

N° 330

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juin 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la *mission* de *contrôle* sur le *compte* de *commerce* 904-11 de la *Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires* (RIEP),

Par M. Paul LORIDANT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : N , président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS :	6
LE TRAVAIL EN PRISON, POUR QUOI FAIRE?	6
LA R.I.E.P. : PRESENTATION DE LA STRUCTURE ET DES CREDITS	9
LA STRUCTURE	9
LES CREDITS	10
CHAPITRE PREMIER : LA DIFFICILE EQUATION DU TRAVAIL EN PRISON	13
I. LA GRANDE MISERE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE	13
A. DU TRAVAIL COMME PEINE AU TRAVAIL COMME DROIT	13
1. <i>Le lourd passé du travail pénal</i>	13
2. <i>Une législation actuelle plutôt favorable par rapport aux autres pays européens</i>	17
3. <i>Des formules inégalement utilisées</i>	19
B. UN DROIT AU TRAVAIL LIMITE, UN DROIT DU TRAVAIL INEXISTANT	21
1. <i>Moins d'un détenu sur deux est au travail</i>	21
2. <i>De très fortes disparités selon les établissements</i>	24
3. <i>Des rémunérations limitées, avec de forts écarts</i>	25
4. <i>Un faible pouvoir d'achat</i>	33
5. <i>Un droit du travail inexistant</i>	34
C. UN TRAVAIL BIEN ELOIGNE DE L'OBJECTIF DE REINSERTION	37
II. UN TRAVAIL SOUS CONTRAINTES	38
A. FAIRE AVEC LES DETENUS	38
1. <i>Les caractéristiques de la main-d'œuvre pénale</i>	40
2. <i>La politique de « classement » des détenus</i>	40
3. <i>Une rotation de détenus qui désorganise tout</i>	42
B. UNE ARCHITECTURE INADAPTEE	43
1. <i>Les contraintes de l'histoire et de la sécurité</i>	43
2. <i>La survivance du travail en cellule</i>	45
C. UN CONTEXTE ECONOMIQUE DEFAVORABLE	45
1. <i>Le travail en prison touché par la mondialisation des industries de main d'œuvre</i>	45
2. <i>Le travail pénitentiaire, une variable d'ajustement à la conjoncture économique</i>	46
3. <i>Des localisations géographiques peu adaptées au travail</i>	47
4. <i>Une organisation fragile</i>	47
III. UNE OFFRE DE TRAVAIL DECALEE ET PEU EFFICACE	49
A. UN PRAGMATISME QUI NE FAIT PAS FACE AUX BESOINS	49
1. <i>Le pragmatisme des directeurs d'établissements</i>	49
2. <i>L'absence d'articulation entre travail et formation</i>	50
3. <i>L'absence d'évaluation de la politique du travail pénitentiaire</i>	51

B. LES FRAGILITES DE LA R.I.E.P.....	51
1. Une stagnation de l'activité.....	54
2. Un positionnement peu clair.....	65
3. La R.I.E.P., un statut inadapté.....	69
4. L'attitude ambiguë de l'administration vis à vis de sa régie.....	71
5. Un encadrement délaissé.....	73
6. Une délocalisation ratée.....	75
C. DES CONCESSIONNAIRES CRITIQUES.....	75
1. La forte rotation des concessionnaires.....	76
2. L'absence fréquente de respect du contrat de concession.....	76
3. L'omniprésence du régime de la « fausse concession ».....	76
4. L'existence de quelques scandales.....	77
CHAPITRE DEUX : POUR UNE POLITIQUE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE.....	78
I. INCITER LES ACTEURS ECONOMIQUES A ENTRER EN PRISON.....	79
A. L'IMPLICATION DES MOYENNES ET GRANDES ENTREPRISES.....	80
B. L'AMELIORATION DE LA RENTABILITE ECONOMIQUE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE.....	80
C. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES VIS-A-VIS DES ENTREPRISES.....	83
1. Une sélection plus rigoureuse des entreprises.....	83
2. Le respect scrupuleux des contrats de concession.....	84
3. L'introduction des certificats de travail.....	85
II. REFORMER LA R.I.E.P. POUR CHANGER LE TRAVAIL EN PRISON.....	85
A. UN NECESSAIRE CHANGEMENT DE STATUT.....	85
1. Les avantages du statut d'établissement public.....	86
2. Les aspects financiers.....	87
3. Des craintes exprimées.....	88
4. La création d'un Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle.....	88
B. UNE OFFRE DE TRAVAIL PLUS EXIGEANTE.....	90
1. Trouver des secteurs à haute valeur ajoutée pour le détenu.....	90
2. Préférer des micro-ateliers, véritables centres de gestion.....	91
3. Ouvrir les ateliers sur des intervenants extérieurs.....	92
4. Diversifier la clientèle : politique de marque et clause sociale.....	93
III. DONNER UN SENS AU TRAVAIL PENITENTIAIRE.....	94
A. UNE NOUVELLE DEFINITION DU TRAVAIL PENITENTIAIRE.....	95
B. LA NECESSITE DU CONTRAT ET DU DROIT.....	95
C. UNE HAUSSE DES REMUNERATIONS LIEE A UNE REQUALIFICATION DU TRAVAIL.....	99

D. LA SEGMENTATION INDISPENSABLE DE L' OFFRE DE TRAVAIL	100
E. L' ARTICULATION OBLIGATOIRE ENTRE TRAVAIL ET FORMATION.....	101
F. LA CONSTRUCTION D' UN PARCOURS DE REINSERTION PROFESSIONNELLE.....	102
EXAMEN EN COMMISSION.....	104
ANNEXE 1 : LES 62 MESURES PROPOSEES.....	110
ANNEXE 2 : GLOSSAIRE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE.....	116
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES ETABLISSEMENTS VISITES.....	120
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES.....	121
II. LISTE DES ETABLISSEMENTS VISITES.....	122
ANNEXE 4 : REGLEMENT INTERIEUR, SUPPORT D'ENGAGEMENT, CONTRAT DE CONCESSION.....	124
I. RÈGLEMENT INTÉRIEUR DES ATELIERS - CENTRE DE DETENTION DE MELUN -	125
II. SUPPORT D'ENGAGEMENT PROFESSIONNEL - RIEP.....	128
III. CONTRAT DE CONCESSION.....	129
ANNEXE 5 : ETUDE DE LEGISLATION COMPAREE.....	138

AVANT-PROPOS :

LE TRAVAIL EN PRISON, POUR QUOI FAIRE?

Les prisons font l'objet d'une attention accrue depuis plusieurs mois : les témoignages sur la surpopulation pénale, sur la santé des détenus, leurs conditions de vie et la pauvreté d'une partie d'entre eux se multiplient ; deux commissions d'enquête, l'une à l'Assemblée Nationale, l'autre au Sénat ont rendu des conclusions sévères en juin 2000, un avant-projet de loi d'orientation pénitentiaire est attendu depuis deux ans.

Curieusement, le travail des détenus est peu étudié et reste marginal dans les préoccupations des acteurs du monde pénitentiaire. Pourtant, le travail pénitentiaire constitue une nécessité.

Nécessité pour les parties civiles qui ne peuvent espérer le paiement des dommages et intérêts qui leur sont dus que par un prélèvement sur le fruit du travail des détenus.

Nécessité pour l'administration pénitentiaire qui voit dans ce travail un moyen d'occuper les détenus et d'apaiser les tensions de la vie carcérale : sans travail, pas de sécurité possible dans les établissements.

Nécessité pour les détenus pour lesquels il constitue le plus souvent le seul moyen de subsistance. La vie en prison a un coût et la pauvreté y est plus criante qu'à l'extérieur.

Nécessité enfin pour la société qui devra accueillir ces hommes et ces femmes à l'issue de leur peine : le travail est un des rares instruments de réinsertion disponibles dans les établissements pénitentiaires.

Votre rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor a saisi l'occasion de la nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui lui donne des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place accrus¹, **pour contrôler les ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) chargée de la mise en oeuvre du droit au travail des détenus.** Par le biais de nombreuses auditions (administration pénitentiaire, syndicats, associations, entreprises, personnalités qualifiées...), de déplacements dans neuf établissements (maisons d'arrêt, centres de détention et maisons centrales) et de l'étude des documents budgétaires et comptables, c'est toute la politique du travail pénitentiaire que votre rapporteur spécial a été amené à examiner.

Quelques constats s'imposent :

- le premier est celui de la **permanence du travail pénitentiaire**, sous des formes diverses, des galères, en passant par les travaux forcés, jusqu'au travail en atelier actuel, né au 19^{ème} siècle, et de la persistance des valeurs de réinsertion ou d'« amendement moral », pour employer un terme du 19^{ème} siècle, qui lui sont attribuées ;

- le second est celui des **très fortes contraintes** qui s'exercent sur le travail pénitentiaire : contraintes de sécurité, contraintes architecturales, contraintes liées au flux des détenus, contraintes liées à l'« employabilité » des détenus, contraintes de la concurrence extérieure... ;

- le troisième est celui d'une **offre de travail, tant publique que privée, qui montre ses limites** : la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) connaît des fragilités et les concessionnaires privés ne proposent pas toujours des activités à la hauteur des besoins. Moins d'un détenu sur deux travaille, les salaires souvent dérisoires et, les postes proposés sont rarement qualifiants. L'écart entre les objectifs posés par le législateur et la réalité du travail en prison est criant ;

¹ Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

- le quatrième enfin est celui de la **nécessité d'une véritable politique du travail pénal** autour d'un service de l'emploi pénitentiaire dynamique et d'une incitation des acteurs économiques à entrer en prison.

Alors que le contexte social et politique actuel appelle à une plus grande fermeté vis-à-vis de la délinquance, il convient de souligner que cette sévérité se traduira nécessairement par le gonflement du nombre de détenus. **Il reste à déterminer ce que feront ces détenus durant cette période de prison et les conditions dans lesquelles ils feront de nouveau leur entrée dans la société.** Il importe que la prison ne soit pas vaine et que la période de détention permette, autant que possible, de préparer une réinsertion ultérieure. Le travail constitue un volet obligé de cette réinsertion.

Une politique pénitentiaire n'est que la résultante d'une politique pénale. Et une politique du travail pénitentiaire, ambitieuse et exigeante, en constitue une composante majeure. Elle devrait à ce titre faire l'objet de débats approfondis lors du projet de loi d'orientation sur la justice promis par le nouveau gouvernement. C'est pour ces raisons que votre rapporteur spécial formule, après un constat sévère déjà établi en 1979 par le rapport de M. Jean-Pierre Hoss et en 1987 par le rapport de M. Jean Talandier pour le Conseil économique et social, **62 propositions pour donner un sens au travail pénitentiaire.**

LA R.I.E.P. : PRESENTATION DE LA STRUCTURE ET DES CREDITS

La Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (R.I.E.P) constitue **l'acteur public historique** dans le domaine du travail pénitentiaire.

Jusqu'au 1er janvier 1951, les dépenses de fonctionnement des ateliers en régie directe des prisons étaient couvertes par des crédits inscrits au budget ordinaire, les recettes étant versées au budget général.

Depuis le 1er janvier 1951 (Loi de Finances n° 50-1615 du 31 décembre 1950), le compte de commerce 904-11 « Régie industrielle des Etablissements Pénitentiaires » (R.I.E.P) retrace les opérations relatives à la fabrication à la vente d'objets divers par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires.

Les dépenses et les recettes de la R.I.E.P. sont imputées à ce compte. La seule condition imposée est que le compte soit en équilibre, c'est-à-dire que les recettes couvrent les dépenses. Toutefois, un découvert provisoire de 600.000 euros est autorisé.

LA STRUCTURE

Si la R.I.E.P. bénéficiait d'une autonomie budgétaire grâce à son statut de compte de commerce, elle ne disposait en revanche d'aucune identité sur le plan organisationnel dans la mesure où elle s'intégrait totalement dans le schéma général de l'administration pénitentiaire. En effet, sa direction était assurée par un bureau de l'administration centrale tandis que le personnel travaillant dans les ateliers de la Régie n'était nullement reconnu en tant que tel puisqu'il était inclus, sans distinction particulière, dans les effectifs des services déconcentrés.

Or, l'absence de structure propre à la R.I.E.P. n'était pas de nature à favoriser l'émergence d'une dimension d'entreprise.

C'est pourquoi, le ministère du budget et l'administration pénitentiaire ont décidé en 1993 de créer au sein de cette Administration une entité ad hoc disposant d'une autonomie organisationnelle et économique, ayant en charge la gestion du compte de commerce R.I.E.P. et pour le développement du travail pénitentiaire.

Il s'agit du Service national pour le travail en milieu pénitentiaire (SNTMP) créé par arrêté en date du 16 mai 1994.

Par arrêté en date du 4 septembre 1998, le Service national pour le travail en milieu pénitentiaire a été transformé en Service de l'emploi pénitentiaire (SEP) avec un statut de service à compétence nationale (cf. décret du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation de ces services), placé sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire.

Le SEP est chargée d'assurer la gestion et le développement d'activités de travail et de formation dans les établissements pénitentiaires ainsi que la gestion de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

En qualité d'ordonnateur secondaire, le directeur du SEP gère le compte de commerce 904-11 – Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

LES CREDITS

Evaluation de la charge nette

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Différence par rapport à 2001
Recettes	22.577.699	23.115.000	+ 537.301
Dépenses	22.425.250	22.939.500	+ 514.250
Charge nette	- 152.449	-175.500	- 23.051

Evaluation des découverts

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Différence par rapport à 2001
Services votés	609.796	609.800	+ 4
Mesures nouvelles	609.796	609.800	+ 4
Découverts autorisés totaux	609.796	609.800	+ 4

**Le compte de commerce 904-11
Evaluation des recettes**

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Différence par rapport à 2001
Ligne 01 – Versements des services du ministère de la justice	11.433.676	11.300.000	- 133.676
- Sous-ligne 01 : Direction de l'administration pénitentiaire	10.061.635	10.000.000	- 61.635
- Sous-ligne 02 – Autres services de la chancellerie	1.372.041	1.300.000	- 72.041
Ligne 02 – Versements d'autres administrations, collectivités, organismes et établissements publics	1.524.490	1.500.000	- 24.490
- Sous-ligne 01 – Administrations d'Etat	762.045	1.500.000	- 12.245
- Sous-ligne 02 – Autres services, collectivités organismes et établissements publics	762.045	1.500.000	- 12.245
Ligne 03 – Clients divers	9.604.288	10.300.000	+ 695.712
Ligne 04 – Provisions sur commandes en cours	9.604.288	10.300.000	+ 695.712
Ligne 05 – Recettes diverses ou accidentelles	15.545	15.000	- 245
Ligne 06 – Centres de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière	15.545	15.000	- 245
Totaux pour les recettes	22.577.699	23.115.000	+ 537.301

Evaluation des dépenses

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Différence par rapport à 2001
Chapitre 01 – Achats de matières premières	7.622.451	8.000.000	+ 377.549
Chapitre 02 – Entretien et fonctionnement des ateliers	3.658.776	3.300.000	- 358.549
Chapitre 03 – Renouvellement des matériels et installations d'exploitation	1.676.939	1.700.000	+ 23.061
Chapitre 04 – Rémunération du travail des détenus	7.165.104	7.500.000	+ 334.896
Chapitre 05 – Remboursement au budget général des émoluments d'agents affectés à la régie industrielle des établissements pénitentiaires	1.524.490	1.524.500	+ 10
Chapitre 06 – Dépenses diverses ou accidentelles	15.245	15.000	- 245
Chapitre 07 – Paiement des T.C.A	762.245	900.000	137.755

Chapitre 08 – Emploi de provisions	762.245	900.000	137.755
Chapitre 09 – Centres de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière	762.245	900.000	137.755
Totaux pour les dépenses	22.425.250	22.939.500	+ 514.250

CHAPITRE PREMIER :

LA DIFFICILE EQUATION DU TRAVAIL EN PRISON

I. LA GRANDE MISERE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE

A. DU TRAVAIL COMME PEINE AU TRAVAIL COMME DROIT

1. Le lourd passé du travail pénal

Le travail pénal a évidemment bien changé depuis les galères. L'avènement du travail pénal tel qu'il est connu aujourd'hui est consubstantiel à l'avènement de la prison comme peine au 19^{ème} siècle : les présupposés idéologiques du travail pénitentiaire et ses difficultés de mise en œuvre sont connus depuis cette époque.

Le travail a tout d'abord été une peine en tant que telle. Telle se conçoit en effet la peine de galères inventée en France au 17^{ème} siècle. La politique pénale a ainsi été mise au service du corps des galères et des ambitions navales de la Royauté. Le travail est alors une punition et les fruits du travail sont directement exploités par la Couronne.

Les bagnes et leurs chaînes de forçats du 19^{ème} siècle, tant à Rochefort, Brest et Toulon que, par la suite, outre-mer, constituent encore l'illustration du travail conçu comme peine. La sévérité de la puissance publique doit se traduire par un régime de travail forcé, le travail devant être d'autant plus pénible que le crime est odieux. A ce travail forcé sont adjoints la relégation et l'enfermement : la bague n'est qu'une prison à ciel ouvert.

Le code pénal de 1810 fait par ailleurs de l'incarcération une forme essentielle de punition. La vision du travail en prison se révèle sensiblement différente de celle du bague ou des galères. Le travail est tout d'abord vu comme l'antithèse de l'oisiveté et de la débauche.

Schéma théorique d'évolution du travail pénitentiaire

17^{ème} siècle : galères

Peine = travail

19^{ème} siècle : travaux forcés

Peine = relégation + travail

1945 : révision de la politique pénitentiaire

Peine = prison +/- travail

Demain (?)

Peine = prison – travail

Ainsi Tocqueville, visitant en 1830 la prison centrale de Poissy écrit : *« Nous trouvâmes tous les prisonniers assemblés dans deux grande salles, et le spectacle que nous offrit leur réunion nous laissa une impression qui ne s'effacera jamais. Ils étaient tous en désordre ; les uns assis près d'une table ; les autres étaient debout inoccupés ; ceux-ci fumaient une pipe ; ceux-là jouaient aux dames ; on entendait les rires des uns, les cris des autres ; le plus grand nombre mangeait ; à côté d'un prisonnier qui dévorait son pain sec, on en voyait un autre dépeçant un poulet dans un saladier ; le vin coulait à longs flots, et une gaieté cynique se peignait sur les visages. On aurait dit un festin donné par Satan à ses suppôts... »*. Mieux valait face à tel spectacle la vertu du travail.

Dans un grand nombre de réflexions du 19^{ème} siècle autour de la prison sera formulée la nécessité de l'amélioration et de l'amendement moral du condamné, le travail devant y apporter une contribution décisive. Ainsi peut-on citer l'expérience de John Howard en Pennsylvanie à la fin du 18^{ème} siècle qui transforma certains établissements américains en maisons de rééducation tendant à la réinsertion par le travail et l'éducation religieuse.

De telles idées seront présentes en France également. Dans son rapport sur les motifs du code d'instruction criminelle de 1808, le comte Jean-Baptiste Treilhard écrit : *« L'ordre qui doit régner dans les maisons de force peut contribuer puissamment à régénérer les condamnés ; les vices de l'éducation, la contagion des mauvais exemples, l'oisiveté ont enfanté des crimes. Eh bien, essayons de fermer toutes ces sources de corruption ; que les règles d'une morale saine soient pratiquées dans les maisons de force ; qu'obligés à un travail qu'ils finiront par aimer, les condamnés y contractent l'habitude, le goût, et le besoin de l'occupation ; qu'ils se donnent respectivement l'exemple d'une vie laborieuse ; elles deviendront bientôt une vie pure(...) »*

Le philanthrope Edouard Ducpétiaux écrit également en 1857 que le travail pénal *« ne doit pas être considéré comme le complément et pour ainsi dire comme une aggravation de la peine mais bien comme un adoucissement dont la privation serait on ne peut plus possible. »*

Cette vision perdurera jusqu'au vingtième siècle. La commission Amor de mai 1945 qui a fondé dans une large mesure les grands principes du système pénitentiaire contemporain mettra en avant des idées semblables ; D'une part *« la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné. »* D'autre part, *« tout condamné de droit commun est astreint au travail... Aucun ne peut rester inoccupé »*.

Ces dernières lignes montrent bien l'ambivalence du travail en prison : **droit majeur, reconnu dans la Constitution de 1946**, porteur d'un immense espoir de réinsertion, le travail est avant tout une obligation.

De même, dans ses modalités pratiques, le travail imposé en prison ne se révélera pas si vertueux. D'une part seront révélés les abus des entrepreneurs privés qui exploitent la main d'œuvre pénale. Tocqueville exprimera ainsi sa méfiance vis à vis du système alors en vigueur de concessions privés, toujours dans sa visite à la maison centrale de Poissy, : « *Quel est l'effet d'un traité d'adjudication qui intervient entre l'Etat et un entrepreneur qui, moyennant une certaine convention, prend toutes les charges de l'établissement ? la première conséquence d'un pareil traité est de remettre entre ses mains et à sa disposition entière tous les prisonniers, qui deviennent en quelque sorte sa propriété et sa chose. Le travail des détenus lui appartient ; dès lors ils sont ses agents, ses ouvriers, ses véritables serviteurs. Il ne voit dans l'administration qu'il dirige qu'une entreprise industrielle , et chaque ouvrier est pour lui un instrument dont il est le moteur. Que lui importe le moral des détenus, pourvu que le travail matériel de leurs mains lui profite ! Que lui importe que ces hommes-là volent quand ils rentreront dans la société si, pendant leur séjours dans les prisons, il a fait sa fortune avec eux !* ». Ce passage sera cité dans la controverse de 1986-1987 autour de la construction des prisons à gestion mixte, dites prisons Chalandon, du programme 13.000, cette controverse étant résolue au quotidien par une très pragmatique politique de l'administration pénitentiaire qui, préoccupée légitimement par la mise au travail des détenus, fait coexister paisiblement entrepreneurs privés et service public de l'emploi pénitentiaire.

D'autre part, les activités de travail en prison ne paraissaient pas tournées toutes entières vers la réinsertion. Historiquement, la Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires (R.I.E.P.) était ainsi chargée de réaliser des produits destinés à satisfaire les besoins de l'administration pénitentiaire d'où la création :

- d'ateliers de confection: effets d'uniforme pour les personnels, articles d'habillement et de couchage pour les détenus ;

- d'ateliers de métallerie : fabrication de mobiliers de cellules, de grilles, de serrures.... ;

- d'une imprimerie administrative : formulaires judiciaires...

De telles activités, tournées vers l'intérieur de la prison, ne préparaient pas, et ne préparent toujours pas véritablement, à une réinsertion à l'extérieur.

2. Une législation actuelle plutôt favorable par rapport aux autres pays européens

a) Une législation française plutôt avancée

La division de législation comparée du Sénat a étudié à la demande de votre rapporteur spécial le régime juridique du travail des détenus dans sept pays européens : Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Danemark, Espagne, Italie et Pays-Bas, France.

En ce qui concerne les conditions de travail des détenus, la France est dans une situation comparable à celle de ses principaux partenaires européens. Le droit du travail ne s'applique pas au travail pénal : **dans tous les pays étudiés, le travail des détenus qui sont employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires se déroule dans des conditions exorbitantes du droit commun.**

Par contre, s'agissant du droit au travail, la France se distingue par un régime juridique qui se veut plus souple. **A l'exception de la France, du Danemark et de l'Espagne, tous les pays étudiés posent le principe du travail obligatoire des personnes condamnées à une peine privative de liberté.**

En Espagne depuis 1979, au Danemark depuis mai 2001, les personnes condamnées à une peine privative de liberté ont l'obligation d'avoir une activité, qui ne consiste pas nécessairement en un travail.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, le travail des détenus n'est plus obligatoire en France, mais l'article 720 du code de procédure pénale dispose que « *toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérés qui le souhaitent.* »

La France a ainsi adopté un régime juridique de liberté. L'article 720 du code de procédure pénale **respecte le droit au travail énoncé dans la Constitution de 1946.** Il exclut le travail du périmètre de la sanction pénale, « limitée » à l'incarcération. Les autres droits demeurent, dont celui du droit au travail. Le travail pénitentiaire devient, en droit, pour le détenu, ce qu'il est pour chaque citoyen libre : un moyen de subsistance et un moyen d'intégration sociale.

b) La traduction réglementaire du droit au travail

(1) Un droit pour le détenu, une obligation de moyens pour l'administration

Le régime général du travail pénitentiaire fixé par l'article 720 du code de procédure pénal institue un droit au travail pour la population pénale en imposant une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux détenus qui en font la demande.

Ce travail a un objectif affiché : celui de la réinsertion. Pour l'administration pénitentiaire, selon les réponses apportées au questionnaire de votre rapporteur spécial, *« ces activités contribuent à maintenir un lien entre la société civile et le détenu, ainsi qu'à son équilibre personnel. Le travail pénitentiaire offre des emplois aux personnes détenues, et, au-delà des rémunérations immédiatement procurées dont une partie, s'il y a des victimes, leur est versée, il favorise leur future réinsertion par l'exercice d'une expérience ou d'une formation. »*

L'article 720 du code de procédure pénale spécifie que *« les activités de travail et de formation professionnelle sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés. »*

L'article D.101-2 du code de procédure pénale dispose également que : *« dans la mesure du possible, le travail de chaque détenu est choisi en fonction non seulement de ses capacités physiques et intellectuelles, mais encore de l'influence que ce travail peut exercer sur les perspectives de sa réinsertion. »*

(2) L'absence de contrat de travail

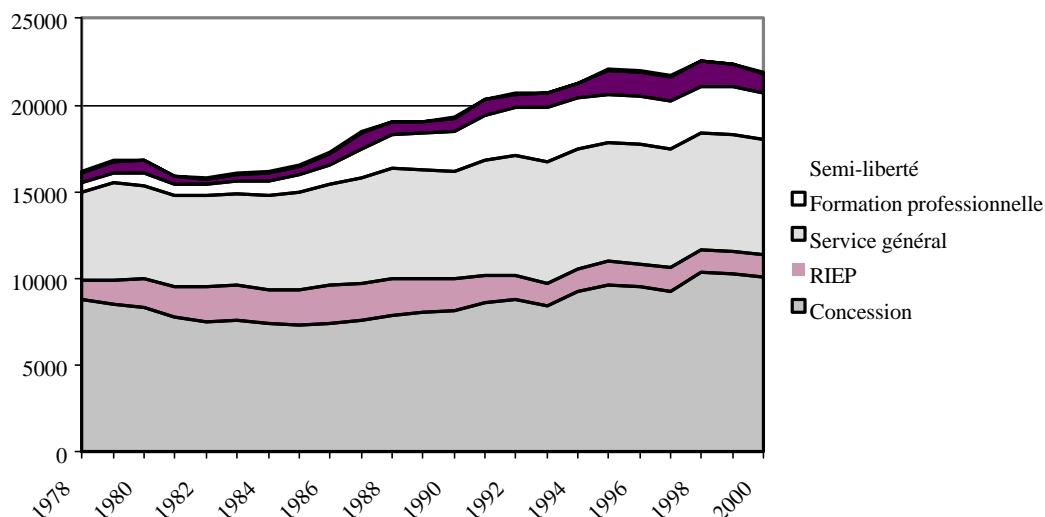
L'article 720 du code de procédure pénale dispose que : *« Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires. »*

Cependant, en vertu de l'article D 102-2 du code de procédure pénale, l'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures.

