de l'Europe se trouvent en détention provisoire. En France, à la même période, 29,5% des personnes détenues sont en détention provisoire.

¹⁵¹ Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Fichier statistique APPI. Derniers chiffres disponibles.

N°9 LA FERME DE MOYEMBRIE

La ferme de Moyembrie se présente comme « un lieu de vie et de travail pour se reconstruire après la prison ». Elle accueille une vingtaine de personnes (uniquement des hommes) qui sont encore sous écrou mais bénéficient d'un aménagement de peine en placement extérieur. Elles travaillent et sont hébergées à la Ferme pendant une durée moyenne de 9 mois, où elles côtoient d'autres personnes, avec ou sans passé pénitentiaire, embauchées en insertion. Toutes ont signé un contrat d'insertion de 20 heures de travail par semaine.

De forme associative, la Ferme de Moyembrie est dirigée par un conseil d'administration bénévole et une équipe encadrante salariée. Elle est un chantier d'insertion membre du réseau Emmaüs France depuis 2009.

Ses principes de fonctionnement reposent sur trois piliers : le travail, le vivre ensemble, la confiance.

Le travail est agricole (maraichage et élevage). La production est certifiée par le label Agriculture Biologique. Toute la production est écoulee auprès de six associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP). Environ 150 paniers sont fournis chaque semaine. Les résidents travaillent dès leur arrivée selon leurs aptitudes et leurs goûts sans qu'il leur soit demandé de compétences particulières : activités agricoles, activités de construction, d'entretien des bâtiments et mécanique.

Les résidents disposent tous d'un logement individuel. Ils peuvent recevoir leur famille le week-end. Le principe est celui de la vie en communauté : les repas sont pris ensemble, les tâches domestiques sont réparties entre les résidents. Résidents, encadrantes encadrants, bénévoles se réunissent une fois par semaine pour échanger sur la semaine passée et décider ensemble de l'organisation quotidienne et des sorties sportives et culturelles. Les résidents sont également impliqués dans la vie locale (clubs sportifs, ateliers d'écriture, bibliothèque municipale..).

En dehors de ses heures de travail, chaque résident est accompagné pour préparer l'après Moyembrie. L'objectif est que le résident soit autonome à sa levée d'écrou. Il est accompagné dans sa recherche d'emploi et de logement et dans ses démarches administratives pour renouveler ses papiers d'identité, ouvrir un compte bancaire, ouvrir ses droits à la couverture sociale, accéder aux soins mais aussi reprendre contact avec ses proches, passer le permis (des cours de code de la route sont dispensés à la Ferme)... Il est également accompagné, en coordination avec le CPIP, pour qu'il respecte ses obligations judiciaires.

L'administration pénitentiaire finance le placement extérieur à la Ferme de Moyembrie à hauteur de 35€ par jour et par résident. Ce tarif n'évolue pas depuis plus de 10 ans et est en deçà du coût réel de la prise en charge d'un placement extérieur. Le reste est couvert par des subventions : administration pénitentiaire, DIRECCTE, Conseil départemental de l'Aisne, etc Cette multiplicité des interlocuteurs institutionnels complexifie le travail.

En 2018, la Ferme Emmaüs-Lespinassière (6 résidents) a ouvert dans l'Aude sur le modèle de la ferme de Moyembrie. Cette démarche d'essaimage se poursuivra

Annexes

avec l'ouverture prochaine d'une structure similaire à Bayonne qui accueillera des détenues.

Sources : site internet de la ferme de Moyembrie (<https://fermedemoyembrie.fr/>) et visite du rapporteur à la Ferme le 19 septembre 2019.

N°10 LA JUSTICE RÉPARATIVE : PRÉVENIR LA RÉCIDIVE ET RÉTABLIR LE LIEN SOCIAL

Née en Amérique du Nord, la justice dite « réparative » ou « restaurative » est inscrite en France dans le code de procédure pénale depuis la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. La loi a en effet créé une procédure ad hoc qui, tout en étant autonome du procès pénal, peut s'exercer à tous les stades de la procédure. Elle ne peut être mise en œuvre qu'avec le consentement exprès des victimes et des auteurs (ce dernier devant, en outre, reconnaître les faits, son implication et sa responsabilité).

Complémentaire du procès pénal, elle met l'accent sur la réparation des victimes, la responsabilisation de l'auteur, et la restauration du lien social endommagé par l'infraction. Elle cherche à appréhender l'ensemble des répercussions personnelles, familiales et sociales des faits et participe, par l'écoute et le dialogue qu'elle organise, à la reconstruction de la victime et plus largement au rétablissement de la paix sociale.

Elle se réalise dans le cadre d'un processus associant la victime, la personne condamnée et un ou plusieurs tiers indépendants spécialement formés. Il peut s'agir de membres du secteur public (PJJ, SPIP...) ou associatif (par exemple une association d'aide ou victime ou une association du secteur socio-judiciaire). Néanmoins, ni la personne chargée du suivi de l'auteur, ni, le cas échéant, celle qui est chargée de la mesure alternative aux poursuites ne peuvent intervenir dans la mesure de justice restaurative.

Concrètement, le « processus de réparation » qui se met en place peut prendre plusieurs formes, selon les situations :

-les rencontres personne détenue/victime ou personne condamnée/victime (RCV) dans le cadre d'un protocole balisé avec la présence de bénévoles formés et de CPIP.

-le cercle de soutien et de responsabilité (crimes sexuels) ou cercle d'accompagnement et de ressources (autres infractions): cette approche, qui combine un soutien de bénévoles formés et l'appui de professionnels notamment de la santé, est adaptée aux situations mêlant un fort risque de récidive.

-la médiation restauratrice ou médiation auteur/victime qui consiste, après un temps de préparation et des entretiens individuels, en des échanges entre la victime et l'auteur avec le soutien d'un tiers

-la Conférence de groupe familial qui regroupe l'auteur des faits, la victime et leurs proches respectifs.

La justice réparative présente plusieurs avantages pour lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion sociale des délinquants. Elle est une réponse adaptée aux circonstances de l'infraction, elle réduit les effets stigmatisant dont peuvent être victimes les délinquants, elle traite les problèmes et les causes profondes du conflit. Elle est particulièrement adaptée à la délinquance juvénile. En outre, cette approche tient compte du rôle essentiel de l'entourage dans la prévention et la répression de la délinquance

N°11 LE PLAN NUMÉRIQUE EN PRISON ET SES LIMITES

L'outil Numérique en détention (NED) doit améliorer les relations et la vie quotidienne des surveillants de prison, des personnes détenues et de leur famille. Le numérique sera accessible dans les salles d'activité, les coursives et les cellules pour libérer du temps aux surveillants qui n'auront plus à accompagner les détenus à leurs activités. Le NED doit permettre de dématérialiser des actes quotidiens de la vie en détention qui nécessitent soit une présence physique soit l'utilisation de formulaires papier.

Le NED se matérialise par trois portails : « détenus », « grand public », « agents ». Le détenu pourra accéder à une cantine numérique pour commander des produits alimentaires. Il pourra également s'inscrire à des activités ou encore suivre des modules de formations conçus avec l'Éducation nationale, le CNED ou le CNAM. Le NED permettra d'adresser directement les demandes aux services concernés et de les suivre. Le portail « grand public » proposera des services aux familles et proches des détenus : réserver un parloir, alimenter le pécule du détenu. Enfin, le portail de l'agent permettra de lui faciliter les tâches administratives et de veiller aux règles d'utilisation du NED.

Présenté en octobre 2018 par le ministère de la Justice, le NED est expérimenté dans trois établissements (Meaux, Dijon, Nantes) avant d'être généralisé en 2020. S'il constitue un progrès pour améliorer la vie quotidienne en détention, le NED comporte cependant une limite importante : il n'offre pas d'accès internet alors que toutes les démarches (administratives, de recherche de logement, d'emploi, ...) liées à la réinsertion sociale et professionnelle du détenu se font en ligne.

N°12 RÉUSSITE AUX DIPLÔMES POUR LES PERSONNES DÉTENUES MAJEURES EN 2017 - 2018

Réussite aux diplômes pour les majeurs en 2017-2018

Examens de l'éducation nationale	Hommes		Femmes	
	Nombre de diplômés / Nombre de présents	Taux de réussite	Nombre de diplômées / Nombre de présentes	Taux de réussite
Certificat de formation générale (CFG)	1922/2168	88,7 %	115/127	90,6 %
Diplôme national du brevet (DNB)	195/331	58,9 %	7/13	53,8 %
Certificat d'aptitude professionnelle (CAP) / Brevet d'études professionnelles (BEP)	299/629	47,5 %	9/33	27,3 %
Baccalauréat	54/89	60,7 %	9/9	100 %
Diplôme d'accès aux études supérieures (DAEU)	242/356	68 %	8/22	36,4 %
Brevet de technicien supérieur (BTS) / Diplôme universitaire de technologie (DUT)	24/33	72,7 %	5/6	83,3 %
Licence, master, doctorat (LMD)	106/157	67,5 %	10/14	71,4 %
Total	2842/3763	75,5 %	163/224	72,8 %

Source : Enquête annuelle 2017-2018.

N°13 L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE APPLIQUÉE AUX PERSONNES DÉTENUES

L'insertion par l'activité économique (IAE) permet d'accompagner par le travail les personnes très éloignées de l'emploi pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Deux décrets de 2016 (2016-531 et 2016-1853) ouvrent la possibilité aux personnes détenues d'accéder aux dispositifs de l'IAE au sein de la prison. Les structures de l'IAE (SIAE), entreprises d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion, peuvent s'implanter dans les établissements pénitentiaires après conventionnement avec l'Etat. Ces structures proposent un parcours d'insertion aux personnes détenues en associant accompagnement social et professionnel et mise en situation de travail.

Le programme APRES¹⁵², mis en place dans le centre pénitentiaire de Meaux, est un exemple d'insertion par l'activité économique au sein d'une prison. Le parcours d'accompagnement de la personne détenue commence dans l'établissement et se poursuit à sa sortie. Le SPIP, le gestionnaire délégué du centre pénitentiaire, l'établissement, le groupe ARES travaillent ensemble pour faire fonctionner cet atelier et chantier d'insertion (ACI). Le travail proposé dans les ateliers pénitentiaires est rémunéré et professionnalisant : la personne détenue acquiert les comportements professionnels nécessaires à la vie de l'entreprise et des compétences transférables sur un emploi lorsqu'elle sortira. L'ACI propose aux personnes détenues proche de la sortie, ou en situation de bénéficier d'une peine aménagée, un accompagnement individualisé qui se poursuivra à la sortie : élaborer un projet professionnel ; recherche d'emploi, de formation.