3. Des formules inégalement utilisées

Les détenus employés peuvent être affectés soit au service général de l'établissement, soit à des activités de production. L'affectation des détenus aux différentes activités de travail, appelé « classement », est de la responsabilité du chef d'établissement qui peut, pour des raisons d'ordre et de sécurité, interdire l'accès de tout ou partie des détenus aux différentes activités de travail.

Evolution du nombre de détenus au travail depuis 1978 et répartition selon le type de travail



a) Le service général

Les travaux liés au fonctionnement des établissements pénitentiaires (hôtellerie, cuisine, buanderie, entretien, maintenance...) sont effectués sous le régime du service général. Les détenus sont rémunérés sur les crédits budgétaires du ministère de la justice et leur rémunération variait en 2001 entre 4,80 € et 9,68 € par jour en fonction de la technicité des travaux qu'ils effectuent et du temps qu'ils y consacrent. Le service général est organisé et encadré par du personnel pénitentiaire (technique ou de surveillance) ou des groupements privés dans les établissements à gestion mixte, dits du parc 13.000.

Au premier semestre 2001, 6.620 détenus en moyenne ont été affectés à ces emplois, en diminution annuelle d'environ 1 % depuis cinq ans.

b) Les activités de production

(1) La régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.)

La vocation première de la R.I.E.P. est de vendre aux organismes de droit public les produits qu'elle fabrique avec le concours des détenus.

Elle a par ailleurs élargi sa clientèle en assurant une production propre, référencée dans un catalogue (mobilier, biens d'équipement, vêtements, chaussures...) et des services de sous-traitance dans les secteurs de la menuiserie, de la métallerie, de la confection, du conditionnement à façon.

Elle exerce ses activités principalement dans les établissements pour peine, en complémentarité avec la concession, là où l'initiative privée ne se manifeste que difficilement et ne peut répondre entièrement aux besoins de travail des détenus condamnés à de longues peines et réputés difficiles ou dangereux. Les activités qu'elle offre assurent une relative stabilité du niveau de l'emploi.

Au premier semestre 2001, la R.I.E.P. employait en moyenne 1.150 détenus dans ateliers répartis dans 26 établissements. La rémunération journalière moyenne est de 24 €

(2) Le travail en concession et les groupements privés

La concession permet de mettre des personnes détenues à la disposition d'une entreprise privée pour réaliser des travaux de production, principalement de main-d'œuvre, dans des locaux situés à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Les conditions d'organisation du travail font l'objet d'un « contrat de concession » entre l'établissement et le concessionnaire.

Au 1^{er} semestre 2001, 6.400 détenus en moyenne travaillaient sous ce régime dans les établissements à gestion publique avec une rémunération journalière moyenne de 19 € pour environ 6 heures travaillées.

Concernant la gestion mixte, notamment des prisons du parc 13.000, l'organisation d'activités de production est une des fonctions déléguées dans le cadre du marché. Les groupements ont fait le choix de s'organiser afin de gérer en sous-traitance des activités de main-d'œuvre (conditionnement, assemblages, petits travaux techniques...). Les objectifs de résultats (masse salariale, heures de travail produites, niveau de rémunération) assignés par le marché, après avoir connu des difficultés de réalisation dans les premières années, sont aujourd'hui généralement dépassés.

Au 1^{er} semestre 2001, 2.600 détenus en moyenne travaillaient en production dans les établissements pénitentiaires en gestion mixte avec une rémunération moyenne de 16 €/par jour.

c) Le travail à l'extérieur : placements extérieurs et semi liberté

Des mesures d'aménagement de peine visent à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés leur permettent de travailler, au moyen d'un contrat de travail (CDD, CDI, CES, CIE), pour des collectivités publiques, des association ou des entreprises.

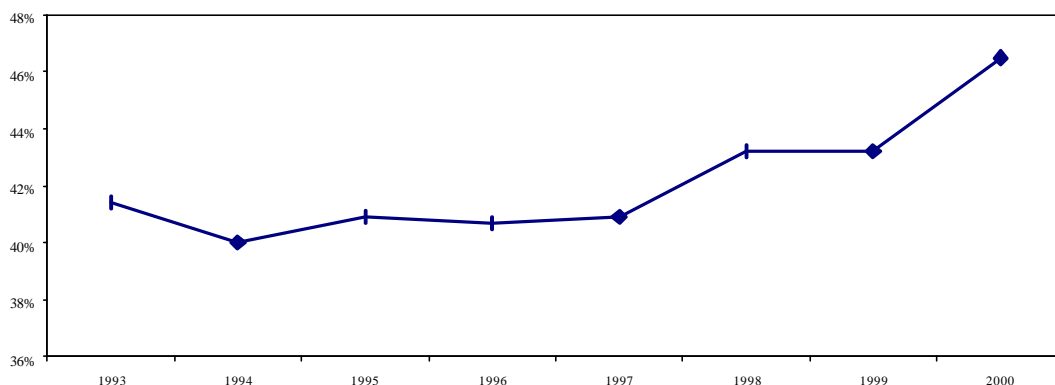
Au 1^{er} semestre 2001, 1.340 détenus en moyenne travaillaient selon ces modalités à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

B. UN DROIT AU TRAVAIL LIMITE, UN DROIT DU TRAVAIL INEXISTANT

1. Moins d'un détenu sur deux est au travail

Le taux d'activité affiché dans les rapports annuels de l'administration pénitentiaire connaît une progression très nette depuis plusieurs années. Il est ainsi passé de 41,4 % en 1993 à 46,5 % en 2000.

Evolution du taux d'emploi



**Bilan des détenus ayant travaillé sur la période 1993 – 2000
(service général, régie, concessions, travail à l'extérieur)**

Emplois	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Service général	6.941	6.893	6.861	6.941	6.829	6.728	6.701	6.700
Concession Dont Prog. 13000	8.395 972	9.259 1.403	9.636 1.758	9.504 2.181	9.311 2.252	10.344 2.604	10.325 2.668	10.075 2.633
R.I.E.P.	1.365	1.326	1.332	1.338	1.350	1.291	1.274	1.275
Formation professionnelle	3.177	2.934	2.740	2.749	2.713	2.698	2.809	2.693
Semi-liberté	779	822	1.433	1.410	1.427	1.474	1.223	1.077
Total	20.657	21.234	22.002	21.942	21.630	22.535	22.332	21.820
Taux d'activité	41,4 %	40,0 %	40,9 %	40,7 %	40,9 %	43,2 %	43,2 %	46,5 %
Part du service général	33,6 %	32,5 %	31,2 %	31,6 %	31,6 %	29,9 %	30,0 %	30,7 %
Part de la concession	40,6 %	43,6 %	43,8 %	43,3 %	43,0 %	45,9 %	46,2 %	46,2 %
Part 13.000 Hors 13.000	4,7 % 35,9 %	6,6 % 37,0 %	8,0 % 35,8 %	9,9 % 33,4 %	10,4 % 32,6 %	11,6 % 34,4 %	11,9 % 34,3 %	12,0 % 34,1 %
Part R.I.E.P.	6,6 %	6,2 %	6,1 %	6,1 %	6,2 %	5,7 %	5,7 %	5,8 %

Cette progression est imputable pour partie à l'action volontariste menée par l'administration pénitentiaire dans le cadre du plan PACTE 1 (plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi en milieu pénitentiaire) qui s'est déroulé de 1997 à 1999 et du plan PACTE 2 qui court sur les années 2000-2002. L'objectif de PACTE 1 d'augmenter le nombre de journées travaillées de 25 % a été tenu à 97 %. PACTE 2 fixe comme nouvel objectif à l'administration pénitentiaire d'apporter « une réponse adaptée aux demandes d'emploi des détenus, soit en leur proposant une activité en production ou au service général, soit en formation. »

Cette progression s'explique néanmoins pour la plus grande part par la baisse de la population pénale qui a mécaniquement provoqué une amélioration du taux d'activité. La population pénale a en effet baissé de 52.658 détenus au 1^{er} janvier 1996 à 44.618 au 1^{er} janvier 2001 (- 8.040) tandis que le nombre de détenus au travail est passé de 21.942 en 1996 à 21.280 début 2001 (- 142).

Evolution depuis 1996 du nombre de détenus, au 1^{er} janvier

Années	Nombre de détenus au 1^{er} janvier	Accroissement annuel	Taux d'accroissement annuel en %
1996	52.658		
1997	51.640	- 1.018	- 1,9
1998	50.744	- 896	- 1,7
1999	49.672	- 1.072	- 2,1
2000	48.049	- 1.623	- 3,3
2001	44.618	- 3.431	- 7,1

Tout aussi mécaniquement, la hausse du nombre de détenus dans les premiers mois de l'année 2002, qui répond à la demande d'une plus grande sévérité, conduit à une détérioration inéluctable du taux d'activité.

Ainsi, en 2002, moins d'un détenu sur deux travaille. Si certains détenus ne souhaitent pas travailler, par exemple pour faire des études, et si d'autres ne peuvent pas travailler, pour raisons de santé ou en raison de leur âge (les détenus ne peuvent pas travailler au-delà de 65 ans), il n'en reste pas moins qu'il existe un très fort chômage en prison, ce qui est d'autant plus préoccupant qu'une forte proportion des détenus sans travail ne disposent pas d'autres ressources pour subsister. **La trop faible présence du travail en prison suscite dans une large mesure les problèmes d'indigence fréquemment dénoncés dans les prisons françaises.**

Selon les calculs de votre rapporteur spécial, en soustrayant du nombre de détenus n'ayant pas de travail ceux qui ne peuvent ou ne souhaitent travailler, **il manque plus de 10.000 emplois en prison.**

2. De très fortes disparités selon les établissements

Le taux d'activité des détenus est extrêmement variable selon les établissements. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les prisons relevait déjà en juin 2000 que le taux d'occupation des détenus était de 35,8 % dans les maison d'arrêt contre 60 % dans les établissements pour peine. Cette fracture en matière de travail entre maison d'arrêt et établissement pour peine s'explique aisément par la rotation continue de détenus qui rend l'organisation d'une activité productive difficile. Il n'empêche : cette explication ne résout en rien les problèmes de ressources des détenus. La vie en maison d'arrêt n'est pas moins chère que dans les établissements pour peine.

Les seuls emplois offerts dans les maisons d'arrêt sont bien souvent les postes du service général : ceux-ci restent néanmoins les moins bien payés des emplois offerts en prison et ne peuvent pas de toute façon être développés indéfiniment.

En ce qui concerne le taux d'activité des établissements de la direction régionale Paris - Ile de France, de très fortes disparités, qui mériteraient une explication affinée de la part de l'administration pénitentiaire, sont constatées. Alors que ces établissements bénéficient tous du tissu industriel de la région parisienne, certains établissements, pour des raisons historiques ou d'organisation, ne font pas preuve du même dynamisme en termes de travail.

**Taux d'activité par établissement
dans la direction régionale Paris –Ile de France en février 2002**

Maisons d'arrêt																
Blois	Bois d'Arcy	Bourges	Chartres	Chateauroux	Fleury Mérogis	Fresnes	Meaux	Melun	Nanterre	Orléans	Osny	Paris la Santé	Tours	Versailles	Villepinte	Total M.A.
90 %	39 %	61 %	56 %	25 %	45 %	21 %	93 %	90 %	18 %	58 %	25 %	30 %	58 %	76 %	27 %	37 %

Etablissements pour peine											
CSL Corbeil	CSL Gagny	CSL Montargis	CSL Villejuif	CSL Versailles	Total CSL	CD Chateaudun	CD Chateauroux	CD Melun	MC Poissy	MC Saint Maur	Total éts Peine
100 %	93 %	100 %	99 %	100 %	98 %	64 %	57 %	62 %	85 %	66 %	66 %

On constate de grandes différences y compris dans des établissements de même catégorie. Entre deux maisons centrales accueillant une population pénale parfois très dangereuse, condamnée à de très longues peines, la situation peut être radicalement différente. **La maison centrale de Saint-Maur connaît une activité satisfaisante tandis que la situation du travail à la maison centrale de Clairvaux est catastrophique. Lorsqu'on connaît les tensions qui règnent à Clairvaux et les mutineries qui s'y sont déroulées, le très fort chômage actuel ne laisse pas d'inquiéter.**

3. Des rémunérations limitées, avec de forts écarts

a) Le cadre juridique : une rémunération horaire ou à la pièce, des cotisations sociales de droit commun

L'article D 103 du Code de Procédure pénale précise que « *les conditions de rémunération des détenus qui travaillent sous le régime de la concession sont fixées par convention, en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral.* » Cette règle s'applique implicitement aux conditions de rémunération dans les ateliers de la R.I.E.P.

Les taux horaires des travaux exécutés en concession et dans les ateliers de la R.I.E.P. sont déterminés en référence soit au SMIC, soit au SMIC horaire des travailleurs à domicile s'agissant de travaux similaires, soit au montant horaire des ouvriers de la profession lorsque l'emploi demande un certain niveau de qualification professionnelle. Il n'y a pas d'indexation automatique des salaires. Contrairement au SMIC, il n'y a pas d'obligation de revalorisation chaque année.

En ce qui concerne les établissements à gestion mixte (Programme 13.000), le marché a institué un indicateur contractuel dénommé S.M.A.P. (Salaire Minimum de l'Administration Pénitentiaire) concernant le taux horaire minimum de rémunération des détenus en production : sa valeur au 1^{er} janvier 2002 est de 2,76 € en maison d'arrêt et de 2,99 € en centre de détention (rémunération brute). Pour mémoire, le S.M.I.C. horaire brut est de 6,67 € **Le S.M.A.P. oscille donc entre 41 % et 44 % du S.M.I. horaire.**

Ce S.M.A.P. a été étendu au contrat de concession dans le cadre de la rénovation de ce contrat en 1998. Il est de fait également appliqué dans les ateliers de la R.I.E.P.

Par ailleurs, la rémunération brute des détenus travaillant sous le régime de la concession ou en régie (R.I.E.P.) est soumise à cotisations salariales et patronales, à la C.S.G. et au R.D.S. Les détenus ne cotisent pas à toutes les branches de la Sécurité sociale : ils sont exclus de l'assurance-chômage. C'est uniquement pour cette raison que le montant des cotisations patronales en milieu carcéral paraît inférieur à celui des cotisations patronales à l'extérieur : pour le reste, **les taux de cotisation sont alignés sur le droit commun.**

En termes de prestations, les détenus ne bénéficient pas des indemnités journalières en cas d'incapacité de travail ou de maladie.

Retenues pratiquées sur le salaire des détenus

Cotisations patronales			Cotisations ouvrières				
Maladie	Vieillesse	Accident travail	Maladie	Vieillesse	Veuvage	RDS ⁽²⁾	CSG ⁽³⁾
<i>Taux de droit commun</i>							
12,8 %	9,8 %	Variable ⁽¹⁾	0,75 %	6,55 %	0,1 %	0,5 %	5,7 %
<i>Taux de travail en concession</i>							
4,2 %	9,8 %	Variable ⁽¹⁾	-	6,55 %	0,1 %	0,5 %	5,7 %
<i>Taux de travail en régie</i>							
4,2 %	9,8 %	2,2 %	-	6,55 %	0,1 %	0,5 %	5,7 %

(1) Ce taux varie selon l'activité concernée.

(2) Contribution au remboursement de la dette sociale calculée sur 95 % de la rémunération brute.

(3) Contribution sociale généralisée sur 95 % de la rémunération brute.

Les rémunérations des détenus au service général de l'établissement sont nettes de tout prélèvement, l'administration pénitentiaire prenant à sa charge les cotisations salariales et patronales.

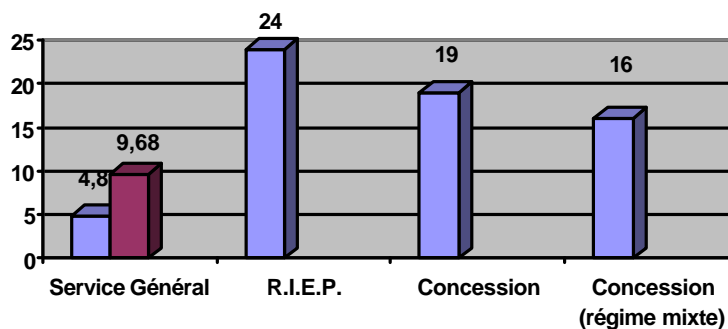
b) Des écarts de revenu selon le type de travail proposé

D'importants écarts sont enregistrés, non seulement selon l'ancienneté ou la qualification, mais aussi selon le régime de travail auquel sont soumis les détenus et selon leur mode de rémunération.

De fortes disparités sont ainsi constatées selon le régime de travail auquel le détenu aura accès, tous les régimes de travail n'étant pas présents dans tous les établissements.

Ainsi, « paye le mieux » la R.I.E.P., le service général offrant des conditions salariales deux à quatre fois moindres :

Rémunération journalière moyenne (en euros)



Le mode de rémunération suscite également de forts écarts de revenu : les rémunérations peuvent être calculées à l'heure ou à la pièce, ce dernier mode de calcul, alors qu'il a quasiment disparu à l'extérieur, étant prédominant en prison. La coexistence de ces deux modes de rémunération génère certaines inégalités : pour les détenus les moins productifs, le salaire sera totalement différent selon qu'ils sont payés à l'heure, donc au temps passé, ou à la pièce, donc à la production.

C'est évidemment au sein des détenus payés à la pièce, les plus nombreux, que l'on constate l'éventail de salaires le plus large. Ce mode de rémunération, qui paraît totalement anachronique à l'observateur extérieur, est selon les réponses que votre rapporteur spécial a reçues de l'administration pénitentiaire, le mieux adapté au travail carcéral. A sa grande surprise, les détenus que votre rapporteur spécial a rencontrés dans les différents établissements se sont également montrés très attachés à ce mode de

rémunération, les plus productifs et donc les mieux payés y étant davantage attachés que les autres.

Pour l'administration pénitentiaire, le salaire à la pièce est le mode de rémunération qui lui permet de « classer » au travail le plus grand nombre de détenus : selon elle, il lui permet de ne pas prendre en compte dans ses décisions de « classement » l'insuffisance professionnelle ou le faible investissement au travail sans pour autant mettre en péril l'équilibre économique parfois précaire des ateliers.

Pour les détenus, la rémunération à la pièce permet à chacun de savoir ce qu'il va gagner. Dans un milieu carcéral où existe un très fort individualisme, la rémunération à la pièce permet de ne pas dépendre des efforts des autres codétenus. Chacun travaille selon ses capacités, mais aussi selon ses besoins financiers. Tel est en effet un des effets pervers du salaire à la pièce en prison : certains détenus, quand ils ont atteint leur objectif de rémunération, lié souvent au budget nécessaire pour « cantiner », s'arrêtent de travailler, et désorganisent l'atelier qui doit, lui, pouvoir répondre aux commandes de l'extérieur sous peine d'obérer son équilibre économique. Un effet pervers exactement inverse est observé du côté des détenus les plus productifs qui travaillent parfois jour et nuit dans leur cellule, soit par besoin financier, soit par besoin d'oublier la prison et de « s'abrutir ».

On peut estimer que pour les détenus payés à la pièce, l'écart de rémunération varie entre 100 et 1.000 € par mois, soit de un à dix.

Au service général et à la R.I.E.P. ont été mises en place des grilles de salaire en fonction des qualifications et de l'ancienneté. Si celle du service général est relativement frustrante, celle du R.I.E.P. est très proche de celle observée dans le monde du travail à l'extérieur.

La grille de rémunération du service général, qui tient essentiellement compte de l'ancienneté, se compose de trois catégories : A, B ou C.

Certains ateliers de la R.I.E.P. ont eux fait de réels efforts qui permettent au détenu de connaître, dans une certaine mesure, une progression de carrière, certes en fonction de l'ancienneté, mais surtout de la qualification qu'il a été en mesure d'acquérir sur son poste.

**Grille de salaires de l'atelier d'imprimerie du centre de détention de Melun
(Seine-et- Marne)
Taux horaires en euros année 2002**

Pré qualification	1 mois	2 mois	3 mois	4 mois			
	2	3	2,82	3,11			
Echelon	1	2	3	4	5	6	7
Durée	1 à 3 mois	1 à 3 mois	1 à 3 mois	3 à 6 mois	3 à 6 mois	3 à 6 mois	Au choix
Q1	3,11	3,18	3,24	3,30	3,37	3,44	3,51
Q2	3,30	3,37	3,44	3,51	3,58	3,65	3,72
Q3	3,51	3,65	3,79	3,94	4,10	4,22	4,35
HQ	4	Au choix					
<p>Qualification Q1 : aide conducteur ; magasinier Qualification Q2 : contrôle qualité ; massicotier Qualification Q3 : mécanicien d'entretien ; postier Qualification technicien HQ : cette catégorie ne correspond pas à un échelon mais à un niveau de technicité permettant à l'opérateur de travailler avec un niveau d'autonomie important. Il pourra en outre participer à l'intégration de nouveaux opérateurs. Il sera polyvalent et pourra effectuer d'autres travaux.</p>							

Il existe dans les concessions privées, non de telles grilles, mais une prime pour le détenu « contrôleur », rôle qui correspond à celui de contremaître ou de chef d'atelier dans le monde du travail extérieur.

En conclusion, l'éventail des salaires des détenus est très ouvert. Si **les moins productifs gagnent difficilement plus de 100 euros dans le mois**, il a été donné à votre rapporteur spécial de rencontrer un détenu informaticien à la maison centrale de Poissy (Yvelines) travaillant en tant qu'indépendant dont les revenus mensuels avoisinaient 1.500 euros. Faible par rapport aux salaires constatés à l'extérieur dans le domaine de l'informatique, cette rémunération constitue en prison une vraie fortune, à tel point que les chefs d'établissement pénitentiaires s'efforcent en général de limiter la fourchette supérieure des salaires pour préserver la paix sociale.

c) Des salaires mensuels dérisoires malgré les efforts récents de l'administration pénitentiaire

(1) Les efforts récents de l'administration pénitentiaire

Sur les sept dernières années, les rémunérations des détenus ont indéniablement connu une évolution favorable. **Le niveau moyen de la rémunération a ainsi progressé de 34,8 % en 7 ans.** Le nombre de journées travaillées ayant lui progressé en sept ans de 24 %, **la masse salariale distribuée aux détenus a fait un bond de 58,8 %.**

**Tableau des rémunérations toutes activités de production confondues
(concession, 13.000, R.I.E.P.)**

	Rémunérations brutes	Nombre de journées	Rémunération journalière	Variation	
				Masse salariale	Jours travaillés
1993	26.803.739	1.835.534	14,60		
1994	30.080.020	1.960.767	15,34	12,2 %	6,8 %
1995	34.097.205	2.141.531	15,92	13,4 %	9,2 %
1996	34.803.348	2.130.831	16,33	2,1 %	- 0,5 %
1997	36.273.296	2.150.891	16,86	4,2 %	0,9 %
1998	40.521.145	2.303.794	17,59	11,7 %	7,1 %
1999	41.629.669	2.345.551	17,75	14,8 %	9,1 %
2000	42.552.954	2.276.238	18,69	5,0 %	- 1,2 %
Variation 1993-2000				58,8 %	24,0 %

Selon les statistiques présentées plus haut, le nombre de détenus au travail ayant plutôt stagné, ceci signifie que les détenus au travail ont travaillé à la fois plus longtemps et pour des salaires plus élevés. L'administration pénitentiaire a ainsi fait le choix d'une **amélioration qualitative** de l'offre de travail en prison, à travers la hausse des rémunérations, plutôt que quantitative, à travers l'augmentation du nombre de détenus occupés.

Les efforts ont tout particulièrement été marqués en ce qui concerne le service général dont les salaires, il est vrai, partaient de très bas. Ainsi, une revalorisation de 25 % de la rémunération des détenus classés au service général a été obtenue au titre des mesures nouvelles dans la loi de finances pour 2001 et reconduite dans la loi de finances pour 2002.

La R.I.E.P. de son côté a également amélioré les rémunérations des détenus à l'issue du plan PACTE 1 en augmentant les rémunérations annuelles brutes versées au détenu en 1999 de 3%, les faisant passer de 5.596 à 5.745 €. Dans le même temps, la rémunération horaire progressait de 7,7 %.

(2) Des rémunérations mensuelles qui restent néanmoins dérisoires

Les salaires restent souvent dérisoires pour une raison simple : ils dépendent du temps travaillé, qu'il s'agisse d'une rémunération à la pièce ou à l'heure, et ce temps travaillé, pour des raisons totalement indépendantes de la volonté des détenus, est souvent très limité.

L'exemple de la R.I.E.P. est particulièrement frappant. L'établissement a fait un effort sur le montant des rémunérations horaires qui ne se répercute pas complètement sur la rémunération mensuelle ou annuelle. En effet, si la rémunération horaire augmente, le temps de travail, lui, stagne, ou baisse parfois.