¹⁵² Audition de Chloé Gelin, Directrice développement et innovation du groupe ARES, devant la section des affaires sociales et de la santé le 4 septembre 2019.

N°14 LE PROJET AILSI ET LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DE PROXIMITÉ DE L'EURE (DAPE)

Le projet AILSI

Le projet Alternative à l'incarcération par le logement et le suivi intensif (AILSI) est le résultat d'un partenariat engagé en mai 2017 entre l'Etat, Médecins du Monde et des partenaires privés. Il s'adresse à des personnes jugées en comparution immédiate, sans logement et atteintes de troubles mentaux, la plupart du temps sans travail ni famille. Il est une déclinaison, adaptée aux personnes sous-main de justice, du programme « chez soi d'abord » (qui consacre le logement comme un préalable à toute démarche de soins et d'insertion). L'objectif est d'éviter une incarcération en prenant en charge le logement tout en assurant le suivi sanitaire de la personne et en l'accompagnant vers l'emploi. Dans les juridictions appliquant le projet, la personne sera d'abord hébergée dans un logement collectif avant de se voir proposer un logement individuel et un accompagnement pluridisciplinaire. Expérimenté à Marseille depuis le 1er janvier 2018, AILSI sera évalué par une équipe pluridisciplinaire en considérant, pour chaque personne suivie, l'existence ou non de nouveaux déferrements devant une juridiction depuis le démarrage de l'accompagnement, mais aussi l'évolution de sa situation sanitaire, sociale et de logement. En outre, ce programme fournira des données utiles pour mesurer l'impact du logement sur la réinsertion des personnes sous-main de justice.

Le dispositif d'accompagnement de proximité de l'Eure (DAPE)

Ce dispositif a été mis en place par l'association l'Abri, basée à Evreux, à la suite d'un appel de l'ARS, du Conseil départemental, du SPIP et de la DDCS. Il offre un accès à un logement, pour une période de 6 mois renouvelables, dans une petite unité de vie de 2 à 3 personnes, à 23 personnes souffrant de pathologies psychiatriques ou psychiques. Plusieurs places sont attribuées à des sortants de détention. Pour ces dernières, le logement proposé par le DAPE se veut une passerelle entre l'établissement pénitentiaire et un logement autonome ou une structure adaptée. Trois années après son ouverture en avril 2013, 79,9% des personnes accueillies par le DAPE avaient des antécédents judiciaires et 66,6% du public accueilli avait déjà effectué une peine de prison ferme. Le DAPE leur a donné accès à un accompagnement individualisé et décroïsonné (à la fois social et de santé), qui aurait été plus difficile à assurer en dehors d'une structure d'accueil.

N°15 LES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

*On distingue parmi les personnels de l'administration pénitentiaire*¹⁵³ :

Le personnel de direction exerce soit en établissement (directeur/trice de prison) soit en services déconcentrés (directeur et directrice interrégionaux des services pénitentiaires) soit dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (directeurs et directrices pénitentiaires d'insertion et de probation : responsables de l'organisation et du fonctionnement des SPIP ; directeurs et directrices fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation : chargés de la direction, de l'organisation et du fonctionnement des SPIP dans un ou plusieurs départements).

Le personnel de surveillance (28 561 personnes) assure la garde et la surveillance des personnes placées sous-main de justice.

Les 4112 **conseillers et conseillères pénitentiaires d'insertion et de probation** (CPIP) interviennent en prison auprès des personnes détenues et, en milieu ouvert auprès des personnes soumises à une mesure restrictive de liberté (contrôle judiciaire, contrainte pénale, libération conditionnelle...). Les CPIP participent à l'individualisation des peines et à leur exécution, proposent des mesures d'aménagement de peine au juge et veillent au respect des obligations prononcées (travail, soins, indemnisation des victimes...).

La loi de programmation 2018-2022 de réforme pour la justice du 23 mars 2019 renforce les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation avec la création de 840 postes pour le corps des CPIP et 175 pour le corps des directeurs et directrices de ces services. Sur cette période, d'autres métiers des services d'insertion et de probation seront renforcés avec la création de 485 postes (assistants et assistantes de service social, psychologues, personnel administratif,)

L'administration pénitentiaire compte également des **personnels administratifs** (5309) qui assurent des missions administratives, financières, de gestion des ressources humaines, de contrôle de gestion ; des **personnels techniques** (701) qui assurent les opérations de maintenance, de production et d'ingénierie. Enfin, 1513 personnes « autres » (contractuels, aumôniers, ..) interviennent en prison ou dans les services déconcentrés

¹⁵³ Ministère de la justice 1^{er} janvier 2018.

N°16 EVALUATION ET PRISE EN CHARGE DES AUTEURS D'INFRACTION : LE MODÈLE RBR

Des outils d'évaluation d'une prise en charge efficace pour éviter les risques de récidive ont été élaborés par des chercheurs en criminologie. Conçu à partir des années 1990, le modèle RBR repose sur trois principes : l'intensité de la prise en charge doit être proportionnelle au niveau de risque évalué (Risque); il convient de cibler, dans la prise en charge, les risques susceptibles d'évoluer favorablement grâce à l'intervention de la probation (Besoins); la prise en charge doit être adaptée, pour être efficace, à la personne condamnée (Réceptivité).