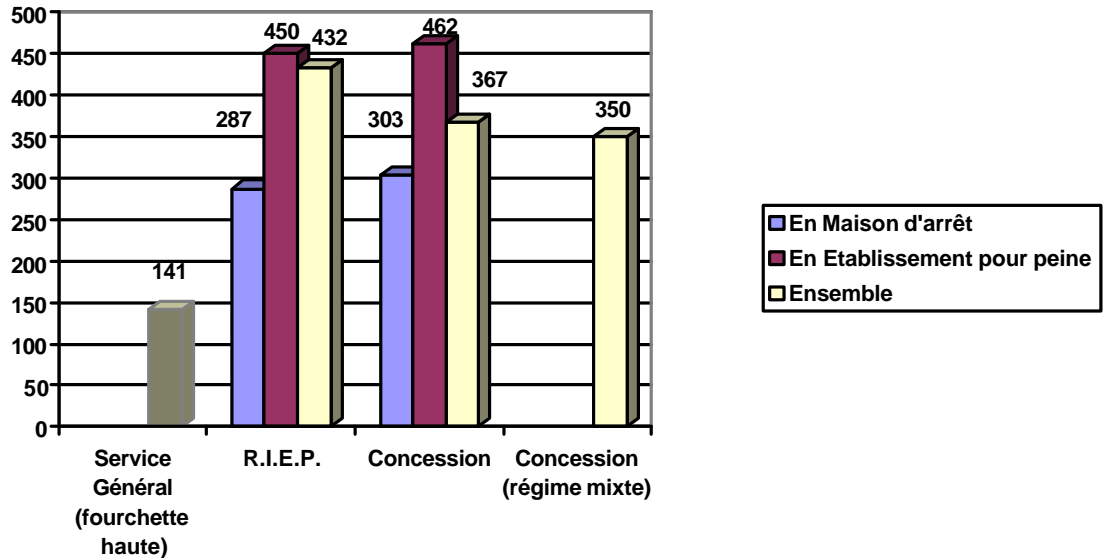
A la R.I.E.P, les détenus connaissent une durée moyenne de travail de 6 heures et demi. Le vendredi après-midi étant souvent chômé, **le temps de travail hebdomadaire moyen est inférieur à 30 heures**. Les disparités entre les établissements sont importantes : les détenus travaillent à Clairvaux quatre heures par jour dans l'atelier de chaussure et 4 heures 30 dans l'atelier de façonnage. A l'inverse, près de la moitié des ateliers ont une durée quotidienne de travail d'au moins 7 heures.

Les concessionnaires privés offrent en moyenne des temps de travail inférieurs.

De plus, sur le mois ou l'année, les détenus connaissent tous des périodes d'inactivité. Le droit du travail ne s'applique pas : ces heures non travaillées, qui correspondent à un chômage technique, ne sont pas payées.

Les rémunérations mensuelles moyennes restent donc faibles. Compte tenu des périodes d'inactivité, les rémunérations annuelles sont encore plus limitées.

Rémunération mensuelle moyenne (en euros)¹



Sur l'année 2000, 21.820 détenus ont travaillé, pour 2.276.238 journées de travail et une rémunération globale de 42.552.954 €. **Les détenus ont ainsi travaillé en moyenne 104 jours, pour une rémunération moyenne annuelle de 1.950 €** Les disparités sont évidemment fortes ; certains détenus, en maison d'arrêt notamment, n'ont pas travaillé l'année complète pour cause de libération. Il n'empêche : les revenus tirés du travail pénitentiaires sont limités.

Sans en faire un motif de consolation, il convient d'observer que les rémunérations des autres pays européens sont parfois encore plus faibles. En Angleterre, les rémunérations hebdomadaires s'établissent en moyenne à 11,4 €. Au Danemark, la rémunération horaire est de 0,97 € Aux Pays-Bas, le salaire horaire est fixé à 0,635 €..

¹ Pour mémoire, le S.M.I.C. mensuel est de 1.011,64 € pour 35 heures travaillées par semaine.

² S'ils ne travaillent pas, ils perçoivent 4 € par semaine.

4. Un faible pouvoir d'achat

a) Les retenues sur le salaire brut : le revenu « cantinable »

Sur les revenus bruts sont opérés deux prélèvements :

- Des frais d'entretien en établissement pénitentiaire sont prélevés au profit du Trésor public sous la forme d'une somme forfaitaire -calculée selon un coût mensuel de 45,73 euros pour 30 jours, ou journalier de 10 € limités à 30 % de la rémunération nette. Les détenus du service général ne payent pas ces frais d'entretien car ils sont payés sur crédits budgétaires. Les détenus qui ne travaillent pas sont également dispensés de ce paiement.

- Le deuxième prélèvement touche le revenu du travail exécuté sous chacun des régimes. Il consiste à provisionner 20 % de la rémunération sur un compte ouvert au nom du détenu et géré par le comptable de l'établissement. La moitié de ce prélèvement est versée sur la part d'indemnisation des parties civiles, et l'autre au pécule de libération. Les sommes déposées sur ces deux postes sont bloquées et insaisissables. A sa libération, le détenu dispose des valeurs pécuniaire du pécule de libération augmenté le cas échéant des valeurs non utilisées au titre de l'indemnisation des parties civiles. **Concernant l'indemnisation des parties civiles, un nombre croissant de juges d'application des peines incitent les détenus à verser davantage que les 10 % obligatoires comme gages de réinsertion et de bonne conduite.**

Les prélèvements sur le revenu brut peuvent donc atteindre jusqu'à 50 %.

Le reliquat de la rémunération et les gratifications éventuelles sont versés sur la part du compte à la libre disposition du détenu. Il s'agit du revenu « cantinable », disponible immédiatement pour cantiner.

b) Le « cantinage », une nécessité qui a un coût

Contrairement à une opinion communément admise, il est faux de dire que les détenus sont « nourris et blanchis » : ceux-ci doivent évidemment faire face à un certain nombre de dépenses, qui, si elles sont liées à leur « confort » personnel, sont incontournables dans la perspective d'un enfermement de plusieurs mois ou de plusieurs années.

Le premier poste de dépenses du détenu est consacré à l'alimentation. Les repas fournis par l'administration pénitentiaire donnent lieu à des jugements contrastés : une grande majorité des détenus achètent en plus des produits frais, de la viande, des fruits et des légumes, des plats préparés. Beaucoup louent un petit réfrigérateur et procèdent à l'acquisition d'un thermoplongeur ou d'un réchaud pour faire leur propre cuisine.

La télévision constitue également un poste budgétaire majeur. Elle est une nécessité pour la plupart des détenus. La télévision est louée par l'administration : le prix de la location est par exemple de 8,38 € par semaine à la maison d'arrêt de Fresnes.

Les cigarettes, pour les mêmes raisons que la télévision, grèvent une grande partie du budget des détenus.

Un dernier poste de dépenses est dédié aux produits d'hygiène (savon, shampoing...) et aux produits ménagers que certains détenus achètent pour entretenir eux-même leur cellule.

Des entretiens que votre rapporteur spécial a eu avec de nombreux détenus, il ressort qu'**il faut de 150 € à 200 € par mois au minimum pour vivre en prison**. De plus, certains détenus travaillent car ils doivent entretenir leur famille à l'extérieur.

Si on considère par ailleurs qu'il est indispensable que l'indemnisation des parties civiles soit honorée, et cela même au-delà des 10 % réglementaires, comme le souhaitent un nombre croissant de juges d'application des peines, se pose le problème de l'écart entre les rémunérations versées et les besoins financiers réels des détenus.

5. Un droit du travail inexistant

a) Les conséquences de l'absence de contrat de travail

L'absence de contrat de travail explicitement prévue dans la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire a de multiples conséquences sur le plan de l'exercice du travail et des conditions de travail :

- l'absence de dispositions relatives à la période de l'emploi, la durée de la période d'essai, la rémunération, le contenu du poste, les objectifs professionnels, le licenciement... ;

- l'absence de dispositions relatives à la durée du travail ;

- l'absence de congés payés ;

- **l'absence de droit à la formation du fait de l'exercice d'une activité professionnelle ;**

- l'absence de possibilité de représentation auprès de l'employeur (délégués du personnel, comités hygiène et sécurité) ;

- l'absence de possibilité d'expression collective ;

- l'absence de pouvoir d'injonction de la part des organismes de contrôle : inspection du travail et caisse régionale d'assurance maladie.

La R.I.E.P. s'efforce néanmoins de développer une « culture » de droit du travail dans ses ateliers en introduisant d'une part entre l'établissement et le détenu un « **support d'engagement professionnel** », qui s'il n'a pas de valeur juridique et n'est pas un contrat de travail, précise la durée de l'emploi, la nature de l'emploi, la nature de la formation associée et la rémunération, et d'autre part un **règlement intérieur** dans ses ateliers. S'il est très rare de trouver dans l'atelier d'un concessionnaire privé un tel règlement intérieur, la démarche est quasiment généralisée à la R.I.E.P. Mieux, dans des ateliers de numérisation d'archives sonores et photographiques présents à la maison centrale de Poissy ou à la maison centrale de Saint Maur, des contrats de travail ont été mis en place. Ces documents sans valeur juridique ont tous les attributs du contrat de travail et tendent à prouver qu'une part du droit du travail peut entrer en prison.

Le règlement intérieur des ateliers du centre de détention de Melun comme le support d'engagement professionnel du centre de détention de Muret, qui figurent en annexe, constituent des exemples qui mériteraient d'être étudiés par les autres établissements.

b) Des règles d'hygiène et de sécurité inégalement respectées

Les modalités d'intervention de l'inspection du travail pour l'application des règles d'hygiène et de sécurité au travail des détenus ont été précisées dans la circulaire conjointe entre le ministère de la justice et le ministère de l'emploi et de la solidarité du 16 juillet 1999.

Votre rapporteur spécial a constaté dans la quasi-totalité des établissements qu'il a visités que les contrôles de l'inspection du travail et de la caisse régionale d'assurance-maladie (C.R.A.M.) étaient déclenchés par les directeurs d'établissement : le contrôle des ateliers de travail pénitentiaire ne paraît être dans les priorités de l'inspection du travail. Celle-ci ne pratique pas de contrôles inopinés.

Votre rapporteur spécial a pu accéder aux rapports de l'inspection du travail et de la caisse régionale d'assurance-maladie (C.R.A.M.).

Au centre pénitentiaire de Châteauroux, votre rapporteur spécial a disposé du dernier rapport de l'inspection du travail et de la caisse régionale d'assurance-maladie (C.R.A.M.) en date du 23 avril 1999 : celui-ci a noté l'absence d'aération dans les ateliers, d'une surface de 1.500 m², et souligné les risques de température excessive en période d'été.

Au centre de détention de Melun, le dernier rapport de l'inspection du travail et de la caisse régionale d'assurance-maladie (C.R.A.M.) en date du 15 juin 2001 mentionnait que la valeur maximale d'exposition (VME) aux vapeurs de peinture était dépassée dans certains ateliers. De même, des mesures de bruit effectuées le 10 mai 2001 indiquaient que pour certaines machines, le niveau maximal de décibels autorisés était dépassé.

Dans son rapport du 4 février 2002, l'inspection du travail notait, s'agissant de plusieurs équipements dangereux des ateliers de la maison centrale de Saint Maur, que ceux-ci n'étaient pas équipés des protections nécessaires.

La maison d'arrêt de Fresnes a subi un contrôle de l'inspection du travail le 18 mai 2001 et de la caisse régionale d'assurance-maladie (C.R.A.M.) le 7 mars 2001 qui ont tous deux relevé la nécessité d'une remise aux normes de la cuisine où travaillent les détenus du service général.

L'inspection du travail, à l'occasion de sa visite au centre de détention du Muret des 21 mai, 22 mai et 23 mai 2001, a souligné un grand nombre d'infractions au code du travail dans les ateliers de concessionnaires. Ont été mis en évidence d'importants risques liés au bruit et à l'émission de vapeurs toxiques, voire très toxiques, dans certains ateliers.

De manière générale, l'administration pénitentiaire reconnaît volontiers que certains des équipements présents dans les ateliers ne sont pas aux normes. Face à cette situation, elle connaît deux difficultés. Quand ses matériels sont propriété de l'administration, les difficultés budgétaires des établissements empêchent de procéder aux investissements nécessaires. Quand, et c'est le cas le plus fréquent, ces équipements sont propriété d'une entreprise privée concessionnaire, le directeur de l'établissement pénitentiaire est obligé de négocier avec l'entreprise. Celle-ci, parfois dans une situation financière précaire, est néanmoins dans une situation de force : la menace brandie par l'administration d'une fermeture de l'atelier est à double tranchant car, mise à exécution, elle provoquerait le renvoi des détenus en cellule et, pour eux, une période d'inactivité forcée.

La R.I.E.P a, elle, lancé un vaste programme de mise aux normes de ses équipements qui s'est déroulé de 1998 à 2000 pour un coût de 1 million d'euros.

Votre rapporteur spécial, dans sa visite des ateliers, a constaté en outre qu'alors même que la RIEP met à disposition des appareils de protection contre le bruit, un grand nombre de détenus préfère ne pas les utiliser. Les établissements pénitentiaires n'ont pas encore trouvé le moyen de contraindre les détenus au travail au respect des normes de sécurité qui est pourtant dans leur propre intérêt. Une **sensibilisation aux règles de sécurité** mériterait d'être organisée.

C. UN TRAVAIL BIEN ELOIGNE DE L'OBJECTIF DE REINSERTION

Le quotidien du travail en prison est bien loin des objectifs de réinsertion proclamés dans les discours des ministres de la justice successifs. **Le travail est encore souvent considéré par le personnel pénitentiaire comme un outil essentiel de gestion de la détention plutôt qu'une mesure favorisant l'insertion ou la réinsertion des personnes incarcérées.**

Le travail le plus répandu en prison est malheureusement le façonnage ou travail à façon : il s'agit de conditionnement, de petit assemblage, très répétitif¹ où les quantités à produire sont très importantes et les délais très courts. Le façonnage recouvre ainsi des travaux divers comme :

- le tri d'oignons ;
- la confection d'échantillons de moquettes ;
- la réalisation d'échantillons de maquillage et de rouge à lèvres ;
- l'ébavurage de joints automobiles.

Même à la R.I.E.P qui souhaite promouvoir une vision plus exigeante du travail pénitentiaire, le façonnage représente un quart des détenus employés.

Votre rapporteur spécial ne souhaite pas engager de polémique sur ces travaux qui sont la résultante du modèle économique très particulier du travail pénitentiaire : **il souligne simplement que ces travaux bien peu passionnants, quoique parfois rémunérateurs, ne préparent en rien à la réinsertion** : tout au plus peuvent-ils constituer une source d'occupation et de revenu pour certains détenus. L'administration pénitentiaire met en avant le fait que ce type de travail inculque une « discipline de travail », qu'il oblige le détenu à « se lever le matin », qu'il est « malgré tout structurant »...

Le façonnage ne donne évidemment lieu à aucune formation professionnelle : quelles perspectives de réinsertion (ou d'insertion) sur le marché du travail peut-il offrir ?

Aucune...

¹ Les détenus travaillent à la cadence.

II. UN TRAVAIL SOUS CONTRAINTES

Votre rapporteur spécial a dressé un tableau très sombre du travail pénitentiaire : taux d'activité réduit, rémunérations dérisoires et pouvoir d'achat très faible, mauvaises conditions de travail et faibles perspectives de réinsertion professionnelle. Il tient à souligner qu'une grande part des difficultés que connaît le travail pénitentiaire tient aux contraintes qui s'exercent sur le monde carcéral.

La première est évidemment l'absence de liberté. Peut-il y avoir travail sans liberté ? Sur le plan économique, la réponse n'est pas évidente. Il n'y a ni liberté de choix de la main-d'œuvre, ni liberté de choix de la localisation, ni liberté de choix de la disposition de l'atelier, ni liberté de choix des horaires de travail, etc... Bref, les directeurs d'établissement, les chefs d'atelier et les gestionnaires du travail pénitentiaire, conscients de la nécessité de développer le travail des détenus, sont confrontés à une situation qui peut paraître de prime abord inextricable.

A. FAIRE AVEC LES DETENUS

Contrairement au monde du travail « libre » où l'employeur choisit ses salariés, le monde carcéral se caractérise par une donnée évidente qui a néanmoins des conséquences importantes : le détenu ne choisit pas la prison et les gestionnaires du travail pénitentiaire ne choisissent pas la main-d'œuvre pénale.

Il faut évidemment « faire avec » les détenus, ce qui signifie que l'employeur ne doit pas être trop sélectif dans le recrutement de la main-d'œuvre pénale. Surtout, les caractéristiques sociologiques de la population de détenus influent sur le type de travail que les établissements sont susceptibles de proposer.

Répartition de la population carcérale par âge

Année	- 16	16-18	18-21	21-25	25-30	30-40	40-50	50-60	60 et +	Ensemble
1996	33	481	4062	9373	11770	15342	7967	2762	868	52658
1997	72	504	4202	8628	10965	14928	8171	3112	1058	51640
1998	72	550	3892	7979	10130	14660	8631	3480	1350	50744
1999	71	591	4096	7644	9657	14040	8699	3522	1352	49672
2000	59	596	3938	7225	9169	13520	8428	3654	1460	48049
2001	55	487	3623	6763	8158	12303	8012	3721	1496	44618

Source : Base SePT

Champ : métropole

**Répartition de la population carcérale,
selon le niveau d'instruction au 1^{er} janvier**

Année	Illettrés	Instruction primaire	Niveau secondaire ou supérieur	Ensemble
1996	8657	29712	14289	52658
1997	7948	27736	15956	51640
1998	6736	27405	16603	50744
1999	6104	26229	17339	49672
2000	5166	25051	17832	48049
2001	5166	25051	17832	44618

Source : Base Sept

Champ : Métropole

**Proportion des étrangers (en %)
Evolution de la population carcérale, selon la nationalité au 1^{er} janvier**

Année	Afrique	Algérie	Maroc	Tunisie	Autres Afrique	Amérique	Asie	Océanie	Nationalité non définie
1996	10.566	4 162	2.744	1.137	2.523	417	1.094	3	47
	20,1	7,9	5,2	2,2	4,8	0,8	2,1	0,0	0,1
1997	9.875	3 478	2.749	1.079	2.569	474	1.185	8	63
	19,1	6,7	5,3	2,1	5,0	0,9	2,3	0,0	0,1
1998	8.399	2 908	2.405	976	2.110	470	1.120	7	45
	16,6	5,7	4,7	1,9	4,2	0,9	2,2	0,0	0,1
1999	7.536	2 578	2.264	839	1.855	423	1.087	4	55
	15,2	5,2	4,6	4,7	3,7	0,9	2,2	0,0	0,1
2000	6.827	2 354	2.036	763	1.674	373	961	7	73
	14,2	4,9	4,2	1,6	3,5	0,8	2,0	0,0	0,2
2001	5.781	2 041	1.707	657	1.376	391	861	2	85
	13,0	4,6	3,8	1,5	3,1	0,9	1,9	0,0	0,2

1. Les caractéristiques de la main-d'œuvre pénale

Les tableaux ci-dessus permettent de définir les spécificités de la population pénale. Cette population est avant tout une **population jeune. Les moins de 30 ans représentent plus de 40 % de la population carcérale.** Les étrangers sont sur représentés avec une proportion de 16 % de détenus étrangers contre 7 % dans la population totale. Enfin, elle est peu qualifiée avec une **forte proportion d'illettrés** et une **majorité de détenus ayant seulement reçu une instruction primaire**.

Les caractéristiques de la population carcérale devraient avoir comme principale conséquence de limiter l'offre de travail qualifiée qui serait de toute façon difficilement satisfaite. La réalité est plus contrastée qu'il n'y paraît. Interrogés par votre rapporteur spécial sur l'évolution du niveau de qualification des détenus, beaucoup d'acteurs du monde pénitentiaire répondent que le niveau baisse. Deux faits sont mis en avant : l'augmentation du nombre de cas psychiatriques en prison et l'accroissement d'une population de jeunes détenus n'ayant jamais travaillé et rétive à l'idée de travail.

Cette réalité n'est pas contestable. Elle ne doit pas en cacher une autre : le nombre d'illettrés a baissé, de 8.657 en 1996 à 5.166 en 2001, tandis que le nombre de détenus disposant d'un niveau d'instruction secondaire ou supérieur a progressé, de 14.289 en 1996 à 17.832 en 2001. Sur le plan général, tout en restant faible, **le niveau d'instruction « monte »**. Il convient notamment de prendre en compte une nouvelle population pénale, celle des délinquants sexuels, en hausse considérable puisqu'ils constituent par exemple 50 % des détenus du centre de détention de Melun. Ces détenus étaient en général bien insérés dans leur milieu professionnel et disposent souvent d'un niveau de qualification important.

La population carcérale est ainsi sociologiquement de plus en plus éclatée. Face à cette situation, une segmentation de l'offre de travail par type de qualification est nécessaire, en ne perdant pas de vue toutefois que tout travail, même non qualifié, doit pouvoir être qualifiant.

2. La politique de « classement » des détenus

L'administration pénitentiaire se trouve confrontée dans sa procédure de sélection des détenus à un véritable dilemme. Cette procédure, appelée classement, si elle est de l'unique responsabilité du chef d'établissement, doit tenir compte à la fois de l'attente des détenus, qui subissent souvent une très longue file d'attente avant de travailler, et des exigences des employeurs, publics ou privés.

Le classement

Les détenus sont « classés » :

- d'abord sur la base du volontariat et parce qu'ils en ont fait la demande, conformément aux dispositions de l'article D101 du code de procédure pénale ;
- en fonction de leur situation pénale (les prévenus doivent obtenir l'autorisation du juge d'instruction) et des nécessités du bon fonctionnement des établissements ;
- en fonction de leur personnalité et « de l'influence que le travail proposé peut exercer sur leurs perspectives de réinsertion » (décret n° 85-836 du 6 août 1985) ;
- selon les possibilités locales d'emploi.

L'immense majorité des détenus, ayant besoin de ressources, a besoin de travailler. Les détenus ayant plus de soixante-cinq ans, écartés en droit, du travail pénitentiaire sont confrontés à la misère. Quelle que soit leur aptitude physique ou mentale, la majorité des détenus se portent donc volontaires pour travailler. Il s'ensuit assez logiquement des « classements thérapeutiques », souvent au service général des établissements, mais aussi ailleurs. Les détenus ayant bénéficié d'un classement thérapeutique, s'ils sont peu productifs, trouvent ainsi une occupation et un petit revenu.

Les employeurs, au contraire, surtout les concessionnaires mais aussi la R.I.E.P., ont besoin pour assurer leur rentabilité de détenus productifs. Du moins souhaitent-ils éviter les « classements thérapeutiques » qui peuvent remettre en cause leur entreprise.

Il s'ensuit dès lors pour l'administration pénitentiaire un vrai casse-tête, prise en tenaille entre des exigences tout aussi légitimes que contradictoires. Il en résulte également une pression à la baisse sur les salaires, ceux-ci étant supposés s'aligner sur une productivité qui est considérée en prison, et à juste titre, comme très faible.

Une segmentation des emplois entre « classés thérapeutiques » et « détenus employables », déjà plus ou moins à l'œuvre, mériterait d'être formalisée pour répondre aux besoins spécifiques de chaque catégorie de population pénale.

3. Une rotation de détenus qui désorganise tout

Votre rapporteur spécial a souligné les grandes différences qui existent dans la situation de l'emploi entre les maison d'arrêt et les établissements pour peine. Une des explications réside d'abord dans la situation particulière faite aux prévenus de facto exclus de l'emploi pénitentiaire. La principale explication est surtout celle-ci : il est particulièrement difficile d'organiser des ateliers de production avec des flux d'entrée et de sortie de détenus permanents. La formation nécessaire à certains postes de travail peut prendre plusieurs semaines : celle-ci devient peu rentable dès lors que le détenu est amené à sortir au bout de trois ou six mois, comme c'est le cas d'une grande part des détenus de maison d'arrêt.

Les concessionnaires privés et la R.I.E.P. préfèrent s'implanter dès lors dans les établissements pour peine où les détenus, ayant le temps de se former, sont plus productifs et motivés.

Les perspectives de réinsertion professionnelle offertes par les maisons d'arrêt sont quasi nulles. Les détenus ayant le besoin le plus urgent d'une action de réinsertion sont, pour des raisons d'organisation, les plus mal traités. A contrario, il est davantage possible de procurer une activité qualifiante aux détenus condamnés à de longues peines qui, eux, sortiront de prison au bout de plusieurs années.

Pour ces raisons, difficiles à dépasser, les maisons d'arrêt, et donc les courtes peines, ne préparent en rien à une future (ré)-insertion professionnelle. La peine en maison d'arrêt est donc une sanction, et uniquement une sanction. Il n'est éventuellement possible de trouver un sens à la peine qu'en centre de détention ou en maison centrale.

B. UNE ARCHITECTURE INADAPTEE

1. Les contraintes de l'histoire et de la sécurité

En 2000, la surface totale d'ateliers et de locaux dédiés au travail a été estimée à près de 230.000 m², soit 22 m² par détenu au travail en production. En examinant ces chiffres de façon brute, on pourrait en déduire que le parc pénitentiaire de zones d'activité est suffisant, correctement dimensionné pour permettre le déroulement d'activités dans des conditions d'espace satisfaisantes.

La situation est tout à fait autre. Pour une bonne partie d'entre eux, ces locaux sont sous utilisés (ou surdimensionnés au regard du niveau d'activité). C'est le cas des établissements de l'outre-mer, c'est également vrai dans certains établissements de longue peine comme la maison centrale de Saint-Maur, la maison centrale de Clairvaux ou le centre de détention de Caen, voire dans quelques maisons d'arrêt comme à Fleury-Mérogis ou à Bois d'Arcy.