Le RBR a conduit à l'élaboration d'outils d'évaluation des personnes permettant un repérage des facteurs de récidive (et donc des besoins d'intervention) ainsi que la construction de plans d'accompagnement précisant l'intensité et le contenu de la prise en charge. Il peut être un outil d'appui à l'évaluation et il est d'ailleurs mentionné en France, de façon critique et parmi d'autres enseignements de la recherche, dans le Référentiel des pratiques opérationnelles des SPIP qui n'a pas de valeur réglementaire. Il n'est toutefois pas sans limites en particulier parce qu'il postule que le comportement criminel peut être anticipé sur la base d'outils pré-élaborés utilisés par toute personne, sans formation ni spécialisation. Il lui été reproché de réduire le condamné à un ensemble de facteurs de risques, sans intégrer l'ensemble des facteurs contextuels, mais aussi, plus globalement, de donner la priorité à la protection de la société.

N°17 CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DU CESE

La situation des femmes en milieu carcéral

Au 1er octobre 2019 les femmes représentent 3,7 % de la population carcérale, ce qui correspond à 3087 détenues (sur un total de 70 818)¹⁵⁴. Minoritaires en milieu carcéral, les femmes subissent des discriminations spécifiques.

La question des conditions de détention et des droits sociaux des détenues est essentielle alors que la surpopulation carcérale, les violences en prison et le sexisme prennent une place croissante dans le débat public. En 2009, la DDFE du Sénat adoptait un rapport « Femmes dans les lieux de privation de liberté »¹⁵⁵ qui recommandait une amélioration des droits et des prestations des détenues comme le suivi médical, l'accès à la formation ainsi qu'aux activités culturelles et sportives entre autre.

Le genre est de plus en plus pris en compte dans les analyses, l'étude et les politiques publiques concernant le milieu carcéral. La dernière loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019¹⁵⁶ va dans ce sens en mettant en place des mesures en faveur de l'égalité femmes-hommes, comme une évaluation de la « situation des femmes en détention au regard des droits fondamentaux et quant à leur accès aux aménagements de peines et alternatives à l'incarcération » dans un rapport annuel dans le but d'établir des recommandations pour renforcer leurs droits.

En 2016, le Contrôleur général des lieux de privations de liberté (CGLPL) rappelait que le principe d'égalité entre les femmes et les hommes doit s'appliquer de façon effective à l'intégralité de la société, c'est-à-dire également aux personnes privées de liberté¹⁵⁷.

L'éloignement géographique comme facteur de rupture de liens sociaux

En France, seulement deux établissements sont exclusivement réservés aux femmes (à Rennes et à Versailles). La majorité des détenues sont donc incarcérées dans des « quartiers femmes » au sein d'établissements pénitentiaires dans lesquels la majorité des détenus sont des hommes, qu'il s'agisse des maisons d'arrêt ou des centres pénitentiaires.

La répartition territoriale de ces établissements susceptibles d'accueillir des femmes est déséquilibrée. En 2015, dans son avis relatif à la situation des femmes

¹⁵⁴ DAP, Statistique des établissements des personnes écrouées en France, situation au 01/10/19

¹⁵⁵ <http://www.senat.fr/rap/r09-156/r09-156-syn.pdf>

¹⁵⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/3/23/JUST1806695L/jo/texte/fr>

¹⁵⁷ Avis relatif à « la situation des femmes privées de liberté » http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2016/02/joe_20160218_0041_0089.pdf

privées de liberté, le CGLPL notait que sur 56 établissements pénitentiaires accueillant des femmes (sur 188), la plupart d'entre eux se trouvent dans la moitié Nord de la France. **Les femmes subissent davantage que les hommes l'éloignement géographique ce qui a des conséquences directes sur les ruptures des liens sociaux et familiaux.**

Un droit à la santé fragilisé

Précarité menstruelle et suivi gynécologique

Depuis la loi pénitentiaire de 2009, « la qualité et la continuité des soins sont garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population » (article 46).

Si la loi pénitentiaire de 2009 prévoit qu' « une prise en charge sanitaire adaptée à leurs besoins doit être assurée aux femmes détenues, qu'elles soient accueillies dans un quartier pour femmes détenues ou dans un établissement dédié » (article 47), les femmes en prison subissent la précarité menstruelle. Dans leur enquête sur la précarité menstruelle, Rue89 et l'Obs¹⁵⁸ relevaient que si depuis 1985 chaque femme incarcérée reçoit un kit d'hygiène à son entrée, la composition de ce dernier varie d'un établissement à l'autre : la quantité ainsi que la qualité des produits ne sont pas égales pour toutes. Souvent en situation de précarité ou en rupture de liens sociaux et familiaux, les détenues n'ont souvent pas les moyens de s'acheter des protections hygiéniques au moment de leurs règles, dont le prix en prison est beaucoup plus élevé que dans le commerce extérieur. Faute de moyens, certaines fabriquent des protections elles-mêmes comme des cups à l'aide de bouteilles en plastique. Le 30 octobre dernier, le collectif Georgette Sand a mené une action place Vendôme pour dénoncer cette précarité menstruelle en prison¹⁵⁹. **La précarité menstruelle en prison peut avoir des conséquences dangereuses pour la santé et l'hygiène des femmes et provoque un sentiment d'humiliation. C'est pourquoi, dans un rapport remis le 17 octobre dernier à la Secrétaire d'Etat à l'Egalité Marlène Schiappa sur la précarité menstruelle, la sénatrice Patricia Schillinger a recommandé l'expérimentation de la gratuité des protections périodiques, notamment pour les femmes « écrouées »**¹⁶⁰.