On peut considérer qu'un poste de travail dispose, lorsque des locaux adaptés existent dans l'établissement, en moyenne d'environ 15 m² de surface utile pour l'activité, le stockage et les accès. A titre de comparaison, dans l'industrie, le ratio du nombre de m² par emploi peut dépasser 100 m², voire atteindre 350 m² pour des activités très industrielles (de métallerie-serrurerie par exemple). Il n'est actuellement pas rare, même dans des établissements récents du programme 13.000, que les entreprises intervenant sur les sites soient amenées à louer des locaux de stockage à proximité et à effectuer des navettes avec des petits véhicules pour livrer les ateliers.

L'insuffisance de locaux a été estimée en 2000 en métropole à près de 30.000 m² sur une base de 15 m² par emploi ; elle concerne principalement les petits établissements.

Une difficulté supplémentaire réside dans la médiocrité des accès pour les véhicules de livraison : en particulier, l'accès est souvent impossible aux semi-remorques, les sas de livraison sont trop bas, il n'existe qu'un seul accès véhicule pour tout l'établissement, ce qui allonge les temps d'attente pour l'entrée et la sortie des véhicules. **Ceci sera à prendre en compte dans le cadre d'une politique d'équipement et d'amélioration du parc industriel pénitentiaire.**

Enfin, les locaux existants sont souvent inadaptés à l'usage que l'on en attend (hauteur de plafond limitée, absence de chauffage, cloisonnements réalisés pour des raisons sécuritaires).

L'architecture des ateliers est ainsi affectée par l'héritage de l'histoire et par des considérations de sécurité. Les ateliers sont souvent vétustes car ils sont anciens. Ils sont inadaptés car construits à des périodes où le travail était moins prioritaire ou prenait des formes différentes. Certaines maisons d'arrêt, même récentes, comprennent peu ou pas d'ateliers : le travail n'a que rarement été une priorité pour les architectes des maisons d'arrêt. A l'inverse, dans certaines maisons centrales, ont été construits des ateliers gigantesques, d'un seul tenant, complètement sur dimensionnés par rapport aux activités productives modernes et peu propices au déploiement de plusieurs entreprises sur un même site.

La sécurité, qui est bien naturellement une priorité des établissements pénitentiaires ne favorise pas le travail des détenus. A Clairvaux par exemple, la prise en otage d'un camion de livraison a conduit à interdire l'accès à ceux-ci et à n'autoriser le passage qu'à de petits chariots élévateurs : efficace sur le plan de la sécurité, cette mesure est préjudiciable sur un plan économique¹.

¹ De manière générale, sécurité et travail ont du mal à coexister, même si les détenus utilisent des outils contondants sans que cela pose de véritables problèmes. Les outils, pris dans une armoire grillagée, doivent être rangés au même endroit avant le départ des ateliers. Les relations nées de l'état de détention, régi par le code de procédure pénale, priment sur toutes les autres relations, en l'occurrence la relation de travail. La gestion administrative et judiciaire de la détention interfère, la plupart du temps de façon soudaine et contraignante, sur les conditions d'exercice de l'activité de travail : pour des raisons de sécurité, fermeture d'un atelier ou accès limité des véhicules de livraison, absentéisme des détenus au travail pour des motifs autres que professionnels (déclassement pour indiscipline en détention)...

2. La survivance du travail en cellule

Un certain nombre d'activités sont exercées dans les cellules elles-mêmes. Votre rapporteur spécial a remarqué que dans ces cellules, les conditions de travail sont bien souvent intolérables : manque total d'hygiène et de sécurité, durée du travail non contrôlée et très importante.

C. UN CONTEXTE ECONOMIQUE DEFAVORABLE

1. Le travail en prison touché par la mondialisation des industries de main d'œuvre

Compte tenu du nombre de détenus à employer, des faibles qualifications et des contraintes matérielles, l'administration pénitentiaire a très fortement développé les industries de main-d'œuvre. La R.I.E.P, comme certains concessionnaires, a dès lors été amenée à se positionner sur des secteurs d'activités aujourd'hui touchés de front par la mondialisation. Concurrencé sur le plan interne par les C.A.T. (Centre d'Aide par le Travail), le travail pénitentiaire, malgré des rémunérations qui n'ont pourtant aucune commune mesure avec celles de l'extérieur, ne parvient pas à être compétitif par rapport aux économies d'Europe de l'Est, du Maghreb ou de l'Asie du Sud-Est.

La R.I.E.P., compte tenu de son positionnement, est aujourd'hui particulièrement vulnérable et l'avenir des activités qu'elle a développées n'est pas assuré.

La R.I.E.P est présente dans :

- la confection ;
- le travail à façon ;
- le métal ;
- le bois ;
- l'imprimerie ;
- l'agriculture ;
- les chaussures ;
- l'informatique.

Au moins trois de ces secteurs : confection, chaussures, travail à façon, sont durement touchés par la mondialisation. Celle-ci suscite une pression à la baisse sur des salaires déjà peu élevés : la R.I.E.P. peut de moins en moins satisfaire les demandes de ses donneurs d'ordre.

Le travail pénitentiaire bénéficie par contre de l'un des effets pervers de la mondialisation. Pour réduire leurs coûts salariaux, un petit nombre de PME ont choisi de délocaliser complètement leur production en prison, licenciant au passage leur personnel. Pour certaines industries de main-d'œuvre, la prison constitue ainsi l'ultime tentative, souvent dérisoire, avant délocalisation.

Aujourd'hui, toute l'économie du travail pénitentiaire est à revoir compte tenu de la mondialisation. Une sérieuse réflexion sur les secteurs d'activité à développer doit être engagée. Dans cette perspective, l'administration pénitentiaire est confrontée au **défi de développer des ateliers de main-d'œuvre peu qualifiée mais protégée de la concurrence internationale.**

2. Le travail pénitentiaire, une variable d'ajustement à la conjoncture économique

Certaines grandes entreprises considèrent aujourd'hui le travail pénitentiaire comme une variable d'ajustement à la conjoncture économique. Les ateliers de détenus offrent dans certains cas les caractéristiques d'un sous-traitant idéal. Les rémunérations sont très basses et surtout l'absence de droit du travail garantit une souplesse indéniable. L'absence de règles portant sur les horaires de travail permet de réagir assez vite à une commande. Un volant de main-d'œuvre inutilisée est toujours disponible. La rémunération à la pièce permet d'obtenir des cadences élevées. Pour le travail à façon, la prison reste compétitive s'il s'agit de faire face à une brusque augmentation de la production.

En cas de retournement de conjoncture, les ateliers de détenus sont les premiers sous-traitants sacrifiés par les entreprises extérieures. Ainsi, le travail pénitentiaire amortit dans une certaine mesure les variations de production et de conjoncture à l'extérieur.

Pour les détenus, ce type de sous-traitance engendre une grande irrégularité d'activité. A des périodes de travail intense succède un chômage parfois long. L'instabilité de l'activité a pour corollaire celle des rémunérations.

3. Des localisations géographiques peu adaptées au travail

Si les prisons de centre-ville présentaient de nombreux défauts, le choix de construire aujourd'hui des établissements en rase campagne, loin des villes et des habitations, constitue une option désastreuse. Cet éloignement ne permet pas d'assurer le maintien des liens entre le détenu et sa famille. En termes de travail, ces implantations sont calamiteuses. Le travail ne peut être développé en prison que si l'établissement se situe à proximité d'un tissu économique vivant. Il est impossible de faire venir des concessionnaires dans des zones reculées. Quand bien même cela serait possible, il serait difficile de trouver pour ces ateliers des clients et des fournisseurs.

Si la situation du travail à la maison centrale de Poissy ou au centre de détention de Muret est plutôt satisfaisante, c'est que Poissy bénéficie du dynamisme économique de l'Ouest parisien tandis que Muret est au cœur du tissu industriel toulousain. A l'inverse, Clairvaux, mais surtout la plupart des établissements du parc 13.000, sont situés en plein désert industriel : il est illusoire de penser y développer l'emploi.

La prison est regardée par les habitants des villes comme une nuisance qu'il convient de refuser à tout prix. **Il n'empêche que la relégation des prisons dans des zones reculées, puisqu'elle revient à couper tout lien avec le monde extérieur, sur le plan familial, social, économique, rend la sortie de prison encore plus problématique.** La préparation à une éventuelle réinsertion sociale et professionnelle dans les établissements situés en pleines friches n'est pas possible : le travail, comme la formation, y sont automatiquement absents.

4. Une organisation fragile

La prison connaît un équilibre précaire. Le travail pénitentiaire subit cet environnement fragile. Un « rien » suffit pour bouleverser un atelier patiemment mis en place.

Le climat social des prisons est sur le fil. Les tensions en détention conduisent périodiquement à des mouvements de détenus plus ou moins graves. La moindre mutinerie peut ruiner un atelier de production. Votre rapporteur spécial a visité la maison centrale de Poissy quelques jours seulement après la mutinerie de mars 2002. Il a constaté d'une part que certains ateliers avaient été dévastés. Il a remarqué d'autre part que ces mutineries avaient un effet répulsif immédiat pour les entrepreneurs éventuellement intéressés par une implantation en prison. Ceux-ci prennent conscience qu'il existe en prison un risque économique lié au risque de mutinerie mais aussi un risque physique pour les personnes pouvant être

amenées à encadrer un atelier. La conséquence est immédiate et dramatique : **les entreprises fuient la prison.**

Chez les surveillants, les mouvements sociaux ne sont pas absents. En absence de droit de grève, ces mouvements prennent une forme de plus en plus inquiétante, et contraire à la loi. Conflits autour du temps de travail, négociations salariales, agitations au moment du vote du budget se manifestent de plus en plus par le blocages des portes des établissements. Le malaise des surveillants de prison est à prendre au sérieux par l'administration pénitentiaire. Pour autant, les blocages de portes, dont votre rapporteur spécial a pu voir un exemple à Fresnes, sont **inadmissibles**, d'autant qu'ils se multiplient. Certains établissements ont ainsi été bloqués durant deux semaines l'automne dernier. De la part des garants de l'ordre et de la loi que sont les gardiens de prison, cette attitude, quelles qu'en soient les raisons, n'est pas acceptable.

Le blocage des portes empêche les détenus de voir leurs avocats. Il les empêche de recevoir la visite de leur famille. Il accroît donc les tensions en détention.

Pour le travail pénitentiaire, un blocage des portes est catastrophique. Les livraisons de matières premières ne peuvent avoir lieu. Les commandes des clients ne peuvent être honorées. Les personnels des entreprises extérieures ne peuvent entrer. La conséquence est tout aussi rapide que pour une mutinerie : l'administration est confrontée à de nombreux contentieux, les entreprises fuient la prison, la R.I.E.P perd ses clients les plus importants. **Il convient de répéter une évidence : sans entreprises, qu'elles soient présentes dans les établissements ou simples clientes, il ne peut y avoir de travail en prison.**

Enfin, de manière plus structurelle, **l'organisation de la journée pénitentiaire n'est pas très attractive** pour faire venir des entreprises en prison. La journée pénitentiaire constitue la période entre le moment où les détenus peuvent quitter leur cellule et celui où ils doivent la regagner. La journée pénitentiaire est elle-même conditionnée par la durée et l'organisation du temps de travail des gardiens.

Pour ces raisons, la journée pénitentiaire est en général très courte, ce qui fait que les détenus sont rarement en mesure de travailler huit heures dans une journée. La limitation du temps de travail des détenus est un frein au développement d'une activité professionnelle.

III. UNE OFFRE DE TRAVAIL DECALEE ET PEU EFFICACE

A. UN PRAGMATISME QUI NE FAIT PAS FACE AUX BESOINS

1. Le pragmatisme des directeurs d'établissements

En matière de travail comme dans beaucoup d'autres domaines, les établissements pénitentiaires qu'il a contrôlés ont donné l'impression à votre rapporteur spécial d'être abandonnés à eux-mêmes. Les directeurs d'établissement font preuve d'un pragmatisme obligé.

Le travail n'est tout d'abord pas dans leur priorité. Leur carrière ne se joue évidemment pas sur cette question. Les directeurs d'établissement sont occupés par la gestion quotidienne des détenus, l'organisation des flux et les questions de sécurité. Ils ont davantage tendance à attendre les sollicitations des entreprises ou de la R.I.E.P qu'à solliciter les entrepreneurs d'une manière dynamique. La vision prospective est absente : les problèmes sont réglés les uns après les autres, quand ils surviennent. La fermeture d'un atelier est rarement anticipée. La solution de remplacement n'est pas prospectée en amont.

C'est pour cette raison que la maison centrale de Clairvaux, qui connaissait une situation satisfaisante à la fin d'année dernière, s'est retrouvée avec un taux de chômage de 50 % , ce qui pour une maison centrale est énorme : la réduction d'activité d'un atelier n'a pas pu être anticipée par la direction.

Les directions régionales, qui comportent toutes une cellule « emploi et formation », sont de la même manière très inégalement actives auprès des établissements. Le contraste entre les directions régionales est saisissant. Toutes ne sont pas en mesure d'apporter un appui technique aux établissements.

C'est ce même pragmatisme qui conduit malheureusement au manque d'ambition, et d'imagination, en matière de travail en prison. La direction d'établissement, contrainte d'afficher un taux d'activité « dans la moyenne » joue sur les deux variables qu'elle maîtrise le mieux :

- elle développe le service général, au-delà des besoins réels ;
- elle accepte le travail à façon qui est la forme de travail la plus simple à implanter en prison.

Ces deux formes de travail ont comme point commun d'être bien éloignées de l'objectif de réinsertion que l'administration pénitentiaire entend poursuivre. Elles ne permettent aucune formation, aucune qualification.

2. L'absence d'articulation entre travail et formation

Faute de réflexion globale également, l'administration pénitentiaire ne parvient pas à articuler correctement travail et formation alors que les deux devraient être intimement liés. Ainsi, là où le travail est très développé, la formation est relativement inexistante. Faute d'une politique de formation en alternance ou d'une politique de validation des acquis professionnels, les détenus ne peuvent accéder à une formation. La journée pénitentiaire ne suffit pas pour que se succèdent travail et formation. A l'inverse, dans certaines maisons d'arrêt comme à Fresnes, la formation se pose en concurrente du travail : les indemnités offertes en formation sont supérieures aux rémunérations que le détenu peut attendre du travail. Travail et formation doivent pourtant être systématiquement liés pour espérer faire œuvre utile en matière de réinsertion.

Là encore, la R.I.E.P. se distingue par des initiatives assez innovantes. Les ateliers de la R.I.E.P. organisent une prise en charge des nouveaux « classés » permettant d'évaluer leurs potentialités. Une formation/initiation au poste de travail est systématiquement assurée pour que l'opérateur puisse s'intégrer au fonctionnement de l'atelier. Surtout, les détenus peuvent suivre en amont de leur intégration à l'atelier des actions de formation qualifiante¹ ou une formation en alternance².

Le financement des actions de formation est difficile. L'administration pénitentiaire ne dispose pas de crédits propres en matière de formation professionnelle et doit faire appel à des financements extérieurs. Là encore, le pragmatisme lui joue des tours. Si les financements du CNASEA paraissent pérennes, les partenariats tissés avec les GRETA sont fragiles. Les actions du GRETA, souvent financées sur fonds européens, ne sont subventionnées qu'ex-post : devant la frilosité des GRETA qui ne veulent avancer les crédits, les établissements sont parfois contraints de fermer des ateliers de formation. Votre rapporteur spécial a constaté à la maison centrale de Saint-Maur que la formation à la taille de pierre qui avait fortement mobilisé les détenus avait dû être abandonné en raison de

¹ *Saint Maur : formation métallerie, formation menuiserie*

Lannemezan : formation mécanique

Gradignan : formation métallerie

Casabianda : formation au bucheronnage

² *Melun : formation métallerie*

Eysses : métallerie

Toul : tapisserie

Lorient : Mécanique

l'intransigeance du GRETA. Par ailleurs, certains partenaires institutionnels rechignent à financer des formations destinées à des détenus condamnés à de longues peines sous prétexte que leur réinsertion n'est pas encore d'actualité. Cette attitude est inadmissible.

En matière de formation professionnelle, le pragmatisme n'a plus lieu d'être : l'administration pénitentiaire doit construire une politique de formation autonome, éventuellement assurée par l'obligation qu'auraient les concessionnaires privés ou la R.I.E.P., comme dans le droit commun, de financer la formation professionnelle à hauteur de 0,5 % ou 1,5 % des salaires selon la taille des ateliers.

3. L'absence d'évaluation de la politique du travail pénitentiaire

L'administration pénitentiaire manque d'instruments pour évaluer son action à l'aune de son objectif affiché : la réinsertion du détenu. L'administration ne dispose pas de données statistiques précises de suivi des personnes sorties de prison. En l'absence d'obligation légale, tant pour les anciens détenus, que pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation (S.P.I.P.), aucune donnée n'a pu être communiquée à votre rapporteur spécial. Certes, les règles posées par la C.N.I.L. empêchent de suivre sur un plan statistique l'ancienne condition de détenu. Pourtant, une enquête sur la réinsertion socio-professionnelle des anciens détenus et l'influence éventuelle qu'a pu avoir le travail pénitentiaire sur la sortie mériterait d'être menée. En l'absence d'une telle étude, un doute sur l'influence positive du travail pénitentiaire est permis.

De manière générale enfin, le pragmatisme de l'administration pénitentiaire correspond à un bricolage permanent, qui amène à faire du travail pénitentiaire un « non-travail » : celui-ci est une occupation parmi d'autres, sans aucun des attributs que revêt le travail : droit du travail, obligation de résultat, formation permanente...

B. LES FRAGILITES DE LA R.I.E.P.

La R.I.E.P. fournit indéniablement l'offre de travail la plus complète du monde carcéral. En pointe en matière de « droit du travail », elle affiche également de grandes ambitions pour permettre par le travail, une qualification du détenu.

Si la concession s'avère adaptée pour la réalisation de travaux consommateurs de main-d'œuvre peu ou pas qualifiée, pouvant accepter des fluctuations conjoncturelles, pour lesquels la flexibilité des conditions d'emploi en prison et la modération du niveau des rémunérations et des

charges sont des éléments déterminants pour les entreprises, elle s'avère moins pertinente dès lors qu'il s'agit de développer des activités plus qualifiées, nécessitant un investissement en biens d'équipement et assurant une relative stabilité du niveau d'emploi.

De telles activités sont particulièrement utiles dans les établissements qui accueillent des détenus condamnés à de longues peines, où la sécurité des détentions suppose des activités régulières, échappant à de trop fortes variations saisonnières. La durée des peines nécessite de pouvoir proposer à ces détenus des activités plus porteuses de qualification, et des niveaux de rémunération plus motivants qu'en maison d'arrêt, en même temps que d'assurer un encadrement suffisant pour la bonne organisation des ateliers et la qualité des travaux.

Tel est l'objet de la R.I.E.P. Elle cherche à développer des activités dans des domaines formateurs pour les détenus (menuiserie, mécanique, imprimerie, informatique...). Les commandes qu'elle reçoit de l'administration pénitentiaire, ou d'autres administrations, concourent à équilibrer les fluctuations de ses carnets de commande auprès des clients privés, et stabilisent ainsi les plans de charge des ateliers. Présente dans les établissements pour peine, et notamment dans les maisons centrales, elle contribue à l'encadrement et à l'insertion de détenus réputés difficiles ou dangereux.

La réalité est plus complexe. Le positionnement de la R.I.E.P est aujourd'hui quelque peu brouillé.

Premièrement, elle n'est pas seulement présente dans des établissements pour peine, mais aussi dans des maisons d'arrêt. Il y a des raisons historiques, mais aussi d'opportunité à cela. Elle est présente dans les maisons d'arrêt de :

- Rouen ;
- Fleury-Mérogis ;
- Fresnes ;
- La Santé ;
- Rennes¹.

La R.I.E.P. ne représente cependant que 3 % des emplois en maison d'arrêt.

¹ L'atelier de confection de Rennes a été créé en complémentarité de l'atelier de confection du centre pénitentiaire de Rennes situé à proximité.

Deuxièmement, alors que la R.I.E.P. a à sa charge le développement du travail dans les établissements pour peine, elle ne représente que **56 % des emplois en production dans les maisons centrales et 30 % en centres de détention du parc classique**. Elle est évidemment absente des établissements à gestion mixte, dits établissements 13.000, où ce sont les gestionnaires privés assurant les prestations d'hôtellerie ou de cantine qui fournissent, parfois très imparfaitement, du travail.

Certes, elle n'est supposée être présente que dans les établissements où la demande de travail ne peut être satisfaite par le seul secteur de la concession. C'est en fait le contraire qui se produit. **Le nombre de détenus employés par la R.I.E.P. plafonne depuis plusieurs années** : la R.I.E.P. ne paraît pas en mesure de développer de manière significative son activité. Les directeurs d'établissements sont dès lors contraints de faire appel au privé pour faire face aux insuffisances de la R.I.E.P. C'est le cas à la maison centrale de Poissy, où la direction fait appel à la société GEPSA pour offrir des emplois supplémentaires. La maison centrale de Saint-Maur semble pencher pour la même option.

Troisièmement, les emplois offerts par la R.I.E.P. ne sont pas toujours très recherchés par les détenus. Si, dans un grand nombre de cas, les emplois de la R.I.E.P. constituent le nec plus ultra en prison, d'autres sont plus décriés. Surtout, ce ne sont pas toujours les détenus les plus motivés qui travaillent à la R.I.E.P. Ainsi, au centre de détention de Melun, les concessionnaires privés, comme l'atelier de métallerie de la R.I.E.P., sont réputés offrir les emplois les plus intéressants et les mieux rémunérés tandis que l'atelier d'imprimerie est jugé par les détenus qui y travaillent par ces mots : *« ici, on est un peu fonctionnaire, de toute façon, on est payé à l'heure, on est tranquille... »*

Quatrièmement enfin, les emplois offerts ne sont pas toujours aussi qualifiants que la R.I.E.P. veut bien le dire. Votre rapporteur spécial a déjà évoqué le travail à façon qui représente 25 % des emplois de la R.I.E.P.

Il peut également évoquer le cas de la confection qui offre indéniablement une qualification. Reste à savoir si cette qualification peut vraiment être recyclée à la sortie de prison quand on connaît les difficultés de l'industrie textile française.

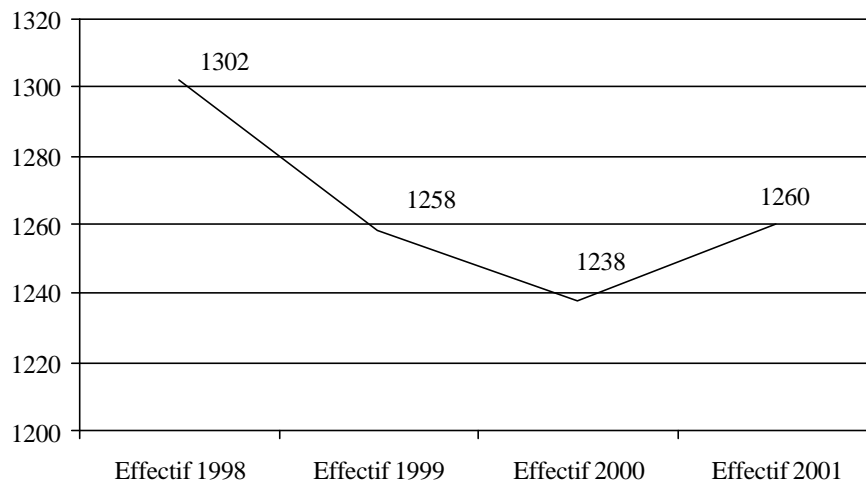
Enfin, la R.I.E.P. produit, dans l'atelier de menuiserie de la maison centrale de Saint-Maur, des cercueils pour les indigents de la ville de Paris. Cette activité n'est bien sûr pas déshonorante. Ce qui choque votre rapporteur spécial, c'est qu'aucune autre activité de menuiserie ne soit proposée à côté pour diversifier l'emploi des détenus affectés à cette tâche.

1. Une stagnation de l'activité

a) Des indicateurs en baisse...

Le nombre de détenus employés par la R.I.E.P. est en diminution depuis de très nombreuses années. **En 1987, la R.I.E.P. occupait 2.170 détenus, soit 12 % de la main d'œuvre pénale. La R.I.E.P. n'emploie plus que 5,8 % des détenus au travail.** Le travail fourni par son intermédiaire devient de plus en plus marginal. Le service public de l'emploi pénitentiaire devrait pourtant occuper une part centrale en milieu carcéral.

Évolution du nombre de détenus employés par la R.I.E.P. depuis 1998



Le chiffre d'affaires de la R.I.E.P. ne suit pas tout à fait la même évolution. Certes, celui-ci a baissé depuis 1990 de 21 % mais cette baisse doit être analysée par le fait que la structure du chiffre d'affaires a changé suite au recentrage de la R.I.E.P. sur ses activités de production et à l'évolution de sa clientèle :

- le chiffre d'affaires généré par les travaux de bâtiment, la gestion des centres de reconduite à la frontière et les magasins nationaux représentait jusqu'en 1994 10 % du chiffre d'affaires total de la R.I.E.P. Ces activités sans rapport avec les missions de la R.I.E.P. ont progressivement disparu ;

- le chiffre d'affaires réalisé auprès des clients privés a augmenté. Les activités sont essentiellement réalisées dans le cadre de travaux de sous-traitance pour lesquels le client fournit les matières premières, diminuant d'autant le chiffre d'affaires.

Depuis 1994, le chiffre d'affaires de la R.I.E.P. stagne : ceci est inquiétant car **la R.I.E.P. n'a pas profité de la reprise économique** constatée entre 1997 et 2001. Malgré les efforts déployés en matière commerciale, le chiffre d'affaires ne parvient pas à se développer.



Deux secteurs d'activité ont disparu en 2000 : le matériau composite à Muret et la boulangerie à Fresnes, ce qui correspond à une perte de chiffre d'affaires d'un demi-million d'euros.

L'imprimerie du centre de détention de Muret connaît un chiffre d'affaires en baisse d'un peu moins d'un million d'euros depuis 1996. La difficulté d'opérer des investissements modernes dans un secteur d'activité très concurrentiel et l'impossibilité qu'il y aurait à amortir les machines correctement compte tenu du nombre d'heures travaillées et de l'absence d'un travail en 3x8 ont provoqué des pertes de clientèle.