Concernant l'examen gynécologique, ce dernier « doit se dérouler sans entraves et hors la présence du personnel pénitentiaire, afin de garantir le droit au respect de la dignité des femmes détenues » (article 52). Dans les établissements pénitentiaires, l'accès aux soins gynécologiques varie d'un établissement à l'autre. A titre d'exemple : dans un établissement au Sud de la France un gynécologue est présent tous les jours, alors que dans un autre de taille similaire dans l'Ouest, le gynécologue assure des permanences seulement une fois par mois¹⁶¹.

¹⁵⁸ <https://www.nouvelobs.com/nos-vies-intimes/20190319.OBS10781/precarite-menstruelle-en-prison-les-femmes-fabriquent-des-cups-avec-des-bouteilles-en-plastique.html>

¹⁵⁹ <https://www.lesnouvellesnews.fr/action-contre-la-precarite-menstruelle-des-detenu-es/>

¹⁶⁰ https://www.francetvinfo.fr/sante/sexo/precarite-menstruelle-une-senatrice-demande-la-gratuite-des-protections-hygi-eniques_3665005.htm

¹⁶¹ http://www.cgpl.fr/wp-content/uploads/2016/02/joe_20160218_0041_0089.pdf

Sexualité

Selon la sociologue Gwenola Ricordeau, le conformisme des représentations de genre ainsi que le passé de certaines détenues (prostitution, violences sexuelles) contribuent à l'invisibilisation de la question de la sexualité. En milieu carcéral, si les pratiques sexuelles existent, il est difficile d'en parler : « leur déni et leur répression, le manque d'intimité et d'hygiène qui caractérisent les conditions dans lesquelles les relations sexuelles ont lieu, contribuent à rendre dégradante leur évocation par les intéressées »¹⁶².

Cette invisibilisation est aussi soulignée dans le travail mené par l'OIP sur la sexualité des femmes incarcérées, soumise au contrôle du personnel pénitentiaire. Pour illustrer, dans certains établissements, les préservatifs féminins sont distribués exceptionnellement, alors que la mise à disposition de préservatifs masculins dans les détentions hommes est courante¹⁶³.

La maternité

En prison

Les femmes enceintes et les mères incarcérées avec leur enfant bénéficient d'un régime de détention spécifique. Les enfants peuvent être hébergés avec leur mère détenue jusqu'à l'âge de 18 mois. En 2013, le CGLPL rendait un avis relatif aux jeunes enfants en prison et à leurs mères détenues¹⁶⁴ dans lequel étaient rappelées, lorsque l'incarcération n'a pu être évitée, les obligations pesant sur les pouvoirs publics en la matière, à savoir l'aménagement des cellules de manière effective, l'aide à la prise en charge de l'enfant par la mère, de faciliter les relations parents-enfants et de faire jouer aux services de droit commun en matière de petite enfance tout leur rôle (domaines sanitaire et social).

A leur sortie de prison

Les mères isolées assurent parfois seules l'exercice de l'autorité parentale et ont à ce titre droit à des prestations sociales et familiales comme l'allocation de soutien familial, le complément de libre choix de garde, le RSA, l'aide personnalisée au logement pour femmes seules ou encore l'allocation de l'enfant en situation de handicap. Depuis 2009, les personnes détenues peuvent être domiciliées à l'établissement pénitentiaire de façon temporaire pour exercer leurs droits et prétendre au bénéfice des aides légales ainsi que pour faciliter les démarches administratives. **Pourtant, il est compliqué pour ces mères, qui ont fini leur peine, de connaître leurs droits et par conséquent de les exercer.**

¹⁶² Genre, sexualité et société, Dossier - Normes, expériences et stratégies sociales - Sexualités féminines en prison : pratiques, discours et représentations, Gwenola Ricordeau, 2009 <https://journals.openedition.org/gss/830>

¹⁶³ <https://oip.org/analyse/sexualite-des-femmes-detenu-es-sous-un-voile-de-pudibonderie/>

¹⁶⁴ http://www.cgpl.fr/wp-content/uploads/2013/09/AVIS-JO_nurseries_20130903.pdf

L'inégal accès aux équipements

Les femmes étant moins nombreuses que les hommes dans les établissements pénitentiaires, elles n'ont pas le même accès aux équipements collectifs. Détenues dans les « quartiers femmes », elles sont isolées et enclavées du reste des détenus, ce qui rend difficile l'accès aux différents services. En pratique, cela crée une **situation d'inégalité au regard du partage du matériel et des activités proposées** (sportives, culturelles, professionnelles) qui restent souvent pensées pour les hommes. Cette situation discriminante est également fondée sur des stéréotypes de genre qui consistent à favoriser la pratique sportive pour les hommes et les ateliers de couture ou de cuisine pour les femmes.