Le chiffre d'affaires de la confection a lui aussi baissé de 600.000 euros. Un maintien du chiffre d'affaires est observé dans l'informatique, l'agriculture, la chaussure et le métal. Une hausse est constatée dans les secteurs du bois (+ 300.000 euros) et le travail à façon (+ 300.000 euros).

La R.I.E.P. est davantage dans une position défensive qu'offensive. Le nombre de fermetures d'ateliers (22) excède le nombre de créations d'ateliers depuis 1990 (15).

Création d'ateliers depuis 1990 :

- atelier confection :
centre pénitentiaire de Châteauroux (36), maison centrale de Moulins (03) ;
- atelier menuiserie :
centre de détention d'Ecrouves (54) ;
- atelier métallerie :
maison d'arrêt de Gradignan (33), centre de détention d'Eysses (47), centre de détention de Val de Reuil (27), centre de détention d'Ecrouves (54) ;
- atelier façonnage :
centre pénitentiaire de Rennes (35), centre de détention d'Ecrouves (54), maison centrale de Riom (63) ;
- atelier informatique :
maison centrale de Poissy (78), maison d'arrêt de Tulle (19) ;
- atelier composite :
centre de détention de Muret (31), centre de détention d'Eysses (47) ;
- chantier de lutte contre les incendies :
centre de détention de Casiabianda (20).

Fermetures d'atelier depuis 1990 :

- atelier confection :
centre de détention de Loos (59), maison d'arrêt de Rouen (76) ;
- atelier cuir :
maison centrale de Saint-Maur (36), maison d'arrêt de Vannes (56) ;
- atelier menuiserie :
centre de Bédénac (17) ;
- atelier métallerie :
centre de détention de Mauzac (24), maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (91), maison d'arrêt de Fresnes (94) ;

- atelier façonnage :

centre de détention d'Eysses (47), centre de détention de Mauzac (24), centre de détention de Liancourt (60), centre de détention de Val de Reuil (27), maison centrale de Moulins (03), maison d'arrêt de Bourgoin ;

- atelier informatique :

maison d'arrêt de La Santé (75) ;

- exploitations agricoles :

maison centrale de Saint Martin de ré (17), centre de détention d'Eysses (47), centre de détention de Mauzac (24), centre de détention de Muret (31) ;

-ateliers composites :

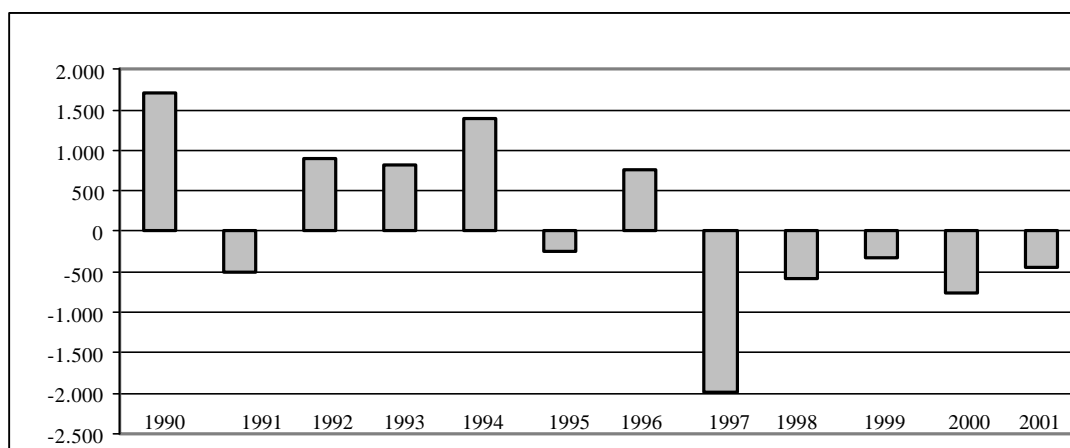
centre de détention de Muret (31), centre de détention d'Eysses (47) ;

-boulangerie :

maison d'arrêt de Fresnes (94).

Enfin, malheureusement, c'est sur le plan des résultats d'exploitation que la situation de la R.I.E.P. est la plus difficile. Ces résultats sont déficitaires depuis 1997.

Résultats d'exploitation de la R.I.E.P. (en milliers d'euros)



Le nombre d'ateliers déficitaires est supérieur au nombre d'ateliers bénéficiaires.

Il est vrai que la finalité de la R.I.E.P. est proche de celle d'une entreprise d'insertion. Elle s'écarte donc de la vocation naturelle des entreprises à dégager du profit. Cela étant, cette incapacité à atteindre l'équilibre économique, malgré les coups de pouce assez nombreux donnés par l'administration pénitentiaire à sa régie, est préoccupante à moyen terme. Depuis 1951, la R.I.E.P. avait accumulé des résultats qui lui permettent de voir quelques années avec optimisme, puisque sa trésorerie est encore positive. Cela ne saurait durer.

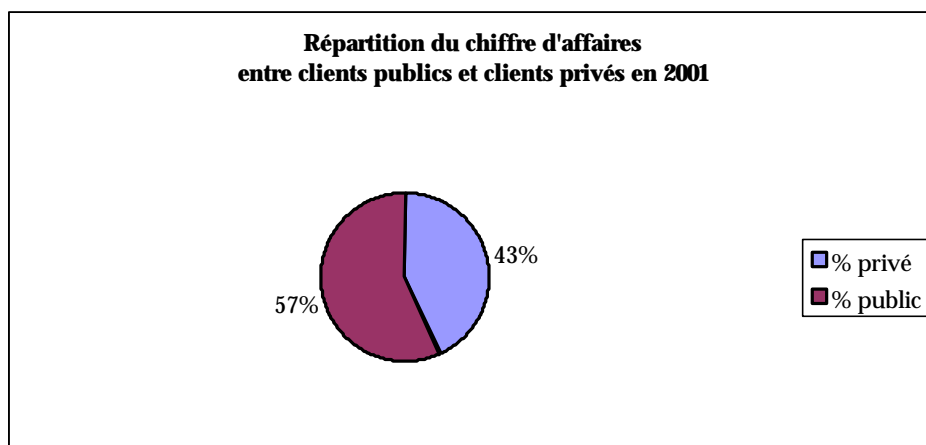
b) Malgré la constitution d'une équipe commerciale...

Le rapport du Conseil économique et social de M. Jean Talandier, « travail et prison », présenté en 1987 soulignait la nécessité pour la R.I.E.P. de se doter d'une structure et d'une politique commerciales.

C'est aujourd'hui chose faite. La délocalisation de la R.I.E.P. à Tulle en 1993 a permis la création d'un service commercial composé de 6 personnes : un directeur commercial, un administrateur des ventes et quatre chargés d'affaires (un par spécialité : confection, métal, bois et services aux entreprises). Les personnels affectés dans ce service sont des personnels contractuels recrutés à partir de leur expérience professionnelle dans le secteur privé.

Cette équipe a quelques initiatives à son actif. Outre la participation de la R.I.E.P. à des salons professionnels de la sous-traitance comme le MIDEST, un catalogue paraît chaque année. Un « show-room » a également été créé à Tulle. Grâce à ces outils, une politique active de diversification de clientèle a été menée.

Ainsi, un effort tout particulier a été mené en direction de la clientèle privée, qui représente 43 % du chiffre d'affaires.



Résultat RIEP – Année 2001

Ateliers	Agriculture	Bois	Confection	Imprimerie	Métal	Façonnage	Informatique	Son	Divers
Gradignan					5.536,17				
Tulle						3.440,64	10.039,42		
Saint Martin			26.865,56						406,24
Eysses					-208.531,34				
Clairvaux			- 119.334,77			- 14.380,32			
Val de Reuil					- 166.266,29				
Moulins			- 49.491,37						
Riom		- 130.028,17				- 5.515,21			
Casabianda	- 56.204,02								22.996,49
Arles			642.088,52						
Fleury						11.311,19			
La Santé						- 9.804,99			
Fresnes						12.322,26			
Melun				392.055,96	- 402.742,47				
Châteauroux			- 35.969,89						
Poissy							- 6.264,98	39.330,03	
Saint Maur		- 112.180,73			- 99.546,68				
Rennes						3.186,37			- 3.933,41
Lorient					- 29.054,62				
Nantes							- 12.943,16		
Rennes			118.821,07			31.355,59			
Ecrouves		- 43.898,35			- 18.932,14	4.797,27			
Toul		- 77.875,30		- 83.541,28	136.701,19	46.908,75			7.600,53
Montmedy						- 59.376,97			
Ensisheim				- 324,67					- 1.226,24
Muret		- 45.775,18	- 38.241,63						
St Sulpice		- 27.608,31							
Lannemezan					- 93.844,80				
	- 56.204,02	- 437.366,05	544.737,48	308.190,01	- 876.680,97	24.244,58	- 9.168,72	39.330,03	25.843,61

La R.I.E.P. a ainsi des références commerciales prestigieuses :

- dans la vente par correspondance : la Redoute, la Maison de Valérie, Manutan ;
- dans l'industrie : Pont à Mousson ;
- dans l'édition : Berger Levrault ;
- dans l'agro-alimentaire : Caves de Roquefort.

La Redoute, la Maison de Valérie et Manutan étaient en 2000 le premier, le troisième et le cinquième client de la R.I.E.P. avec respectivement des achats de 784.785 €, 589.826 € et 333.813 €

Les clients publics restent pourtant majoritaires. La R.I.E.P. reste encore tributaire des marchés relativement protégés de l'administration pénitentiaire et de la chancellerie. Le bureau du ministre de la justice a été par exemple fabriqué par l'atelier d'ébénisterie de la R.I.E.P. du centre de détention de Muret.

Chiffre d'affaires (TTC) de la R.I.E.P par type de clients depuis 1997

Clients	1997	1998	1999	2000
Administration pénitentiaire	7.456.946	9.416.778	9.847.129	8.894.184
Autres services de la Chancellerie	1.664.663	1.523.493	1.332.186	1.592.023
Administrations d'Etat	599.214	666.234	513.884	510.000
Autres services organismes et collectivités	496.872	569.140	592.458	1.170.690
Clients privés	9.806.201	9.793.311	9.027.629	9.702.999
Total	20.023.896	21.968.955	21.313.286	21.869.895

Force est de constater que la répartition entre public et privé n'évolue que faiblement. De même, le marché des collectivités locales, qui accueillent pourtant les 187 établissements pénitentiaires français, n'est pas vraiment prospecté par la R.I.E.P.

c) Et une gestion financière assainie...

Il semble que le déménagement de la R.I.E.P. de Paris à Tulle ait permis un assainissement de la gestion financière. Devant la défection des anciens employés de la R.I.E.P., refusant de déménager de Paris à Tulle, le personnel aujourd'hui en place a été recruté parmi d'anciens salariés de GIAT. Ceux-ci, habitués à la gestion d'un établissement à vocation industrielle et commerciale, ont mis en place des procédures et un suivi financier performants.

(1) Un meilleur suivi de la gestion

Depuis le décret n°84-675 du 17 juillet 1984 relatif au régime financier et comptable du compte de commerce de la R.I.E.P., l'agent comptable tenait une comptabilité analytique d'exploitation et présentait chaque année un compte de résultat par unité de production.

Il a été décidé en 1996 de créer un service de contrôle de gestion, animé par un contrôleur de gestion ayant une expérience significative en milieu industriel, recruté en octobre 1996.

Dès 1997, une série de tableaux de bord de suivi de l'activité par atelier et par secteur d'activité ont été construits. Ont été retenus les indicateurs suivants : chiffre d'affaires constaté, montant des investissements réalisés, effectifs de détenus classés, masse salariale versée. Ces tableaux sont édités chaque trimestre et diffusés à la direction de l'administration pénitentiaire.

Parallèlement, l'élaboration des budgets prévisionnels a été formalisée et améliorée. Depuis 1998, dans le cadre des réunions annuelles organisées par secteur d'activité (confection, bois, métal, façonnage et informatique), chaque responsable d'atelier et responsable administratif local élaborent avec l'aide du contrôleur de gestion le compte de résultat prévisionnel de l'unité de production dont ils ont la charge. Ce compte de résultat s'appuie sur :

- un prévisionnel des ventes s'appuyant sur des hypothèses de vente et des hypothèses de marché ;

- un prévisionnel de charges de fonctionnement établi à partir d'un programme de production prévisionnel ;

- un prévisionnel de masse salariale correspondant à des objectifs fixés en nombre de détenus classés et en nombre d'heures de travail.

Ces données servent ensuite de base au contrôle budgétaire exercé en cours d'année.

Le contrôle de gestion mis en place à la R.I.E.P., performant, devrait encore être amélioré grâce à l'implantation d'un progiciel de gestion intégré de type ERP qui permettra d'avoir une connaissance approfondie des coûts et moyens rattachés à chaque activité conjugués à une mesure des résultats obtenus.

(2) La réduction des stocks

Depuis trois ans, une attention particulière a été portée sur le niveau élevé des stocks et a permis de le réduire sensiblement.

Les stocks de produits finis et de matières premières ont baissé de 20 % depuis 1994. En revanche, le stock des « en cours de production » a fortement augmenté (+ 67 %) : il s'agit essentiellement d'une opération comptable car, jusqu'en 1998, la plupart des ateliers ne les valorisaient pas, alors qu'ils sont comptabilisés aujourd'hui.

Le niveau atteint est, selon la R.I.E.P., difficile à réduire. Celle-ci est en effet tenue de gérer sa production de façon étalée et régulière sur l'année tandis que les commandes et les livraisons aux administrations interviennent au plus tard fin octobre pour des raisons de facturation (c'est par exemple le cas des uniformes), d'où la reconstitution d'un stock en fin d'année.

(3) La réduction du montant des créances douteuses

Une plus grande expertise dans la sélection des clients a permis de réduire significativement le montant des créances douteuses depuis 1993.

Montant des créances douteuses

(en milliers d'euros)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
77	174	71	143	63	43	1	-	24	11	27

(4) L'amélioration du recouvrement des créances

Une action résolue de l'agence comptable de la R.I.E.P. a permis d'améliorer très significativement le recouvrement des créances. Ainsi, le montant des créances non recouvrées en fin d'année est passé de 9.323.477 € fin 1994 à 4.468.128 € en fin d'année 2000. Le taux de recouvrement sur l'année est de 77 % pour les clients privés, de 93 % pour les administrations d'Etat, de 83 % pour l'administration pénitentiaire et de 94 % pour les autres services de la chancellerie.

Les délais de paiement sont aujourd'hui d'environ 60 jours pour les clients publics et de 80 jours pour les clients privés.

Reste un seul élément pour tempérer cette bonne gestion : le poids de certains contentieux. Si la R.I.E.P. est confrontée à peu de contentieux, elle risque de faire les frais d'une aventure périlleuse qui l'a amenée à se lancer dans la construction de voiliers.

Tous les dossiers de contentieux sont gérés par l'Agence judiciaire du Trésor qui nomme l'avocat chargé de représenter l'Etat devant les tribunaux. A la DAGE, le bureau des affaires juridiques et du contentieux sert de relais entre l'agence judiciaire du Trésor et les services du ministère de la justice concernés.

Deux dossiers sont actuellement en cours. Il s'agit de :

- l'affaire EURODIS : fabrication d'aquariums au centre de détention de Eysses sur la base d'un contrat de sous-traitance conclu avec la SARL EURODIS.

Litige portant sur la facturation par l'atelier au client d'une somme de 2.152,32 € au titre de la main-d'œuvre pénale. Facture qui a fait l'objet d'un état exécutoire contesté devant le tribunal administratif de Bordeaux par la SARL EURODIS.

Le tribunal administratif a rendu une ordonnance le 28/11/2000 par laquelle il se déclare incompétent pour connaître de ce litige.

- l'affaire MAZADE : fabrication de voiliers au centre de détention de Muret sur la base d'un contrat de sous-traitance conclu avec la SARL MAZADE.

L'atelier a réalisé une série de neuf voiliers du type Advantage 25 CR dont un prototype. Ces voiliers ont été réalisés sur la base des plans fournis par un architecte naval lié par contrat avec la SARL MAZADE. Cette dernière a vendu les voiliers à des clients particuliers.

La plupart des voiliers ont connu des avaries plus ou moins graves et les clients de la SARL MAZADE se sont retournés contre elle pour obtenir réparation.

L'un d'eux a agi dans le cadre d'une procédure d'expertise amiable et contradictoire qui a eu lieu le 15/10/1999, à laquelle la SEP a mandaté un expert.

Les conclusions ont mis en avant les défauts de conceptions du plan fournis par l'architecte et donc écarté la responsabilité technique de la R.I.E.P. qui n'a fait que mettre en œuvre les solutions de l'architecte.

Un second lieu a assigné en référé, en janvier 2000, la SARL MAZADE qui elle-même a assigné en intervention l'architecte (et sa compagnie d'assurance) et le fabricant (la R.I.E.P.).

Le tribunal a ordonné une mesure d'expertise et le SEP a missionné le même expert pour assister l'avocat nommé par l'agence judiciaire du trésor.

A ce moment de la procédure, la SARL MAZADE est mise en redressement judiciaire. Il ne reste, comme parties solvables, que les assureurs de l'architecte et la R.I.E.P..

L'expertise a eu lieu le 29/11/00 et l'expert a remis son rapport.

Le client MAZADE a été mis en liquidation judiciaire alors qu'il lui restait devoir à la R.I.E.P. 51.478,98 euros.

- Depuis l'installation du service à Tulle, il n'y a eu que deux autres dossiers dans ce type de contentieux. L'un s'est soldé à l'avantage de la R.I.E.P. (Affaire Lectiel), l'autre est en passe de l'être (Affaire Berger Levrault).

Dans ce dernier cas, la société Berger-Levrault qui avait sous-traité à un certain nombre de ses fournisseurs habituels la réalisation des 25.000 exemplaires d'un ouvrage (valeur de l'opération 142.082,48 euros HT) a assigné en septembre 2000 la R.I.E.P.. Son rôle consistait en la pose d'un bandeau sur l'ouvrage terminé. Le client ayant constaté des défauts sur la totalité des couvertures a assigné Berger-Levrault qui a assigné ses sous-traitants.

Le tribunal de commerce de Nancy a nommé un expert qui très rapidement a exclu la responsabilité de la R.I.E.P. dans les désordres constatés (le chef d'atelier avait attiré l'attention de Berger-Levrault sur ces défauts qui étaient apparents lorsqu'il a reçu les ouvrages pour effectuer la pose des bandeaux).

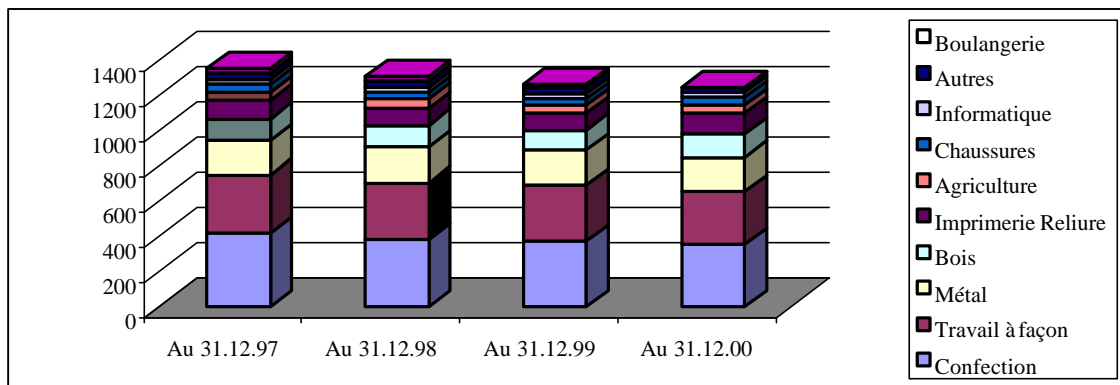
Il semble peu probable que le tribunal retienne même partiellement la responsabilité de la R.I.E.P..

2. Un positionnement peu clair

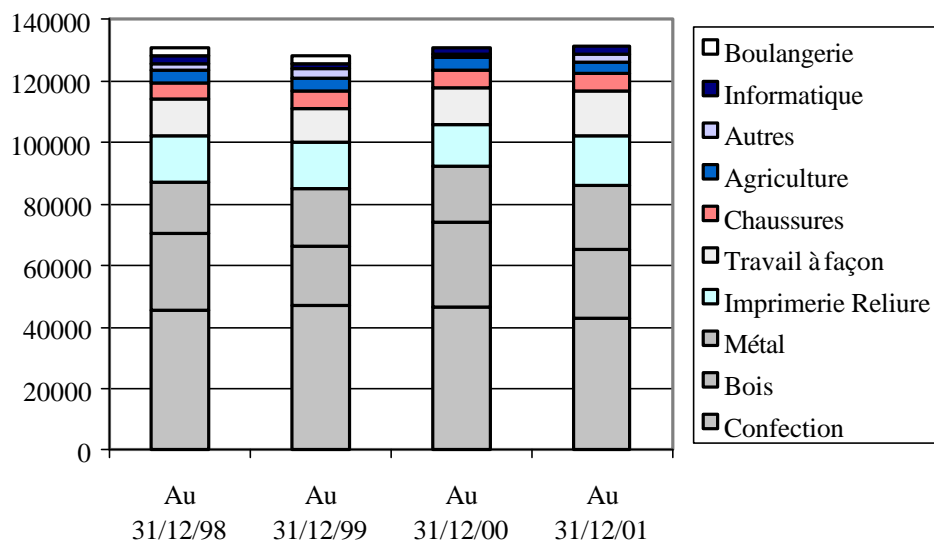
La R.I.E.P. présente aujourd'hui un large panel d'activités. Ces activités, qui sont le fruit de l'histoire, mériteraient, dans certains cas, d'être réorganisées. En effet, les activités de la R.I.E.P. sont très dispersées et manquent de cohérence. Il paraît difficile dans ces conditions de gérer un établissement dont les activités sont aussi diverses et dont les ateliers se situent aux quatre coins de la France.

Il serait peut être préférable de se concentrer sur un plus faible nombre de secteurs d'activité. En effet, qu'y a-t-il de commun entre la chaussure, la métallerie et le travail à façon ?

Nombre de détenus employés par secteur d'activité



Évolution du chiffre d'affaires, par type d'activité



a) Les métiers de base

La R.I.E.P. reste bien implantée dans ses métiers de base : le matériel et l'habillement en détention. Elle produit :

- du mobilier de cellule (lits, étagères, armoires de détention...) et de quartier disciplinaire ;
- les uniformes et les chaussures des surveillants de prison ;
- des articles de sécurité (serrures, épinoches) ;
- l'habillement et le couchage « standard » du détenu.

Même si la R.I.E.P. n'isole pas à proprement parler son chiffre d'affaires pénitentiaire au sein de son chiffre d'affaires, il semble qu'il corresponde grosso modo aux achats réalisés par l'administration pénitentiaire, soit 40 % du total. Parmi les cent premiers clients de la R.I.E.P, 55 sont des établissements pénitentiaires.

L'observateur non averti pourrait penser que ce type d'activité est amené à s'éteindre. Cela n'est pas le cas. Les programmes de construction de prison, après le programme 13.000 et le programme 4.000, semblent appelés à se maintenir. Ceci ne signifie pas d'ailleurs que la R.I.E.P. remporte les marchés d'équipement de cellules liés aux nouveaux programmes de construction.

Ce secteur d'activité permet d'acquérir un certain savoir-faire. Par contre, il ne permet pas au détenu, à travers la relation de travail, de tisser une relation vers l'extérieur qui pourrait lui être profitable à sa sortie.

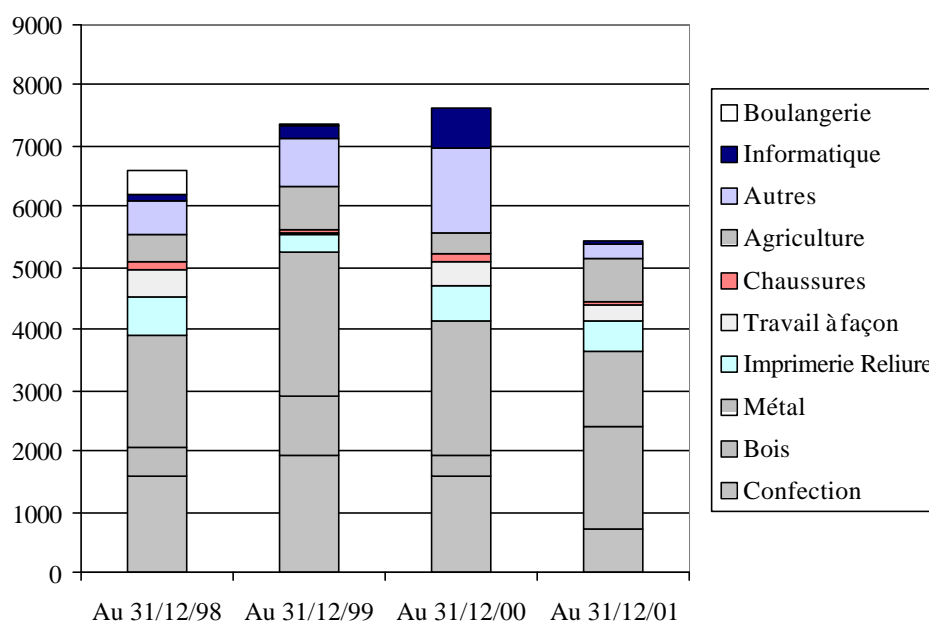
b) L'industrie de main-d'œuvre

A partir de ce métier de base a eu lieu une première diversification vers l'industrie de main-d'œuvre. Deux types d'activités sont développées : la sous-traitance industrielle et la vente par correspondance. La confection, le bois, le métal, dont une part de la production est destinée aux établissements pénitentiaires, représente :

- 72 % du chiffre d'affaires ;
- 83 % des effectifs ;
- 57 % de la masse salariale (toutes charges sociales incluses).

Ce type d'activité, très capitalistique, est de plus en plus concurrencé sur le plan mondial par les pays émergents. Il demande des investissements importants pour rester dans la course.

Évolution des investissements par type d'activité



Après avoir visité un certain nombre d'ateliers pénitentiaire, votre rapporteur spécial a le sentiment que les investissements réalisés par la R.I.E.P. pour ces ateliers de métallerie et de bois lui permettent de répondre à la demande. Il a davantage d'inquiétudes pour la confection, textile et chaussure, qui lui paraissent peu mécanisés et directement confrontés à la mondialisation. L'imprimerie, pour d'autres raisons, semble aujourd'hui en retard par rapport à la demande du marché : son avenir n'est pas assuré.

c) La tentation de la déqualification

Face aux difficultés que la R.I.E.P. éprouve à se diversifier, la tentation est grande pour elle de se développer dans le travail à façon. Elle considère que ses tentatives de diversification dans d'autres secteurs ont plutôt été un échec car les technologies mises en œuvre ne correspondent pas aux niveaux de qualification des détenus. Elle cite ainsi le secteur des matériaux composites fermé à la suite de multiples défauts de fabrication débouchant sur des contentieux.

Par contre, elle estime avoir d'indéniables atouts pour développer le travail à façon, atouts qu'elle met en avant dans les toutes premières pages de son catalogue :

« Délais et flexibilité : rapidité d'exécution grâce à un potentiel humain volontaire et disponible.

Adaptabilité : répartition et complémentarité des ateliers sur tout le territoire.

Prix : optimisation des coûts par l'emploi d'une main d'œuvre qualifiée à un prix compétitif ».

Il n'est pas certain que cette relativement nouvelle orientation soit la bonne. Elle occupe déjà 25 % des détenus employés par la R.I.E.P.

Or le travail à façon remet en cause toute la réputation et le sérieux de la R.I.E.P. qui avait construit son image de marque sur son travail au service d'une qualification et d'une réinsertion des détenus. **S'il s'agit de développer le travail à façon, les établissements pénitentiaires n'ont pas besoin de la R.I.E.P.** Les entreprises privées savent déjà très bien implanter ce type d'activité.

d) La quasi absence des services

La R.I.E.P., mis à part dans l'informatique, est absente des services. Ceci est regrettable car il ne semble pas possible que la R.I.E.P puisse vivre à l'écart de la grande mutation en cours dans l'économie française : l'évolution vers une économie de services.

Les ateliers, dits d'informatique, semblent pourtant prometteurs. Ils sont de deux types : numérisation d'archives ou P.A.O.

La numérisation des archives a été développée en prison par un musicien compositeur « militant », M. Nicolas Frize, dont la volonté a permis de créer des ateliers exemplaires. S'ils ne peuvent pas toucher tous les détenus, ils offrent un réel potentiel de développement. Il s'agit d'ateliers de numérisation d'archives sonores et photographiques, la numérisation ayant été sous-traitée par l'INA. Ils ont été créés, soit au sein de la R.I.E.P. à la maison centrale de Poissy, soit en concession, par une association, « les musiciens de la boulangère », à la maison centrale de Saint-Maur.

Ces ateliers ont de nombreuses qualités :

- ils alternent périodes de formation, périodes de travail et périodes de création ;
- ils accueillent de nombreux intervenants extérieurs ;
- ils offrent une véritable qualification et un travail qui fait sens ;

- si leur recrutement est sélectif, tous les niveaux de formation initiale sont néanmoins représentés ;

- compte tenu du marché sur lequel ils sont positionnés, ils offrent des rémunérations attrayantes et néanmoins compétitives ;

- ils atteignent l'équilibre économique ;

- ils ont déjà donné des résultats en termes de réinsertion.

Sur le modèle de ces ateliers, d'autres activités pourraient sans doute être créées.

3. La R.I.E.P., un statut inadapté

La R.I.E.P. est placée dans une situation difficile du fait de son statut. Elle a vocation à développer une offre commerciale compétitive, sans personnalité juridique et avec un statut de service de l'Etat, tout en ayant une préoccupation sociale majeure : la réinsertion du détenu. L'équation paraît impossible à résoudre.

Il convient aujourd'hui de rechercher le statut le plus adapté à l'activité particulière de la R.I.E.P. Le statut de service à compétence nationale offre aujourd'hui deux défauts majeurs :

a) La lourdeur des marchés publics

La R.I.E.P., ne disposant pas de personnalité juridique, est soumise aux marchés publics de l'État. Pour un établissement devant répondre avec réactivité aux commandes de ses clients, ceci est un handicap important. Par exemple, contrainte de préparer pour l'ensemble de ses ateliers « métallerie », répartis dans toute la France, un appel d'offres annuel sur la base d'un programme d'activité prévisionnel qui ne se réalisera peut-être pas, la R.I.E.P. ne peut répondre à une variation de la demande concernant le type ou l'épaisseur d'acier. Un appel d'offres qui se révèle infructueux peut mettre en péril l'activité d'un atelier.

Les rigidités du code des marchés publics empêchent tout dynamisme de l'action commerciale et tout développement des activités de la régie.

b) L'interdiction du négoce

La R.I.E.P. n'est pas autorisée à réaliser des « opérations de négoce ». Ceci l'empêche bien souvent de répondre à des appels d'offres, notamment de collectivités locales. En effet, lorsqu'un appel d'offres porte sur l'achat de mobilier de bureau et comprend des bureaux que la R.I.E.P. peut réaliser dans

ses ateliers, mais aussi des sièges qu'elle ne fabrique pas, il lui est impossible de répondre. La R.I.E.P. ne peut recourir à la sous-traitance pour les sièges comme le ferait n'importe quel autre fournisseur.

c) L'absence de transparence budgétaire du compte de commerce

La Cour des Comptes constate, comme chaque année, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, que « *les crédits inscrits au titre des charges de personnel de la RIEP ne sont pas représentatifs de la dépense réelle que l'existence de ces personnels peut entraîner.* »

Evolution de la masse salariale du service de l'emploi pénitentiaire depuis 1997

	1997 (1)	1998 (2)	1999 (3)	2000 (4)	2001 (5)
Effectifs budgétaires des personnels contractuels	21	21	21	21	21
Rémunération principale des titulaires et des contractuels (Chapitre 31-90 article 43 §10 et 20)	3.845.954	3.881.969	3.990.019	4.087.590	3.618.049
Rémunération indemnitaire des titulaires et des contractuels (Chapitre 31-22 de 1997 à 1999, puis 31-92 article 43 depuis 2000)	564.291	949.468	963.354	657.626	707.924
Remboursement du compte de commerce sur le chapitre des rémunérations principales et indemnitaires (à déduire)	1.372.041	1.524.490	1.524.490	1.143.368	673.827
Cotisations sociales (Part de l'Etat – Chapitre 33-90 article 43)	0	148.822	152.308	67.605	361.376
Prestations sociales versées par l'Etat (chapitre 33-91 article 40§43)	82.515	57.402	58.008	42.380	42.380
Total des dotations budgétaires (Remboursement du compte de commerce déduit)	3.120.719	3.513.172	3.639.200	3.711.834	4.055.903

Source : Verts budgétaires 97-2001

(1) valeur du point d'indice : 325,67 F

(2) valeur du point d'indice : 331,36 F

(3) valeur du point d'indice : 334,19 F

(4) valeur du point d'indice : 334,19 F

Environ deux-tiers des dépenses du personnel que l'administration pénitentiaire met à disposition de sa régie ne sont pas retracées dans le compte de commerce. Les modalités de remboursement de ces dépenses se sont sensiblement améliorées mais **la R.I.E.P. bénéficie toujours d'une subvention déguisée de 4 millions d'euros.** Cette subvention peut éventuellement se comprendre au regard de l'objectif de réinsertion des détenus que la R.I.E.P. poursuit. L'opacité du compte de commerce n'est néanmoins pas conforme aux règles budgétaires.

On remarque une forte variation des remboursements au budget général des émoluments d'agents affectés à la R.I.E.P. Ce remboursement, de 1,37 million d'euros, n'a pas été versé en 1993, 1994 et 1995 car non appelé. Suite aux observations formulées par la Cour des comptes le 25 juin 1996, il a été convenu d'apurer cette créance en deux fois : 2,1 millions d'euros en 1997 et 2,1 millions d'euros en 1998, dépense qui a été reportée en 1999.

Les remboursements effectués se sont ainsi élevés à :

- 3,47 millions d'euros en 1997 (1,37 + 2,1) ;
- 1,5 millions d'euros en 1998 ;
- 3,6 millions d'euros en 1999 (1,5+2,1) ;
- 1,5 millions d'euros en 2000 ;

L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances obligera la R.I.E.P. à évoluer, et vraisemblablement à abandonner la formule juridique du compte de commerce. L'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose en effet qu'«il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature. »

4. L'attitude ambiguë de l'administration vis à vis de sa régie

La R.I.E.P. est placée dans une situation difficile du fait de l'attitude ambivalente de l'administration pénitentiaire à son égard. Elle est traditionnellement le fournisseur privilégié des prisons françaises, tant pour l'équipement des cellules et des bureaux, que pour le « paquetage » des détenus.

Du fait du code des marchés publics et des principes de bonne gestion des deniers publics qui conduisent à une saine mise en concurrence, la R.I.E.P. est de plus en plus souvent privée de ses marchés traditionnellement protégés, dans des conditions qui méritent réflexion.

Selon l'administration pénitentiaire, il résulte de l'interprétation combinée des articles 1,2 et 39 de l'ancien code des marchés publics et de la qualité de compte de commerce de la R.I.E.P. (décret n°84-575 du 17 juillet 1984) que la chancellerie et les autres administrations n'étaient pas soumises au code des marchés lorsqu'elles contractaient avec la R.I.E.P.

En vertu de son article 3, les dispositions du présent code continuent à ne pas s'appliquer pour des contrats conclus entre le ministère de la justice et la R.I.E.P. au motif que l'administration pénitentiaire exerce un contrôle comparable à celui exercé sur ses propres services. En conséquence, des commandes supérieures au seuil des marchés peuvent être passées par la chancellerie sans appliquer les règles des marchés publics et sans convention particulière. Toutefois, si la R.I.E.P. répond à un appel d'offres lancé par la chancellerie, les règles en matière de marchés publics s'appliquent.

En ce qui concerne les autres administrations, l'interprétation de l'article 3 conduit à penser que la dérogation antérieure n'est plus applicable et que la procédure de passation de marché est nécessaire.

Dans la pratique, la très grande majorité des achats de l'administration pénitentiaire sont effectués après mise en concurrence. S'il paraît souhaitable que la R.I.E.P. soit mise en concurrence, les conditions de cette mise en concurrence sont critiquables.

a) Le paquetage

Les économistes des établissements pénitentiaires ne sont pas obligés de passer par la R.I.E.P. pour le paquetage des détenus. Soucieux de contenir l'enveloppe budgétaire qui leur est allouée, ils font appel à une grande variété de fournisseurs. Il n'est donc pas étonnant que le chiffre d'affaires de la R.I.E.P. qu'elle réalise avec les établissements pénitentiaires dépende non seulement de la taille des établissements mais aussi de leur politique d'achat.

En 2000, le centre de détention des Baumettes a acheté pour 272.487 euros hors taxes de biens divers à la R.I.E.P., tandis que le centre de détention de Loos représentait pour la R.I.E.P. un chiffre d'affaires de 102.851 euros hors taxes et celui de Lannemezan un chiffre d'affaires de 48.687 euros hors taxes.

Si la R.I.E.P. est écartée des marchés des établissements pénitentiaires, cela n'est pas seulement dû au fait que ses offres ne sont pas compétitives : **bien souvent, elle n'est pas même consultée.** Ceci n'est pas excusable : chaque établissement a des difficultés pour développer le travail pénitentiaire. Chacun devrait donc comprendre qu'il est essentiel que la R.I.E.P., acteur majeur du travail carcéral, soit consulté systématiquement pour les biens qu'elle produit. A la concurrence ensuite de jouer.

b) Les constructions de nouveaux établissements

L'administration pénitentiaire cite parmi les perspectives de développement de la R.I.E.P. le programme de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires décidé par le précédent gouvernement. Selon elle, la R.I.E.P. devrait pouvoir réaliser dans ce cadre des équipements pour lesquels ses ateliers ont une compétence réelle et reconnue tels que les mobiliers de détention. Elle considère comme nécessaire et souhaitable de faire jouer la clause sociale en faveur du travail pénitentiaire.

Cette inflexion dans l'attitude de l'administration pénitentiaire mérite d'être saluée. En effet, tant dans le cadre du programme de construction 13.000 que dans le plus récent, dit programme 4.000, la R.I.E.P. a été quasi totalement évincée des marchés passés par l'administration. Il est vrai que la R.I.E.P. n'a pas toujours pu être compétitive. **Surtout, la chancellerie, dans la préparation de ses appels d'offres, a trop souvent ignoré la R.I.E.P.**

Les lots mis en appel d'offres ont été découpés de telle sorte que la R.I.E.P. n'a pas pu répondre au cahier des charges. La R.I.E.P. ne sait pas équiper « complètement » un établissement pénitentiaire. Elle sait pourtant fournir des équipements, notamment du mobilier, tout à fait compétitifs. Les lots des appels d'offres ont mal été conçus et ont conduit à éliminer trop souvent la R.I.E.P. de son marché naturel.

L'administration pénitentiaire a signalé qu'un rapprochement entre la R.I.E.P. et l'Agence de maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice avait été organisé pour que des tels dysfonctionnements dans l'élaboration des lots ne se reproduisent plus.

5. Un encadrement délaissé

Si l'administration pénitentiaire a progressivement constitué une équipe de direction au siège de la R.I.E.P. à la mesure des enjeux du travail pénitentiaire, elle a quelque peu délaissé l'encadrement des ateliers, sur le plan quantitatif, mais surtout sur le plan qualitatif.

Jusqu'en 1994, date de création du S.N.T.M.P., le chef du bureau du travail à la direction de l'administration pénitentiaire avait pour mission la gestion en direct de la R.I.E.P. : il en assurait l'encadrement technique, commercial et économique. Se sont succédés à ce poste depuis 1985 un magistrat, puis des directeurs du travail en détachement du ministère de l'emploi. En 1994, une direction autonome, placée sous la tutelle du bureau du travail, a été mise en place. Depuis cette date, la direction de la R.I.E.P. est constituée par **un tandem composé d'un contractuel issu du monde de l'entreprise et d'un directeur des services pénitentiaires.**

La création de ce tandem, qui allie connaissance des établissements et de l'administration pénitentiaires à des compétences de management, est une initiative intéressante, qui aurait mérité d'être déclinée dans chaque atelier.

On trouve à la tête des ateliers des personnels, personnel technique ou contractuels, très compétents mais qui éprouvent les pires difficultés à cumuler des rôles très différents. En effet, il est demandé à ces personnels d'accomplir une mission de surveillance et d'encadrement, d'être compétents techniquement dans le secteur d'activité de l'atelier et enfin d'être responsables de la gestion financière et commerciale de l'atelier. S'ils sont parfois épaulés par la direction régionale pénitentiaire ou le siège de la R.I.E.P., ils ne peuvent tenir leur rôle que dans leur domaine de compétence et ne peuvent embrasser ce métier beaucoup trop large pour eux. On constate en général un déficit de formation spécifique à la gestion industrielle et commerciale d'un atelier. Une distinction des rôles entre encadrement technique et encadrement commercial et financier serait bénéfique.

Le malaise dans certains ateliers est parfois vif du fait de cette confusion des rôles. S'ajoute à la confusion décrite plus haut, le fait que certains chefs d'atelier sont en fait des personnels de surveillance, parfois tenus de garder leur uniforme de surveillant, ce qui ne les aide pas à affirmer leur autorité en matière commerciale ou en matière technique.

Enfin, le sous-encadrement de certains ateliers est manifeste. Si le taux d'encadrement moyen est d'un personnel d'encadrement pour 9 détenus en maison centrale, d'un personnel d'encadrement pour 12 détenus en centre de détention, et d'un personnel d'encadrement pour 19 détenus en maison d'arrêt, selon la dangerosité supposée de la main-d'œuvre pénale employée, ces moyennes cachent des disparités importantes. Ainsi, le taux d'encadrement est d'un personnel d'encadrement pour 6 détenus à la maison centrale de Moulins mais seulement d'un personnel d'encadrement pour 13 détenus à la maison centrale de Riom.

Une des raisons évoquées est celle de l'absence de concours de personnels techniques qui empêche à la R.I.E.P. de disposer de tout l'encadrement nécessaire. On constate un écart important entre les effectifs inscrits au « vert » budgétaire, 181 postes, et l'effectif réellement en place, 165,5. Il manque aujourd'hui 20 postes de personnel technique.

6. Une délocalisation ratée

a) Une délocalisation justifiée

Auparavant située sur le domaine pénitentiaire de Fresnes, la R.I.E.P. a été délocalisée à la suite du CIAT du 29 janvier 1992. Compte tenu de la localisation des 187 établissements pénitentiaires et de l'implantation des ateliers de la R.I.E.P., rien ne justifiait que le siège soit maintenu en proche banlieue. L'« encombrement » du domaine pénitentiaire de Fresnes justifiait une délocalisation.

Comme indiqué plus haut, le refus de l'équipe alors en place de quitter la région parisienne a permis de recruter une nouvelle équipe qui a depuis lors fait ses preuves.

b) Un lieu d'implantation mal choisi

Le lieu d'implantation retenu a néanmoins été malvenu. Le personnel du siège de la R.I.E.P. doit pouvoir se déplacer rapidement dans les différents ateliers de la régie. De même, il doit être en mesure de recevoir facilement les entreprises, clients comme fournisseurs.

Dans cette perspective, compte tenu de son enclavement, Tulle n'était pas la meilleure option possible. De plus, alors que la R.I.E.P. se déploie en priorité dans les établissements pour peine, elle est aujourd'hui adossée à une petite maison d'arrêt, celle de Tulle.

La délocalisation de la R.I.E.P. à Tulle a un coût non négligeable. Une R.I.E.P. adossée à une maison centrale ou à un centre de détention, dans une ville mieux desservie par les transports, aurait sans doute mieux vécu sa délocalisation. Parmi les différents choix qui faisaient vraiment sens, il est possible de citer Saint-Maur/Châteauroux, Melun ou même Moulins.

C. DES CONCESSIONNAIRES CRITIQUES

Sans entreprises, le travail pénitentiaire n'existerait pas. Cette évidence ne doit pas masquer des réalités parfois choquantes. Pour une entreprise qui, sans négliger sa rentabilité, respecte pourtant le contrat de concession qu'elle a signée et s'engage dans la formation de ses salariés-détenus, beaucoup profitent des faiblesses d'une administration pénitentiaire pour laquelle le travail carcéral est vital, et se livrent à des **abus plus ou moins graves**.

1. La forte rotation des concessionnaires

Le rapport de M. Jean-Pierre Hoss sur le travail pénitentiaire notait en juillet 1979 « *qu'environ la moitié des 400 concessionnaires de main d'œuvre pénale change chaque année* ».

Ces entreprises sont aujourd'hui plus de 600. Si le taux de rotation s'est quelque peu ralenti depuis 1979, il reste très élevé. L'instabilité des entreprises présentes en prison nuit évidemment à une politique du travail pénitentiaire sérieuse. Cette instabilité est en effet le symptôme du manque de fiabilité d'une grande part des entreprises privées présentes en prison.

Dans deux domaines différents, la petite entreprise de luminaires, Meubles de France, à la maison centrale de Poissy, et le fleuron de l'industrie aéronautique Turbomeca, au centre de détention de Muret, offrent un travail formateur et de qualité. D'autres entreprises se comportent par contre comme des chasseurs de primes.

2. L'absence fréquente de respect du contrat de concession

L'entreprise signe à son arrivée en prison un contrat de concession de main d'œuvre, dont un exemplaire figure en annexe du présent rapport, avec l'administration pénitentiaire. Certaines clauses de ce contrat sont rarement respectées. Ainsi, l'article 12 du contrat qui stipule que « *sont à la charge du concessionnaire la fourniture d'énergie pour l'éclairage et le chauffage des locaux, ainsi que la fourniture du courant électrique et des fluides nécessaires au bon fonctionnement des machines utilisées pour son industrie* » est rarement respecté : les entreprises ne payent ni eau, ni électricité. Pire encore, dans certains établissements, c'est la R.I.E.P. qui paye ces factures pour l'ensemble des concessionnaires. Il y a là une subvention cachée qui ne se justifie pas.

3. L'omniprésence du régime de la « fausse concession »

La fausse concession est la pratique qui consiste pour l'administration pénitentiaire à mettre en place dans l'atelier du concessionnaire un surveillant, en lieu et place du contremaître que l'entreprise est supposée mettre à disposition, afin d'encadrer la main d'œuvre pénale et de gérer le flux de production.

S'il revient évidemment aux surveillants d'assurer la sécurité des ateliers, **il n'est pas dans leur rôle d'exercer des fonctions de contremaître et de faire ainsi office d'encadrement non rémunéré.**

Cette pratique assez répandue constitue un avantage en nature pour les entreprises qui est totalement contraire à l'esprit du contrat de concession.

4. L'existence de quelques scandales

Outre les cas d'absence de respect des règles d'hygiène et de sécurité de la part de certaines entreprises qui peuvent conduire à des accidents du travail assez graves, d'autres concessionnaires refusent, à travail fait, de rémunérer leurs salariés détenus.

L'article 7.4 du contrat de concession est on ne peut plus clair : *« les rémunérations des détenus et les charges sociales correspondantes sont réglées en fin de mois par l'administration qui effectue le reversement des cotisations sociales aux organismes de recouvrement et procède à l'inscription et à la répartition des rémunérations nettes sur le compte nominatif des détenus. Le concessionnaire rembourse ces montants à l'administration sur la base d'un relevé établi par le comptable public de l'établissement. Le paiement intervient au plus tard dans les trente jours à compter de la fin du mois correspondant au travail facturé. »*

Certaines entreprises estiment pourtant que l'administration pénitentiaire peut être heureuse qu'elles aient « occupé les détenus » et refusent de payer. Ces attitudes méritent d'être sanctionnées avec sévérité.

CHAPITRE DEUX :

POUR UNE POLITIQUE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE

Le travail pénitentiaire, s'il est en France dans une situation moins catastrophique que dans les autres pays européens, ne peut prétendre, en l'état, satisfaire les demandes exprimées à son égard.

Pour les parties civiles, les rémunérations obtenues par les détenus ne peuvent laisser espérer une indemnisation conforme à celle à laquelle ils ont droit.

Pour les détenus au chômage, la situation est souvent proche de la misère.

Pour les détenus au travail, le pouvoir d'achat tiré des fruits de leur activité est souvent insuffisant, le travail proposé parfois abrutissant, les offres de formation professionnelle limitées et les perspectives de réinsertion par ce biais quasi nulles.

Pour la société, l'absence, durant la peine de prison, d'actions significatives en faveur de la réinsertion socio-professionnelle laisse craindre le pire à la sortie du détenu.

Ce ne sont pas les efforts de l'administration pénitentiaire, méritoires compte tenu du contexte difficile dans lequel elle réalise sa mission, qui doivent être jugés sévèrement. C'est l'écart entre les objectifs proclamés par le législateur et le gouvernement, droit au travail et préparation à la réinsertion, et la mise en œuvre de ces principes qui posent question. Il ne paraît pourtant pas raisonnable de revoir ces objectifs, à la fois réalistes et généreux, à la baisse.

Il convient de développer ambition et imagination au profit d'une véritable politique du travail pénitentiaire.

Alors que la dénonciation de la surpopulation pénale a donné lieu au lancement du programme 13.000, puis du programme 4.000, le chômage des détenus, évalué à plus de 10.000 personnes, oblige au lancement d'un programme similaire pour le travail en prison, adossé notamment sur le programme actuel de construction et de rénovation pénitentiaires et mobilisant un nombre accru de partenaires économiques. Ainsi, trois mesures permettraient d'afficher les ambitions d'une politique du travail pénitentiaire renouvelée :

mesure 1 : un **programme quinquennal portant sur 10.000 emplois supplémentaires** en prison ;

mesure 2 : un **appel à projets** en direction des acteurs économiques ;

mesure 3 : l'obligation, pour toute construction ou rénovation de prison, de prévoir des espaces de travail **modulables** et de **dimension proche des standards du monde de l'entreprise**.

Par ailleurs, l'association des directeurs d'établissements à cette politique est primordiale.

mesure 4 : prendre en compte dans la **notation des directeurs d'établissements** leurs efforts en matière de travail pénitentiaire.

Les trois piliers d'une nouvelle politique du travail pénitentiaire reposeraient sur :

- une incitation accrue des acteurs économiques à entrer en prison ;
- une réforme de la R.I.E.P. pour en faire un exemple à suivre ;
- une définition plus exigeante du travail pénitentiaire.

I. INCITER LES ACTEURS ECONOMIQUES A ENTRER EN PRISON

L'accroissement de l'offre de travail aux détenus, compte tenu de la fragilité de la R.I.E.P., devra être assuré par une présence accrue des entreprises. Celles-ci considèrent les prisons comme peu attractives sur un plan financier. Pour les plus grandes d'entre elles, elles ne souhaitent entrer en prison que par le biais d'une chaîne de sous-traitants.

Une attractivité renforcée du travail pénitentiaire passe par une amélioration des conditions d'exploitation du travail pénitentiaire et une implication des moyennes et grandes entreprises. Cette **attractivité** doit permettre à l'administration pénitentiaire de renforcer parallèlement la **sélectivité** de son recrutement afin de :

- diversifier les secteurs d'activité présents ;
- privilégier les entreprises les plus solides.

A. L'IMPLICATION DES MOYENNES ET GRANDES ENTREPRISES

La part des PME parmi les entreprises présentes en prison est écrasante. L'implication de sociétés de taille plus importante permettrait de professionnaliser le secteur et d'améliorer la qualification des détenus. Il est illusoire de penser que des grandes entreprises pourraient s'implanter directement en prison. En revanche, certaines d'entre elles, sensibles aux discours de l'entreprise citoyenne ou soucieuses des enjeux économiques de la réinsertion des détenus, pourraient apporter une contribution indirecte au développement du travail pénitentiaire. Leurs salariés pourraient y être sensibilisés. Certaines fondations d'entreprise présentes dans le domaine social pourraient être intéressées.

mesure 5 : solliciter les **fondations d'entreprise** pour un appui financier sur certains projets ;

mesure 6 : susciter des **parrainages** d'ateliers par des moyennes et grandes entreprises ;

mesure 7 : proposer aux salariés d'entreprises en préretraite des **actions de tutorat** auprès des détenus ;

B. L'AMELIORATION DE LA RENTABILITE ECONOMIQUE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE

Les entreprises, comme la R.I.E.P., voient leur activité ralentie par les contraintes imposées par l'organisation des prisons. Le stockage des marchandises n'est pas aisé car, d'une part, les camions ne peuvent toujours pénétrer au sein de l'enceinte pénitentiaire, et d'autre part, les blocages de portes engendrés par les mouvements sociaux empêchent les sorties de marchandises. Il convient pourtant de faciliter le stockage des produits fabriqués en prison.

mesure 8 : développer les **lieux de stockage à proximité mais en dehors de l'enceinte des prisons** pour faciliter les flux de marchandises.

Par ailleurs, la durée du temps de travail en prison est insuffisante pour que les entreprises puissent amortir leurs investissements et produire suffisamment pour être rentables. Il faut donc assouplir, et parfois allonger, la journée pénitentiaire.

mesure 9 : assouplir et allonger la **journée pénitentiaire**.

Enfin, il est évidemment difficile de connaître la rentabilité des activités que les entreprises développent en prison. Selon la société GEPSA, filiale du groupe Suez, qui constitue un des groupements privés en charge du programme 13.000 et de la gestion de 15 établissements (nettoyage, blanchisserie, maintenance, formation professionnelle, travail, restauration, cantine, transport, santé...), tous les groupements ont perdu de l'argent sur l'activité « travail » sur la durée du marché. Ils ont enregistré des pertes importantes en début de marché, pendant 4-5 ans. Dans les dernières années, certaines ont été bénéficiaires et d'autres non. GEPSA¹ a par exemple enregistré des bénéfices en 2000 et un léger déficit en 2001. Les rémunérations versées sont pourtant limitées : l'objectif de GEPSA sur trois ans est d'atteindre le SMAP + 25 %.

Elle considère surtout qu'au-delà d'un point d'équilibre estimé à la moitié du S.M.I.C., les entreprises n'ont aucune raison de rester en prison. Elle cite notamment l'Italie où la hausse de rémunérations a conduit à réduire l'offre de travail en prison.

Si l'on souhaite à la fois améliorer les conditions de travail et de rémunération des détenus et renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire, il faut en passer par des incitations financières.

Les caractéristiques de la population pénale ne sont pas éloignées de celles de la main d'œuvre non qualifiée. Pour réduire le chômage de cette population, les gouvernements successifs ont mis en place des abattements de cotisations sociales patronales. On peut citer les abattements sur les bas salaires ou pour temps partiel, mais aussi l'expérience des zones franches urbaines.

Surtout, par le type d'activité proposée et par la population employée, le travail pénitentiaire se rapproche des structures d'insertion par l'économique et parfois des centres d'aide par le travail.

Les **entreprises d'insertion** par l'économique ont un double objet :

- faire accéder au marché du travail, dans les meilleures conditions possibles, des personnes en difficulté ou en situation d'échecs répétés ;
- produire des biens et des services avec les mêmes règles et la même rigueur que celles de toutes les entreprises.

¹ GEPSA emploie 200 personnes pour un chiffre d'affaires de 30 millions d'euros et des bénéfices de 0,6 à 0,7 millions d'euros.

Elles bénéficient de **l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale**, sur la rémunération des salariés en insertion agréés par l'ANPE, dans la limite du SMIC horaire. Par ailleurs, elles reçoivent une aide par poste créé de 7.622 euros.

861 entreprises d'insertion étaient en activité en France en 2000. Elles ont embauché dans l'année près de 12.500 personnes en insertion.

Les **associations intermédiaires** ont été créées en 1987. Elles ont eu pour objet de mettre à la disposition de particuliers, d'associations et d'entreprises, des personnes sans emploi pour effectuer des activités qui n'étaient pas déjà assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée ou par l'action des collectivités publiques. Les associations intermédiaires bénéficient d'une **exonération totale des cotisations patronales** de sécurité sociale pour l'emploi de salariés travaillant moins de 750 heures par an, ce qui équivaut à un mi-temps.

Fin 2000, 1.013 associations intermédiaires étaient en activité, ayant mis à disposition près de 182.000 personnes, ce qui représente plus de 17.000 emplois en équivalents-temps plein.

Les **centres d'aide par le travail** sont des établissements publics ou privés qui proposent des activités professionnelles aux adultes handicapés. Ces C.A.T. sont financés par l'aide sociale de l'Etat et offrent plus de 96.000 places chaque année. Le montant des ressources garanties aux personnes handicapées admises en centre d'aide par le travail est fixé à 70 % du SMIC : en sus de la rémunération correspondant à la productivité de la personne, **l'Etat verse un complément de ressources et assure le paiement des cotisations sociales.**

Dans ce contexte, si l'on souhaite développer le travail pénitentiaire de manière forte et si l'on souhaite renforcer chez les entreprises concessionnaires l'obligation de réinsertion, ce qui demande des moyens, il paraît nécessaire de considérer le travail pénitentiaire comme les structures d'insertion ou d'aide par le travail, avec les mêmes conditions d'exonération de cotisations patronales. **Il faut ériger les prisons en zones franches pénitentiaires.**

Il serait également possible de créer un « crédit d'impôt prison » sur le modèle italien : pour chaque contrat de travail d'une durée d'au moins de trente jours rémunéré selon les normes de conventions collectives, l'Etat accorde un crédit d'impôt mensuel de 516,46 euros.

Une exonération de cotisation sociales est sans doute plus lisible pour les entreprises et plus simple à mettre en œuvre.

Mesure10 : ériger les prisons en **zones franches pénitentiaires** par une **exonération totale de cotisations sociales patronales**, à la fois pour la R.I.E.P. et pour les entreprises concessionnaires.

Le coût d'une telle mesure avoisinerait les 10 millions d'euros. Il convient donc face à un tel coût de renforcer les exigences auprès des acteurs du travail pénitentiaire.

C. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES VIS-A-VIS DES ENTREPRISES

1. Une sélection plus rigoureuse des entreprises

L'administration pénitentiaire doit bénéficier de compétences accrues pour la sélection des concessionnaires. Les directeurs d'établissements pénitentiaires ont des difficultés à apprécier le sérieux des entreprises qui souhaitent entrer en prison. Un renforcement du soutien aux établissements pour le recrutement des entreprises serait le bienvenu. Trois pistes pourraient être étudiées :

mesure 11 : constituer un **fichier national des entreprises et des dirigeants d'entreprises fautifs** dans l'exécution de leur contrat de concession.

On constate en effet que certaines entreprises, après avoir été exclues d'un établissement pour défaut de rémunération, viennent s'implanter dans d'autres établissements et reproduisent les mêmes comportements.

mesure 12 : nouer des **partenariats avec les chambres de commerce et les chambres de métiers**.

Les chambres consulaires peuvent être de bon relais pour sensibiliser les entreprises à l'intérêt du travail pénitentiaire et aux obligations qui en découlent.

mesure 13 : créer une **méthodologie de recrutement** des entreprises.

mesure 14 : **développer les cellules d'appui** au travail pénitentiaire dans les directions régionales.

2. Le respect scrupuleux des contrats de concession

L'administration pénitentiaire doit mieux veiller au respect de toutes les clauses du contrat de concession. Il paraît souhaitable de durcir les pénalités à l'encontre des concessionnaires en cas de retard ou défaut de paiement. L'article 7.5 du contrat de concession stipule aujourd'hui que « pour les sommes non réglées à la date prévue, l'administration informe le concessionnaire qu'il sera dû, à compter de la date d'émission de la facture, un intérêt moratoire égal au taux d'intérêt égal au taux d'intérêt légal de la Banque de France en vigueur majoré de deux points.

Dans le cas visé à l'alinéa précédent et sans réponse après dix jours ouvrables au courrier recommandé qui lui a été envoyé, le chef d'établissement engage la procédure de recouvrement par voie de contentieux en faisant procéder à l'émission d'un état exécutoire à son encontre. »

mesure 15 : renforcer les **pénalités** des entreprises fautives.

Par ailleurs, l'entreprise doit pouvoir s'engager sur un nombre d'heures travaillées dans le courant de l'année.

mesure 16 : formaliser les **engagements** de l'entreprise en matière d'emploi.

Enfin, il convient de mettre fin à la fausse concession. Les entreprises doivent prendre leurs responsabilités en matière d'encadrement. Dans le cas contraire, il paraît préférable que ce soit la R.I.E.P. qui assure la gestion des ateliers en cause. Il a en a été ainsi décidé au centre pénitentiaire de Rennes en 2000 et au centre pénitentiaire de Montmédy en 2001. Il s'agissait dans les deux cas d'ateliers de façonnage dont la gestion quotidienne et l'encadrement étaient assurés par des personnels de surveillance, les concessionnaires ne payant que la main d'œuvre pénale.

A la suite de la reprise de ces ateliers par la R.I.E.P., les concessionnaires sont devenus des clients de la R.I.E.P. auxquels il est facturé une prestation de service incluant dorénavant les charges de fonctionnement et d'encadrement.

mesure 17 : transférer les ateliers gérés en fausse concession à la R.I.E.P.

3. L'introduction des certificats de travail

Dans la perspective d'une sortie du détenu, pour qu'il puisse faire valoir une expérience professionnelle en lieu et place d'un vide embarrassant dans son *curriculum vitae*, l'obligation du certificat de travail de la part des concessionnaires paraît pertinente.

mesure 18 : obliger les concessionnaires à délivrer un **certificat de travail** au détenu salarié.

II. REFORMER LA R.I.E.P. POUR CHANGER LE TRAVAIL EN PRISON

La R.I.E.P. est fragilisée par sa situation financière. Celle-ci la conduit parfois à perdre de vue sa mission essentielle de réinsertion des détenus en établissements pour peine pour rechercher des activités plus lucratives comme le façonnage, peu qualifiant. **Elle est face à un dilemme : supporter la charge financière de son rôle de service public ou assumer une perte de sens de sa mission.**

Face à une situation commerciale fragile, seule une stratégie offensive peut réussir. Le repli sur son métier de base, d'équipementier pénitentiaire, paraît peu souhaitable. Pour remplir pleinement son rôle d'employeur dans les maisons centrales et les établissements pour peine, la R.I.E.P. est contrainte d'innover, dans son statut, sa politique commerciale et son offre d'activités.

A. UN NECESSAIRE CHANGEMENT DE STATUT

Qu'on le veuille ou non, le statut juridique de la R.I.E.P. ne pourra longtemps perdurer sans être nuisible à l'existence même de la R.I.E.P. : la R.I.E.P. n'est pas une administration mais subit toutes les lourdeurs d'une administration. La R.I.E.P. est une entreprise de réinsertion, mais sans la souplesse de gestion d'une entreprise. Le compte de commerce risque de plus d'être remis en cause du fait de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cela fait plus de 10 ans que la perspective d'une transformation de la R.I.E.P. en E.P.I.C. est évoquée. Depuis le rapport du Conseil économique et social de 1987 sur le travail pénitentiaire jusqu'à la négociation en 1993 de la délocalisation à Tulle, l'administration pénitentiaire a présenté cette réforme comme essentielle au développement du travail pénitentiaire.

Cette perspective n'a finalement pas été retenue en 1993 : les acteurs de l'époque ont conclu à une nécessaire poursuite de la concertation interministérielle sur le sujet. Le ministère du budget avait souligné le coût prévisible de cette transformation, jugé excessif au regard du nombre d'emplois concernés¹ et des perspectives de développement de la R.I.E.P. Le ministère de la fonction publique s'était interrogé sur l'opportunité de cette transformation au regard de la gestion des personnels pénitentiaires affectés à ce service. Le ministère chargé de l'aménagement du territoire avait signalé qu'une transformation éventuelle pouvait suivre mais ne devait pas précéder la délocalisation, sauf à la rendre plus difficile².

Au final, il a été décidé de créer un service à compétence nationale et de repousser l'examen du projet d'E.P.I.C. à fin 96, après évaluation de la validité économique du plan de transformation en E.P.I.C.

Rien n'a changé et pourtant, la mutation en établissement public s'impose pour relancer la R.I.E.P. plutôt que la laisser disparaître petit à petit du paysage pénitentiaire, fruit désuet de l'histoire carcérale française.

1. Les avantages du statut d'établissement public

Les avantages d'un statut d'établissement public, qui relèverait en l'occurrence du législateur, sont multiples :

- nouvelle dynamique de développement ;
- nouvelle décentralisation du « management » ;
- modernisation de la gestion et de la production ;
- liberté de recrutement accrue ;
- possibilité de faire du négoce ;
- fin des marchés publics pour les achats et les fournitures.

Ces avantages sont énormes et le statut d'établissement public est le seul qui permette de lever les contraintes juridiques qui pèsent sur la politique commerciale, sur la politique de recrutement et sur la politique des achats. Sans une telle réforme, c'est la marginalisation de la R.I.E.P. qui se profile au grand avantage des concessionnaires.

¹ 1.200 détenus concernés.

² Cette analyse s'est avérée totalement erronée : établissement public ou pas, aucun des personnels de l'époque n'a suivi la R.I.E.P. à Tulle. Cette occasion était donc la bonne...

2. Les aspects financiers

De nouvelles charges pèseraient fatalement sur le nouvel établissement public.

Le passage au statut d'établissement public assujettirait l'ensemble de l'activité de la R.I.E.P. au paiement de la TVA tout en autorisant la déduction de la taxe acquittée sur les achats (en remplacement du système actuel du prorata). Le montant des ventes aux clients publics, dont dépend pour beaucoup la R.I.E.P., se trouverait désormais taxé au taux plein (19,6 %) sans qu'il soit généralement possible d'imputer sur le prix final au client l'augmentation de tarifs qui en résulterait, en raison du niveau actuel des prix et de la concurrence privée. La marge de la R.I.E.P. devrait assumer cette charge complémentaire¹. La R.I.E.P. a indiqué que : « de façon schématique, on peut estimer cette charge supplémentaire à 4 % du chiffre d'affaires total, soit 0,91 million d'euros ».

De plus, l'établissement public devrait assumer l'ensemble des charges salariales et sociales des personnels qui lui sont affectés (soit 4,6 millions d'euros), au lieu du remboursement forfaitaire limité (1,5 millions d'euros)².

D'autres charges, plus ou moins certaines, sont également citées par l'administration pénitentiaire :

- coût de la modification des statuts des personnels pour accompagner la transformation (estimé à 10% de la charge salariale, soit + 460.000 euros)³ ;

- imputation à l'établissement public des charges de structure assurées par le ministère de la justice (budget de fonctionnement du siège, parc automobile, investissement informatique, soit + 150.00 euros) ;

- frais entraînés par la structure de l'établissement pénitentiaire (constitution et réunions du conseil d'administration, formalisme de la gestion budgétaire, assujettissements à diverses impositions dont la taxe sur les salaires, la taxe professionnelle, la participation à la formation continue, à l'effort de construction...).

¹ Le résultat net d'exploitation est déficitaire depuis 1997.

² En droit, La R.I.E.P. devrait déjà assumer l'ensemble de la charge financière du personnel qui lui est affecté. La subvention déguisée dont elle bénéficie aujourd'hui n'est en rien conforme à l'orthodoxie budgétaire : soit le compte de commerce ne comporte aucune dépense de personnel, soit il les comporte toutes.

³ La transformation peut néanmoins se faire à statuts de personnels constants.

Au total, la direction de l'administration pénitentiaire estime à 5,34 millions d'euros, soit 25 % des recettes, l'impact financier direct de la création de l'établissement public. Ceci devrait évidemment être apprécié au regard des bénéfices attendus de l'établissement public.

3. Des craintes exprimées

Il n'y a pas de réelle adhésion des agents pénitentiaires affectés à l'activité travail à une mutation de la R.I.E.P. Ceux-ci se montrent plutôt soucieux des conséquences d'une telle transformation sur leurs conditions d'emploi.

La direction de la R.I.E.P. redoute, elle, quelque peu de perdre ses derniers marchés protégés (uniformes et diverses fournitures) négociés de gré à gré avec l'administration. Cette perte, qui n'est en rien inéluctable si l'administration pénitentiaire recourt à la clause sociale, pourrait être compensée par les progrès de la clientèle privée.

4. La création d'un Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle

Plutôt que d'ériger simplement la R.I.E.P. en E.P.I.C. il paraît nécessaire de constituer un statut d'établissement public sui generis qui prenne en compte la spécificité des missions de la R.I.E.P.

***mesure 19 :* créer un Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle.**

L'exemple espagnol est en la matière particulièrement instructif. C'est l'Office autonome pour le travail et les prestations pénitentiaires (OATPP) qui organise le travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires. L'OATPP est un établissement doté la personnalité juridique et de la personnalité financière créé par un décret du 3 mars 1995.

L'OATPP gère directement des ateliers de fabrication et des exploitations agricoles, les détenus travaillent alors sous la direction de personnels de l'OATPP. L'OATPP gère également certains services internes aux établissements (boulangerie, cuisine, économat, réparation...) sous forme d'ateliers de production.

L'OATPP peut aussi concéder à des entreprises privées la totalité des activités de production, les entreprises concessionnaires organisant le travail, fournissant le personnel d'encadrement et le matériel, se chargeant de la commercialisation des produits et veillant au respect de la législation sur l'hygiène et la sécurité. Les entreprises concessionnaires et les détenus sont liés par un contrat qui définit le poste de travail, la durée de l'éventuelle période d'essai, la rémunération, les horaires et les congés annuels. Les entreprises concessionnaires remboursent à l'OATPP les coûts qu'il supporte.

S'il ne paraît pas raisonnable d'imaginer que la R.I.E.P. puisse gérer, à court terme, en plus de ses activités de production, le service général et l'ensemble des concessionnaires, le modèle espagnol pourrait un jour inspirer une réforme de plus grande importance que celle qu'entend proposer votre rapporteur spécial.

Il s'agit d'abord de modifier le statut de la R.I.E.P. pour lui assurer un dynamisme à moyen terme.

La nouvelle R.I.E.P., transformée en Établissement Public Pénitentiaire d'Insertion par le Travail et la Formation Professionnelle, présenterait les caractéristiques suivantes :

- sa mission principale serait la réinsertion du détenu par le travail et la formation professionnelle ;

- elle serait sous la tutelle du ministère de la justice. Son conseil d'administration serait composé de représentants de l'administration pénitentiaire et du budget, de personnalités qualifiées dans le domaine de l'insertion par l'économique et de représentants du monde économique ;

- elle serait dispensée des procédures prévues par le code des marchés publics ;

- son fonctionnement, dans son encadrement et son financement, serait inspiré des entreprises d'insertion.

En ce qui concerne le financement en effet, la R.I.E.P. serait éligible aux exonérations de la part patronale des cotisations et toucherait une subvention par emploi créé, exactement comme une entreprise d'insertion. Compte tenu des rémunérations actuellement pratiquées par la R.I.E.P., une aide par poste inférieure de moitié à celle reçue par les entreprises d'insertion (7.622 euros) paraît bien « calibrée ».

mesure 20 : calquer le **financement** du nouvel établissement public sur celui des **entreprises d'insertion**.

Le rapprochement de la R.I.E.P., des conditions de droit commun du travail pénitentiaire en ce qui concerne les exonérations de cotisations sociales, et des entreprises d'insertion en ce qui concerne les aides par poste, permettrait d'éviter les inévitables critiques qu'aurait suscitées une subvention d'exploitation de l'Etat au regard du droit européen de la concurrence.

Saine sur le plan juridique, prometteuse sur le plan de la gestion, la réforme de la R.I.E.P. serait globalement neutre pour le budget de l'Etat : les dépenses nouvelles pour l'Etat seraient neutralisées par les recettes fiscales nouvelles perçues de la R.I.E.P. Le nouveau circuit financier aurait au moins pour avantage un rapprochement avec le droit commun de l'emploi aidé et comme vertu une plus grande transparence budgétaire.

B. UNE OFFRE DE TRAVAIL PLUS EXIGEANTE

Le changement de statut de la R.I.E.P. doit s'accompagner d'une réflexion sur la meilleure manière de mener une mission de réinsertion professionnelle des détenus. Si certaines pistes concernent tous les acteurs du travail pénitentiaire et seront développées à la fin du rapport, d'autres sont spécifiques à la R.I.E.P.

1. Trouver des secteurs à haute valeur ajoutée pour le détenu

L'extension des activités de façonnage à la R.I.E.P. entre en contradiction avec les objectifs de qualification du détenu. Il s'agit, sans abandonner les secteurs traditionnels de la R.I.E.P., de trouver plutôt de nouveaux secteurs d'activité, suffisamment rentables pour ne pas remettre en cause l'équilibre financier de la R.I.E.P., mais propres à conduire à une qualification du détenu.

Tous les acteurs du travail pénitentiaire ont souligné la difficulté à trouver de tels secteurs d'activité. L'étude menée par la division de législation comparée du Sénat montre que, dans ce domaine, les autres pays européens ne font pas preuve de davantage d'imagination que la France. Une réflexion sur cette question doit cependant être menée.

mesure 21 : conduire une **étude internationale sur les métiers** du travail pénitentiaire.

Quelques idées méritent d’ores et déjà d’être évoquées. Les métiers de l’informatique, de la numérisation d’archives et de la PAO peuvent encore être développés. Pour la R.I.E.P., les marchés sont là, ses prix sont compétitifs. Ces domaines d’activité sont qualifiants et les salaires offerts, sans être à la hauteur des salaires du marché extérieur, s’approchent du SMIC. Certes, ces activités ne peuvent s’adresser à tous les détenus, mais le développement de créneaux de travail « haut de gamme » permettrait de libérer des places dans les autres ateliers pour les détenus moins qualifiés.

mesure 22 : développer les métiers de la **numérisation d’archives, de l’informatique et de la PAO**.

Par ailleurs, le secteur de services, par télétravail, offre des débouchés intéressants. Les prisons américaines ont par exemple développé des « call-center » gérés par les détenus. Pourquoi ce qui est possible Outre-Atlantique ne le serait-il pas en France ?

mesure 23 : développer les services par le **télétravail**, et notamment les « **call-center** ».

Enfin, un secteur d’activité plus traditionnel est aujourd’hui négligé par la R.I.E.P. : l’artisanat et les métiers d’art. Les psychologues du travail reconnaissent pourtant que ce type d’activité s’avère souvent très structurant pour le détenu. Il permet d’accueillir des détenus moins qualifiés au départ et de leur apprendre un métier.

mesure 24 : relancer le secteur de **l’artisanat et des métiers d’art**.

2. Préférer des micro-ateliers, véritables centres de gestion

Les grands ateliers traditionnels de la R.I.E.P. (confection, cuir, façonnage...) sont paradoxalement les plus fragiles et les moins qualifiants pour le détenu. Ce sont les plus sensibles à la conjoncture économique et à la concurrence internationale. L’encadrement est moins présent, le travail en équipe peu répandu et les possibilités d’évoluer dans son travail réduites.

Les micro-ateliers, entre dix et quinze détenus, sont ceux qui offrent la plus grande souplesse. L’encadrement est plus disponible pour la formation des détenus. Il permet de créer deux groupes de travail, de cinq à sept détenus. Il semble en effet, compte tenu de la conflictualité de certains comportements, que c’est dans ces petits groupes que les détenus travaillent le mieux.

mesure 25 : préférer la création de **micro-ateliers**.

Accessoirement, la présence de plusieurs ateliers de ce type, au lieu d'un seul grand atelier, permet aux établissements pénitentiaires de répartir les risques en cas d'arrêt d'une activité.

Ces ateliers doivent bénéficier de la plus grande autonomie de gestion possible. Ce sont eux qui sont directement confrontés aux variations de la demande des clients, eux-aussi, qui immergés dans leur bassin d'activité, peuvent le mieux orienter leur politique commerciale en fonction du contexte extérieur.

mesure 26 : accroître l'**autonomie de gestion** des ateliers en les érigeant en « **centre de profits**¹ ».

mesure 27 : développer la **formation continue de l'encadrement d'atelier** dans le domaine de la gestion d'une part, dans le domaine social d'autre part.

3. Ouvrir les ateliers sur des intervenants extérieurs

Une des grandes richesses des ateliers de numérisation d'archives sonores de la R.I.E.P. réside dans les rencontres organisées avec des acteurs de la création musicale. L'intervention de professionnels extérieurs, pour une courte session de présentation, de formation et discussion, permet aux détenus d'appréhender la palette des métiers offerte par leur secteur d'activité, de tisser des liens avec l'extérieur et, s'agissant par exemple, de l'artisanat, d'appréhender la dimension culturelle et artistique que peut embrasser leur travail.

mesure 28 : organiser de manière systématique des **rencontres avec des intervenants extérieurs** au sein des ateliers.

¹ Un centre de profit est une unité autonome au sein d'une entreprise, qui possède son propre chiffre d'affaires et ses propres coûts et par conséquent dégage des bénéfices ou éventuellement des pertes. La notion de centre de profit est indépendante de la notion de société juridique.

4. Diversifier la clientèle : politique de marque et clause sociale

La R.I.E.P. doit pouvoir trouver un nouveau souffle sur le plan commercial. En plus de l'organisation commerciale actuelle, elle doit mobiliser systématiquement les atouts qu'elle possède.

Son premier client, et sans doute encore pour longtemps, est l'administration pénitentiaire. A l'administration pénitentiaire de se préoccuper de l'avenir de sa « filiale » :

mesure 29 : consulter systématiquement la R.I.E.P. pour les achats réalisés par les établissements pénitentiaires.