Sexisme et transphobie en milieu carcéral

Dans son rapport sur les violences en prison paru le 3 juin 2019 dernier¹⁶⁵, l'Observatoire international des prisons a mis en lumière les violences existantes à l'encontre des femmes enfermées, victimes d'insultes liées à leur genre et confrontées à des comportements irrespectueux et dégradants.

Récemment, le Genepi, Act-up et Aceptess T ont alerté sur la situation des femmes transgenres incarcérées dans des prisons d'hommes en envoyant une lettre ouverte à des députés et députées¹⁶⁶. Les femmes transgenres se voient niées leur genre mais également leur identité inscrite sur l'état civil, car la séparation des détenus et des détenues est basée en pratique sur les organes génitaux, et cela dépend souvent de chaque administration pénitentiaire. Sujettes aux violences et à l'isolement en prison (sous prétexte de leur protection), elles ne bénéficient d'aucun accompagnement lié à la transidentité (pas de suivi de traitement hormonal par un ou une endocrinologue). Le caractère systématique et institutionnalisé de ces pratiques amène les rédacteurs et rédactrices de la lettre à parler de « transphobie d'Etat ».

¹⁶⁵ <https://oip.org/wp-content/uploads/2019/05/oip-rapport-violences.pdf>

¹⁶⁶ <https://www.genepi.fr/femmes-transgenres-enfermees-a-fleury-merogis-une-situation-inacceptable-pour-la-fin-de-la-transphobie-penitentiaire/>

N°18 BIBLIOGRAPHIE

Augé-Caumon Marie-Josée et Caniard Étienne, *Les addictions au tabac et à l'alcool*, avis, CESE, 9 janvier 2019

Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, Avis, Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), 20 novembre 2018

Accès à l'informatique des personnes détenues, Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPLP), 20 juin 2011

Berger Naomi, *Pourquoi punir ?*, Revue projet n° 365, C.E.R.A.S, 2018/4

Bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2017 - 2018, Rapport de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), Ministère de la Justice, 2019

Boidin-Dubrulle Marie-Hélène et Junique Stéphane, *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, Avis et rapport, CESE, 26 juin 2019

Bony, Lucie, *Sortir du continuum carcéral*, Mouvements n° 88, La Découverte, 2016/4

Boudet Léa, Delbos Vincent, Del Volgo Béatrice, Gourdet Hubert, Morelle Aquilino, Pelosse Hélène, *Evaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire*, rapport n° 2016-35, Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Inspection générale des finances (IGF), juillet 2016

Bozik Robert, Davis Lois M., Miles Jeremy N. V., Saunders Jessica et Steele Jennifer L., *Evaluating the Effectiveness of Correctional Education: A Meta-Analysis of Programs That Provide Education to Incarcerated Adult*, Rapport, Rand organisation (institut de recherche), 2013

Braun-Pivet Yaël, Gosselin Philippe, Mazars Stéphane et Vichnievsky Laurence, *Repenser la prison pour mieux réinsérer*, Rapport n° 808, Groupes de travail sur la détention, Assemblée nationale, le document n'a pas encore été édité

Bigot Jacques et Buffet François-Noël, *La nature des peines leur efficacité et leur mise en œuvre*, Rapport d'information n° 713, Sénat, 12 septembre 2018

Buffet François-Noël et Détraigne Yves, *Projet de loi (procédure accélérée) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et sur le projet de loi organique (procédure accélérée) relatif au renforcement de l'organisation des juridictions*, Tome 1, Rapport n° 11, Sénat, 3 octobre 2018

Comment rendre la prison (enfin) utile, Rapport, Institut Montaigne, septembre 2018

Cugno Alain, *La prison n'incarne pas l'essence de la punition*, Revue projet n° 365, C.E.R.A.S, 2018/4

Deciser Donat, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, Avis et rapport, CESE, 22 février 2006

Delbos Vincent, *Efficace la prison ?*, Revue projet n° 365, C.E.R.A.S, 2018/4

Discours d'Emmanuel Macron à l'ENAP (École nationale d'administration

pénitentiaire), Transcription du discours du Président de la République à l'École nationale d'administration pénitentiaire, Présidence de la République, 6 mars 2018 - Seul le prononcé fait foi

Dulin Antoine, *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, Avis, CESE, 25 mars 2015

Dulin Antoine, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, Avis, CESE, 13 juin 2018

Evaluation de l'expérimentation du module de respect au centre de détention de Neuvic et au centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan, Rapport, DAP, Inspection des services pénitentiaires, 2 juin 2016

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2019*, Rapport annuel n°24, 2019

Garde et réinsertion : la gestion des prisons, Rapport, Cour des comptes, janvier 2006

Gautron Virginie et Retière Jean-Noël, *Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées dans La réponse pénale. Dix ans de traitements des délits*, PUF, Rennes pp.221-251, 2013

Grard Marie-Aleth, *Une école de la réussite pour tous*, Avis du CESE, 12 mai 2015

Guide des activités physiques et sportives en milieu carcéral, DAP, Ministère de la Justice, 2013

Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice à l'usage des personnels pénitentiaires, DAP, Ministère de la Justice, décembre 2017

Guide sur les personnes sortant de prison ou sous main de justice, Guide pratique de l'accueil et de l'accompagnement, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

Jacquin Jean-Baptiste, *Une étude scientifique remet en cause l'intérêt de la prison dans la prévention des violences*, article, Le Monde, 13 mai 2019

La clé est ailleurs, Dedans Dehors, Dossier n°104, Observatoire international des prisons (OIP)/Section française, juillet 2019

La question pénitentiaire dans les Outre-mer, Avis, CNCDH, 18 mai 2017.