Ceci ne signifie nullement « acheter systématiquement » mais offrir au moins à la R.I.E.P. la possibilité de participer à la mise en concurrence.

mesure 30 : mieux définir les lots des marchés, le cas échéant avec les groupements privés chargés de la construction et de la réhabilitation des prisons, pour ne pas exclure a priori la R.I.E.P.

Les lots doivent être découpés de telle manière à ce que la R.I.E.P. puisse au moins soumissionner sur son métier de base, ce qui est malheureusement de plus en plus rare.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'ensemble des collectivités publiques, et notamment les collectivités locales situées à proximité d'un établissement pénitentiaire, légitimement préoccupées par la « paix sociale » de ceux-ci, il paraît souhaitable de développer la clause sociale.

mesure 31 : promouvoir activement la clause sociale de recours au travail des détenus.

Les entreprises, et surtout le grand public, qui achètent par exemple par correspondance, doivent être sensibilisés à la nécessité du travail des détenus. Une politique de marque, inspirée par exemple du « commerce équitable », pourrait être créée, sur le mode « *en achetant ce produit, vous participez à l'indemnisation des parties civiles et à la réinsertion des détenus* ».

mesure 32 : développer une **politique de marque** vis-à-vis des entreprises et du grand public « *en achetant ce produit, vous participez à l'indemnisation des parties civiles et à la réinsertion des détenus* ».

Enfin, la prospection commerciale doit être décentralisée au niveau des ateliers. Dans cette perspective, l'exemple de l'atelier « menuiserie » du centre de détention de Muret, qui fait appel à des agents commerciaux payés à la commission, mérite d'être généralisé.

mesure 33 : généraliser le recours au niveau des ateliers de la R.I.E.P. à des **agents commerciaux extérieurs payés à la commission**.

III. DONNER UN SENS AU TRAVAIL PENITENTIAIRE

Une anecdote résume le manque de sens du travail pénitentiaire tel qu'il se présente parfois aujourd'hui. Un responsable du travail pénitentiaire de la maison d'arrêt de Fresnes déplorait lors de la visite de votre rapporteur spécial la difficulté à trouver des détenus volontaires pour le travail en atelier qu'il proposait. On peut y voir un mépris de détenus habitués à vivre de l'économie parallèle et peu désireux de s'adonner à un travail mal payé. On peut aussi y voir la preuve que le travail pénitentiaire manque d'attractivité, surtout pour les jeunes détenus.

Le travail pénitentiaire manque d'attractivité car il manque de sens. M. Nicolas Frize, lorsqu'il présente les ateliers de travail et de création qu'il a mis en place en prison, n'a pas tort d'évoquer la part culturelle du travail, au-delà de la simple compétence technique. Le travail pénitentiaire doit conduire les détenus, qui pour **beaucoup n'ont jamais vraiment travaillé**, à une appropriation culturelle, idéologique, sociale du travail.

Il s'agit d'abord de définir les valeurs que doit promouvoir le travail en prison. Il s'agit ensuite d'introduire le droit et le contrat dans la relation de travail : le travail pénitentiaire, pour être pris au sérieux par les détenus, doit être un vrai travail, avec tous ses attributs juridiques. Il s'agit enfin d'intégrer le travail, indissociable de la formation, au sein d'un parcours de réinsertion, en fonction des besoins de chaque détenu.

A. UNE NOUVELLE DEFINITION DU TRAVAIL PENITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire doit aujourd'hui réfléchir sur le rôle que le travail peut jouer en prison. L'élaboration d'une charte du travail pénitentiaire paraît nécessaire.

mesure 34 : élaborer une **charte du travail pénitentiaire** .

Cette charte préciserait notamment les objectifs poursuivis par le travail pénitentiaire : exemple de socialisation et occasion de qualification. En termes de moyens, le renforcement du tutorat et du travail en équipe, dans un milieu carcéral marqué par l'individualisme, constituent des vecteurs intéressants.

B. LA NECESSITE DU CONTRAT ET DU DROIT

Le droit du travail en prison ne peut plus aujourd'hui se dérouler dans des conditions exorbitantes du droit commun. Dans son rapport de juillet 1979 sur le travail pénitentiaire, Jean-Pierre Hoss notait déjà que *« si l'on souhaite rapprocher la situation du détenu de celle d'un travailleur « de l'extérieur » et faciliter aussi sa réinsertion sociale, il paraît normal de lui permettre de passer un contrat de travail avec un employeur, comme cela est d'ailleurs possible pour le travailleur semi-libre »*.

Le conseil économique et social dans son rapport « travail et prison » de 1987 notait également qu'*« il paraît impossible de donner une qualification claire à une relation de travail qui ne reconnaît ni employeur ni employé au sens du code du travail. Ainsi se trouve-t-on dans une zone de non-droit du travail dont les conséquences apparaissent toutes négatives : ni contrôle, ni sanction des modalités de la rupture, ni garantie de salaire, ni expression collective ni enfin possibilité de recours au contentieux individuel »*.

Un travail sans droit et sans contrat n'est pas un travail. Trop éloigné du régime du travail à l'extérieur, il ne peut préparer une future réinsertion.

Une action majeure pour réhabiliter le travail pénitentiaire consiste à poser le principe du contrat de travail.

mesure 35 : poser le principe du contrat de travail.

Pour autant, l'exercice du travail en détention présente des particularités qui nécessitent des ajustements par rapport aux règles générales du contrat de travail. En effet, les relations nées de l'état de détention, régi par le code de procédure pénale, priment sur toutes les autres relations, et en l'espèce les relations de travail. En outre, la gestion administrative et judiciaire de la détention peut interférer sur les obligations de travail : transfert d'un détenu en quartier disciplinaire, transfert d'un détenu sur décision judiciaire ou administrative.

En ce qui concerne le type de contrat à proposer au détenu, une option doit être proposée à l'administration pénitentiaire, aux entreprises et à la R.I.E.P., entre un contrat de travail signé directement entre l'employeur et le détenu, et un contrat de travail signé entre l'administration pénitentiaire et le détenu, la mise à disposition du détenu auprès de l'employeur final se faisant par le biais d'un contrat de concession se rapprochant d'un contrat de travail.

Dans le premier cas, il s'agirait d'un contrat de travail de droit privé, auquel quelques ajustements seraient apportés en ce qui concerne le mode et le motif de rupture du contrat. Ce contrat de travail proche en tous les autres points du contrat de travail de droit commun devrait à terme être généralisé. Dans un premier temps, il serait utilisé par la R.I.E.P.

Dans le second cas, il s'agirait d'un contrat de travail *sui generis*, de droit public, ne conférant pas à la personne détenue le statut d'agent public, conclu entre l'administration pénitentiaire, représenté par le chef d'établissement, et le détenu. Ce contrat serait utilisé pour le service général et les concessionnaires. Pour les entreprises seraient intégrés dans le contrat de concession des éléments liés au contrat de travail tels que emplois occupés, période d'essai, conditions de rémunération, horaire et durée du travail, modalités de suspension et de rupture d'activité...). Ce contrat serait sans doute plus protecteur pour les détenus employés par les concessionnaires, l'administration pouvant les appuyer au quotidien pour faire valoir leurs droits.

mesure 36 : proposer aux employeurs une option entre contrat de travail de droit commun et contrat de travail pénitentiaire, *sui generis*.

Dans les deux cas, les motifs de rupture pouvant conduire à un licenciement économique seraient, en plus des cas prévus par la loi, les règlements et la jurisprudence :

- le transfert en quartier disciplinaire ou toute mesure disciplinaire empêchant de se rendre au travail (cas de force majeure conduisant au licenciement) ;

- le transfert dans un autre établissement (cas de force majeure conduisant au licenciement) ;

- la fin de peine et la sortie de prison.

L'avantage du licenciement économique serait qu'il permette au détenu de bénéficier des indemnités de chômage, ce qui se justifie dans tous les cas cités ci-dessus.

mesure 37 : aménager le **mode et les motifs de rupture** du contrat de travail.

Par contre, le régime du temps de travail, des congés payés, de la période d'essai reprendrait des clauses de droit commun.

mesure 38 : introduire en prison le droit commun du contrat de travail pour le **temps de travail, la période d'essai et les congés payés**.

Restent deux limites.

La première concerne le droit d'expression des salariés, la représentation des salariés par des délégués élus, le droit syndical et le droit de grève. Le droit de grève en prison est exclu, de même que tout ce qui peut conduire à rassemblement et mutinerie : la sécurité des établissements est absolument prioritaire. De même, l'élection de délégués élus provoquerait des difficultés. Outre la difficulté matérielle d'organiser des élections, en particulier en maison d'arrêt où la durée de détention est relativement courte, et l'impossibilité pratique d'appliquer le principe de libre circulation inhérent à la fonction de délégué, le risque de développement du conflit autour de la fonction travail est réel.

mesure 39 : appliquer une **restriction au droit du travail** concernant le **droit d'expression des salariés**, le **droit syndical** et la **représentation des salariés** et le **droit de grève**.

Reste à définir quelle serait la juridiction compétente pour trancher les litiges nés de la relation de travail pénitentiaire. Les implications d'une éventuelle compétence des tribunaux de prud'hommes sont mal connues (besoin de déplacements des plaignants, instabilité juridique autour du travail pénitentiaire etc...).

mesure 40 : mener une **étude pour déterminer la juridiction compétente** en matière de contentieux nés de la relation de travail pénitentiaire.

Corollaire de l'introduction du contrat de travail en prison, la cotisation des détenus et de leurs employeurs à l'assurance chômage doit également être instituée en prison. Les détenus, qui verraient leur salaire net en partie amputé par cette cotisation, y sont d'ailleurs favorables. La cotisation à l'assurance-chômage offre deux avantages :

- en cours de détention, le détenu privé de travail en raison de la disparition de l'activité de concession ou de la R.I.E.P. peut préserver des moyens de subsistance ;

- à la sortie de prison, le détenu peut bénéficier d'un revenu régulier avant de retrouver du travail.

mesure 41 : poser l'**obligation de cotisation à l'assurance chômage.**

De même, il n'est pas normal que le détenu qui cotise normalement à l'assurance maladie et à l'assurance « accidents du travail » ne puisse bénéficier d'une indemnité en cas d'incapacité à occuper son poste pour maladie ou accident du travail.

mesure 42 : introduire les **indemnités journalières pour maladie et accident du travail.**

Enfin, en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité, trois mesures de bon sens permettraient d'améliorer le suivi des détenus et de leurs conditions de travail.

Un suivi médical spécialisé est mené à titre expérimental pour certains poste sensibles sur les ateliers de la R.I.E.P. à Melun et à Muret. Ce suivi médical mériterait d'être généralisé à l'ensemble des postes sensibles, en concession ou à la R.I.E.P.

mesure 43 : généraliser le **suivi médical** pour l'ensemble des postes de travail sensibles, en concession ou à la R.I.E.P.

L'inspection du travail, après sa visite dans les établissements pénitentiaires, envoie son rapport au directeur d'établissement, à charge pour lui de transmettre les observations éventuelles aux concessionnaires concernés. Or, ce sont les concessionnaires qui sont directement responsables des conditions de travail de leurs employés détenus. L'inspection du travail doit donc envoyer ses rapports directement aux entreprises concernées et organiser elle-même le suivi de ces prescriptions, pour une meilleure efficacité de la procédure.

mesure 44 : demander à l'**inspection du travail** d'envoyer ses observations directement aux concessionnaires, avec copie aux chefs d'établissement, et la charger du suivi de ces prescriptions.

Il reste enfin, au fur et à mesure de la construction de nouveaux ateliers, à faire disparaître le travail en cellule.

mesure 45 : faire **disparaître** sur cinq ans le **travail en cellule**.

C. UNE HAUSSE DES REMUNERATIONS LIEE A UNE REQUALIFICATION DU TRAVAIL

La hausse des rémunérations doit être regardée avec prudence. Demandée légitimement par les détenus, elle ne doit pas conduire à remettre en cause l'équilibre économique parfois précaire des ateliers.

Priorité doit d'abord être donnée à l'augmentation du pouvoir d'achat des détenus. La suppression des frais d'entretien en établissement pénitentiaire prélevés au profit du Trésor public a été déjà proposée par la commission d'enquête sénatoriale sur les prisons de juin 2000. Ce prélèvement de 45,73 euros par mois est injuste : il ne touche pas les détenus du service général et ceux qui ne travaillent pas. Parmi ces derniers, certains touchent pourtant des mandats d'un montant bien plus élevé que celui d'un détenu au travail. Supprimé, ce prélèvement permettrait d'augmenter jusqu'à 30 % le pouvoir d'achat de détenus.

mesure 46 : **supprimer les frais d'entretien** en établissement pénitentiaire.

Pour le reste, la hausse des rémunérations ne pourra qu'être progressive. Elle sera intimement liée à une requalification des postes de travail offerts au détenu. De même, la rémunération à la pièce, bien qu'acceptée par les détenus, introduit une forte distorsion avec le marché du travail à l'extérieur. Elle doit progressivement disparaître.

Un effort sur le S.M.A.P. (Salaire Minimum de l'Administration Pénitentiaire) mérite d'être effectué, d'autant qu'un grand nombre de concessionnaires et la R.I.E.P. le dépassent. Ce S.M.A.P., qui oscille entre 41 % et 44 % du S.M.I.C. horaire., pourrait être porté à un demi-S.M.I.C. horaire, sans grand préjudice pour les opérateurs économiques sérieux.

mesure 47 : porter le **S.M.A.P.** (Salaire Minimum de l'Administration Pénitentiaire) à **50 % du S.M.I.C. horaire** .

Le service général, dont les rémunérations sont les plus dérisoires, devrait, pour garantir une certaine équité entre détenus, également se voir appliquer le S.M.A.P. Compte tenu de l'impact budgétaire que cela représenterait pour les établissements, il est proposé d'organiser ce passage au S.M.A.P. en trois ans.

mesure 48 : rendre le **S.M.A.P.** (Salaire Minimum de l'Administration Pénitentiaire) **obligatoire au service général** d'ici 3 ans.

D. LA SEGMENTATION INDISPENSABLE DE L'OFFRE DE TRAVAIL

Il est vain d'imaginer que tous les détenus puissent se voir offrir le même type de travail. Deux segmentations doivent être mise en œuvre :

- entre maisons d'arrêt et établissements pour peine ;
- au sein des détenus, entre détenus en difficulté et les autres.

Quelle que soit la volonté que l'on y mette, le travail en maison d'arrêt ne pourra jamais ressembler à celui de s établissements pour peine. Fort taux de rotation des détenus et peines « courtes » empêchent de développer une offre de travail aussi importante et aussi exigeante qu'en établissement pour peine. Cette vérité est d'autant plus malheureuse que ce sont les détenus de maison d'arrêt qui ont le besoin le plus urgent de réinsertion professionnelle.

Pour garantir néanmoins certains revenus aux détenus de maison d'arrêt, la possibilité de leur réserver les travaux de façonnage doit être étudiée. En effet, ce travail demande un apprentissage réduit et n'est pas trop affecté par une forte rotation des détenus employés. En l'absence de travail, un grand plan de lutte contre l'indigence en maison d'arrêt doit être lancé.

mesure 49 : réserver autant que possible **le travail à façon aux maison d'arrêt**.

mesure 50 : lancer un **plan de lutte contre l'indigence** en maison d'arrêt.

Pour préparer la sortie de ces détenus, la formation professionnelle doit être développée.

mesure 51 : développer la **formation professionnelle** en maison d'arrêt.

Une segmentation de l'offre de travail en fonction des besoins des détenus doit aussi être envisagée. Tous les détenus ne peuvent pas accéder à des emplois qualifiés. Pour autant, ils ne doivent en aucun cas être exclus du travail pénitentiaire ou marginalisés. Le service général ne peut être le seul lieu d'accueil des détenus en « classement thérapeutique ».

Pour certains des détenus les moins « employables », l'introduction en prison de centres d'aide par le travail (CAT) doit être envisagée.

mesure 52 : introduire en prison les **C.A.T.** (centres d'aide par le travail) pour les détenus présentant des handicaps ou des pathologies psychiatriques.

Par contre, certains détenus très qualifiés sont aujourd'hui prêts à créer leur propre emploi : il y en a ainsi plusieurs à la maison centrale de Poissy, qui travaillent comme informaticiens indépendants. Face à de tels détenus, l'administration pénitentiaire doit s'efforcer de faciliter leur activité, tant en termes de moyens que de procédures. Pour les détenus qui en sont capables, il faut développer « l'auto emploi ».

mesure 53 : favoriser **l'auto emploi** des détenus les plus qualifiés qui le souhaitent.

E. L'ARTICULATION OBLIGATOIRE ENTRE TRAVAIL ET FORMATION

La réinsertion professionnelle des détenus ne pourra être envisagée que si la formation professionnelle se développe en prison. La situation de la formation en prison est malheureusement encore plus difficile que celle du travail.

Un principe doit être martelé : pas de travail sans formation, pas de formation sans travail. De ceci découlent :

mesure 54 : **adosser** les nouveaux ateliers sur **l'offre de formation existante**.

mesure 55 : **adosser** les dispositifs de formation sur **les ateliers existants**.

mesure 56 : généraliser la formation en alternance.

Pour des détenus parfois condamnés à de longues peines, la formation en alternance prend tout son sens. Elle permet au détenu de progresser dans son parcours professionnel en mettant la durée de la peine à profit.

Le financement de ces formations doit être assuré. Pour ce faire, il convient d'assujettir les acteurs économiques du travail pénitentiaire aux obligations de financement de la formation professionnelle.

mesure 57 : assujettir les concessionnaires et la R.I.E.P. aux obligations de financement de la formation professionnelle continue de droit commun¹.

Enfin, toujours en matière de formation et de travail, les outils juridiques existent dans le monde du travail extérieur. Il semble dommage, notamment pour la R.I.E.P., de ne pas importer ces types de contrat : contrat de qualification et contrat d'adaptation à un emploi dans ses ateliers.

mesure 58 : importer les outils juridiques de formation professionnelles existants, contrats de qualification et contrats d'aide à l'emploi, dans les ateliers de travail pénitentiaire.

Si cette formule ne conduit pas nécessairement à un diplôme, elle doit du moins aboutir à une validation des acquis professionnels.

mesure 59 : développer dans les ateliers les procédures de validation des acquis professionnels.

F. LA CONSTRUCTION D'UN PARCOURS DE REINSERTION PROFESSIONNELLE

Les discours officiels évoquent l'importance de « donner du sens au temps qui passe ». Pour un détenu condamné à dix ou quinze ans de prison, il importe en effet de se construire un parcours, pour qu'une évolution ait lieu au regard de l'acte commis, mais aussi pour que cette évolution puisse conduire à une réinsertion sociale et professionnelle. Passé quelques années, tous les témoignages concordent en la matière, la prison peut détruire un individu, si un tel parcours ne lui est pas proposé. En matière de travail, un tel parcours a tout son sens : qu'il s'agisse des détenus ne disposant pas de qualifications, qui doivent pouvoir en acquérir une, ou des détenus disposant d'une

¹ Pour les entreprises de 10 salariés et plus, l'obligation légale est fixée à 1,5 % des salaires versés dans l'entreprise. Pour les entreprises de moins de 10 salariés, l'obligation légale est fixée à 0,15 % ou 0,25 % (si l'entreprise est assujettie à la taxe d'apprentissage) des salaires versés dans l'entreprise.

qualification et qui souhaitent se maintenir à niveau et ne pas perdre leurs acquis.

Deux points ne doivent à aucun moment être négligés : l'entrée en prison et la sortie de prison.

Pour les détenus condamnés à une longue peine (plus de dix ans), un passage automatique au C.N.O. (Centre national d'Orientation) de Fresnes est organisé. Ils sont systématiquement mis en contact avec des psychologues, dont un psychologue du travail. Ce passage permet de décider d'une affectation du détenu, en fonction notamment de ses souhaits en matière de travail. Cette orientation est utile. Elle peut permettre de commencer à construire ce fameux parcours de réinsertion que tous les acteurs du monde pénitentiaire appellent de leurs vœux.

Malheureusement, faute de places disponibles, le C.N.O est un goulet d'étranglement important. Il faut donc décentraliser le C.N.O. et créer des C.N.O. régionaux, chargés notamment d'orienter les détenus et de commencer à poser les jalons de leur réinsertion professionnelle.

mesure 60 : décentraliser le C.N.O. (Centre national d'Orientation) et créer des C.N.O. régionaux.

Avant la sortie de prison, la question de la réinsertion prend tout son sens. En matière de travail, deux formules, insuffisamment développées, peuvent favoriser la réinsertion professionnelle du détenu : le travail en milieu ouvert et la conditionnelle. Ces deux formules permettent d'aménager une transition entre le travail carcéral et le travail à l'extérieur.

mesure 61 : développer le travail en milieu ouvert en fin de peine.

mesure 62 : développer les libérations conditionnelles en fin de peine.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 19 juin 2002 sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Paul Loridant, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, sur la mission de contrôle, qu'il a menée sur la Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

La commission a entendu une **communication** de **M. Paul Loridant, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor**, sur la mission de contrôle qu'il a menée sur la Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

M. Paul Loridant a présenté le compte de commerce de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) qui constitue, avec 23 millions d'euros de crédits, un des comptes spéciaux du trésor les plus méconnus. Il a défini la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) comme l'acteur public historique qui fournit du travail aux détenus, soulignant qu'à l'heure où la demande d'une plus grande sévérité pénale conduit à une augmentation du nombre de détenus, il lui paraissait indispensable de se pencher sur l'action que mène la régie pour préparer la réinsertion professionnelle des détenus. Dans la mesure où elle s'insère dans une stratégie et une législation du travail pénitentiaire plus globales, et puisqu'elle est aujourd'hui un acteur parmi d'autres du travail pénitentiaire, il a déclaré qu'il avait été amené à examiner toute la politique du travail pénitentiaire, à l'aune du droit au travail inscrit dans la Constitution mais surtout au regard de l'objectif de réinsertion affiché par le législateur. Il a indiqué qu'il avait pour ce faire conduit 11 auditions, effectué 7 déplacements dans les établissements pénitentiaires et commandé une étude à la division de législation comparée du Sénat.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a fait observer que le monde du travail pénitentiaire était un monde étrange, en marge du monde du travail à l'extérieur. Il a expliqué que le droit du travail ne s'appliquait toujours pas en prison, en France comme dans les autres pays européens, mais que la France connaissait en revanche un régime relativement avancé en ce qui concerne le droit au travail, puisque le travail n'est plus, depuis 1987, une obligation en prison. Il a ensuite énuméré les différentes formes de travail pénitentiaire, qui sont le service général avec 6.620 détenus employés, la concession avec 6.400 détenus en activité, la régie industrielle des établissements pénitentiaires avec 1.150 détenus dans ses ateliers et le travail à l'extérieur qui occupe 1.340 détenus. Il a défini le régime du service général comme celui s'appliquant aux travaux liés au fonctionnement des établissements pénitentiaires (hôtellerie, cuisine, buanderie, entretien, maintenance...). Il a

indiqué que la concession permettait de mettre des personnes détenues à la disposition d'une entreprise privée pour réaliser des travaux de production, principalement de main-d'œuvre, dans des locaux situés à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Il a décrit le rôle que joue la R.I.E.P., qui exerce ses activités principalement dans les établissements pour peine, en complémentarité avec la concession, où l'initiative privée ne se manifeste que difficilement et ne peut répondre entièrement aux besoins de travail des détenus condamnés à de longues peines et réputés difficiles ou dangereux. Il a enfin présenté les mesures d'aménagement de peine visant à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés en leur permettant de travailler, au moyen d'un contrat de travail, pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises à l'extérieur.

M. Paul Loridant a formulé un constat très critique sur le quotidien du travail pénitentiaire, notant que celui-ci vivait une grande misère. Il a d'abord constaté que le droit au travail des détenus était, malgré des améliorations récentes, limité : moins d'un détenu sur deux travaille. Il a relevé qu'il manquait, selon ses calculs, 10.000 postes de travail en prison, la situation étant plus dramatique en maison d'arrêt qu'en établissement pour peine. Il a expliqué que les rémunérations étaient dérisoires, révélant qu'elles connaissent de forts écarts, qui dépendent parfois de la productivité du détenu, mais surtout du régime de travail qui s'applique au détenu. Il a ainsi montré que la R.I.E.P. « payait le mieux », le service général offrant des conditions salariales deux à quatre fois moindres. Il a souligné que l'écart de rémunération variait de 100 à 1.000 euros par mois, soit de un à dix, parmi les détenus payés à la pièce. Il a évalué la rémunération moyenne mensuelle brute à 160 euros, à laquelle il convient de déduire différents éléments (parties civiles, pécule de libération et frais d'entretien) qui peuvent représenter jusqu'à 50 % du revenu. Il a comparé ces chiffres avec le coût de la vie en prison qui s'élève au minimum à 200 euros par mois. Il a constaté que les activités proposées ne préparaient pas la réinsertion du détenu, puisqu'il s'agit souvent de travail à façon déqualifié et abrutissant. Il a déploré l'absence de formation professionnelle et le développement d'emplois dans des secteurs d'activité confrontés à la mondialisation économique n'offrant pas de perspectives d'emploi à l'extérieur. Il a regretté que les conditions d'hygiène et de sécurité soient très inégalement respectées.

Le rapporteur spécial a ensuite relevé deux causes à cette grande misère du travail pénitentiaire. Il a indiqué que la première était celle des multiples contraintes qui s'exercent sur le travail pénitentiaire, parmi lesquelles il a noté les contraintes architecturales, la sécurité, la mauvaise organisation de la journée pénitentiaire, les mouvements de personnels et de détenus ou le contexte économique. Il a évoqué comme seconde cause le manque de dynamisme des acteurs du travail pénitentiaire : « pragmatisme » de l'administration qui conduit à l'impasse, fragilité de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.), manque de rigueur de beaucoup de concessionnaires. S'agissant de la régie industrielle des établissements

pénitentiaires (R.I.E.P.), **M. Paul Loridant** a constaté que les résultats n'étaient pas au rendez-vous, malgré l'