La situation des femmes privée de liberté, Avis, CGLPL, 25 janvier 2016

Layani David et Paris Didier, *Les leviers permettant de dynamiser le travail d'intérêt général*, Rapport remis à Edouard Philippe, Premier ministre, Mars 2018

Lecerf Jean-René, *Projet de loi de finance pour 2015, adopté par l'Assemblée nationale - Administration pénitentiaire - Tome III*, Avis n° 114, Sénat, 20 novembre 2014

Lenancker Patrick, *Expérimentation « Territoire zéro chômage de longue durée : conditions de réussite*, Avis, CESE, 10 novembre 2015

Le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, remis à Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, ministre de la Justice par Jean-René Lecerf, Président de la Commission du

Annexes

Livre blanc, Rapport n° 139, La Commission du Livre blanc, 4 avril 2017

Les condamnations inscrites au casier judiciaire national en 2006, Rapport, Ministère de la Justice, 2006

Les condamnations inscrites au casier judiciaire national en 2016, Rapport, Ministère de la Justice, 2016

Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale : approche concrète sur la base de l'expérience du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport, CGLPL, Editions Dalloz, 2018

Les peines alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine et l'insertion des personnes en sortie de détention en 2016, Le Livre blanc, Citoyens et Justice, 15 septembre 2017

Linot Benoit, Philippe Matthieu et Zaraoui Ghazi, *Les modalités de mise en œuvre de la circulaire du 13 mai 2016 relative à la coordination entre les SIAO et le SPIP pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sortant de détention, ou faisant l'objet d'un placement extérieur*, Synthèse de l'enquête de 2017, Circulaire interministérielle DGCS/DIHAL/DAP/2016/151, 13 mai 2016

Loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, 23 mars 2019

Löwenbrück Maël, *L'évolution des peines d'emprisonnement de 2004 à 2016*, Infostat Justice, n° 156, décembre 2017

Marc Alain, *Le projet de loi de finance, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2019 - Administration pénitentiaire, Tome VII, Avis n° 153*, Sénat, 22 novembre 2018

Modules de respect dans les établissements pénitentiaires, Avis, CGLPL, 12 décembre 2017

Módulos de respeto, manual de aplicación, Rapport, Ministerio del interior, Gobierno de España, 2011

Mohamed Soilihi Thani, *Projet de loi de finances pour 2019, Tome II, Outre-mer, Avis n° 153*, Sénat, adopté par l'Assemblée nationale le 22 novembre 2018

Mons Olivia et Salas Denis propos recueillis par de Lalaubie Martin et Merckaert Jean, *A qui s'adresse la peine ? Qu'en attendent les victimes ?*, Revue projet n° 365, C.E.R.A.S, 2018/4

Morel d'Arleux Julien, Lafont Marie et Vigoureux Manon, *Rendre visible la probation*, Revue projet, C.E.R.A.S, 2018/4

Morin Chloé, Taquet Adrien, *Les Français et la prison*, Revue Société, Fondation Jean Jaurès, 9 avril 2018

Obradovic Ivana, Weidenfeld Katia, *A chaque crime suffit sa peine*, Revue projet n° 365, C.E.R.A.S, 2018/4

Organiser la sortie de détention : de la prison vers le logement, Rapport d'étude du Cerema, Dihal, mai 2017

Paris D., Layani D., *Les leviers permettant de dynamiser le travail d'intérêt général*, Rapport au Premier Ministre, mars 2018.

Perben Dominique, Raimbourg Dominique propos recueillis par Mullenheim Anne et Merckaert Jean, *La seule institution ouverte 24 heures sur 24 qui ne refuse jamais personne, c'est la prison*, Revue projet n° 365, C.E.R.A.S, 2018/4

Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive - Principes d'action et méthodes, Rapport du jury de consensus remis au Premier ministre, Conférence de consensus, 20 février 2013

Première présentation des dispositions relatives aux peines de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, Circulaire n° CRIM/2019/2019-4/ab/25.03.2019, Ministère de la justice, 25 mars 2019

Proches de détenus : Les liens à l'épreuve des murs, Dedans Dehors, dossier n°102 de l'OIP/ Section française, décembre 2018

Projet annuel de performances (PAP), annexé au projet de loi de finances (PLF 2019)

Projet annuel de performances Justice, programme 107 administration pénitentiaire, annexe au projet de loi de finances 2020, p. 91, 27 septembre 2019

Projet de loi de finances pour 2015, Rapport, Sénat, 29 décembre 2014

Rapport annuel de 2017, Observatoire de la récidive et de la désistance, décembre 2017

Rapport d'activité 2017, Service de l'emploi pénitentiaire – Régie industrielle des établissements pénitentiaires, Ministère de la Justice, mars 2018

Rapport 2017-2018, Note de synthèse, Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP), avril 2018

Rapport d'activité 2018, CGLPL, mars 2019

Rapport d'activité 2018, Le rapport moral et d'orientation de la présidence de l'association, Espérer 95, juin 2019

Rapport d'activité 2018 -Pré-sententiel - Pôle Socio-judiciaire, Association Espérer 95, 2019

Rapport financier 2018, Maison d'accueil L'Îlot

Ricordeau Gwenola, *Sexualités féminines en prison : pratiques, discours et représentations*, Genre, sexualité et société, Revue, Dossier n° 1, 2009

Serres Jean-François, *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, avis et rapport, CESE, 28 juin 2017

Sexualité sen prison : la grande hypocrisie, Dedans Dehors, dossier n°90 de l'OIP/ Section française, décembre 2015

Schmitz Julia, *Le droit à la réinsertion des personnes détenues*, Actes du colloque au titre de la formation continue des magistrats, Organisé par l'ENAP et le Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 28 et 29 janvier 2016 à Toulouse I Capitole

Annexes

Statistiques trimestrielles des personnes écrouées produites à partir de l'Infocentre Pénitentiaire - Mouvements au cours du 4ème trimestre 2016, Rapport n° 148, Administration pénitentiaire, Ministère de la Justice, 1er janvier 2017

Statistiques des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1er avril 2019, Rapport, DAP, Ministère de la Justice, 2019

Statistique trimestrielle du milieu ouvert, Situation au 1er janvier 2019 - Mouvements au cours du 4ème trimestre 2018, DAP, Ministère de la Justice, janvier 2019

Systèmes judiciaires européens - Efficacité et qualité de la justice, Rapport du Conseil de l'Europe Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 2018

Travail et formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires, Avis du CGLPL, 22 décembre 2016

Travail en prison : préparer (vraiment) l'après, Rapport, Institut Montaigne et M6 Fondation, février 2018.

Un logement plutôt que la prison : à Marseille, un test contre la récidive des petits délinquants, article, la Croix, 9 octobre 2018

Wresinski Joseph, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport, CESE, adopté en séance plénière du 11 février 1987

N°19 TABLE DES SIGLES

ACI	Atelier et chantier d'insertion
ACS	Aide pour une complémentaire santé
ACT	Appartement de coordination thérapeutique
AILS	Alternative à l'incarcération par le logement et le suivi intensif
ALUR	Accès au logement et urbanisme rénové
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ARAPEJ	Association réflexion action prison et justice
ARF	Association des régions de France
ARSE	Assignation à résidence sous surveillance électronique
ASIP	Association pour le Soutien et l'insertion professionnelle
CAARUD	Centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques des usagers de drogues
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CD	Centre de détention
CDD	Contrat à durée déterminée
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHRU	Centre hospitalier régional universitaire
CJSE	Contrôle judiciaire socio-éducatif
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNCDH	Commission nationale consultative des Droits de l'Homme
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNI	Carte nationale d'identité
CNPE	Centre national de protection sociale des personnes écrouées
CPA	Centre pour peine aménagée
CPAM	Caisse primaire de l'Assurance maladie
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPU	Commission pluridisciplinaire unique
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CSAPA	Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie
CSDP	Commission de suivi de la détention provisoire
CSL	Centre de semi-liberté
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DISP	Direction interrégionale des services pénitentiaires
ENAP	École nationale de l'administration pénitentiaire

Annexes

ENM	École nationale de la magistrature
EPM	Établissement pour mineurs
FARAPEJ	Fédération des associations réflexion action prison et justice
IAE	Insertion par l'activité économique
IFOP	Institut français d'opinion publique
INSEE	Institut national de la statistique et des études
J2C	Association Justice 2ème chance
JAP	Juge d'application des peines
JRP	Justice résolutive de problèmes
MA	Maison d'arrêt
MC	Maison centrale
MILDECA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
NED	Numérique en détention
OIP	Observatoire international des prisons
PACA	Provence Alpe Côte d'Azur
PAP	Projet annuel de performance
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PMI	Protection maternelle et infantile
PPSMJ	Personnes placées sous main de justice
QMA	Quartier maison d'arrêt
QSL	Quartier de semi-liberté
RBR	Risque besoins réceptivité
RCV	Rencontre condamné/victime
RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SAAD	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SAS	Structure d'accompagnement à la sortie
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SJT	Association Solidarité et jalons pour le travail
SME	Sursis avec mise à l'épreuve
SMIC	Salaire minimum de croissance
SPACE	Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
TIG	Travail d'intérêt général

UCSA	Unité de consultations et de soins ambulatoires
UHSA	Unité hospitalière spécialement aménagée
UHSI	Unité hospitalière sécurisée interrégionale
USMP	Unité sanitaires en milieu pénitentiaire
UVF	Unité de visites familiales
VHB	Virus de l'hépatite B
VHS	Virus de l'herpès simplex

i

LES AVIS DU CESE



Le Premier ministre a saisi le CESE de la question de la réinsertion des personnes détenues. Treize ans après un précédent avis, et malgré certaines avancées, les changements en profondeur restent encore à réaliser. Les alternatives à la détention sont insuffisamment utilisées. La surpopulation carcérale atteint, en dépit de coûteux investissements, un niveau record. La prison désocialise, déresponsabilise, crée de multiples ruptures ou exacerbe celles qui existaient déjà. Avec cet avis, le CESE présente les priorités pour, enfin, donner aux personnes détenues les moyens de leur réinsertion.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41119-0028

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152240-4



9 782111 522404



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr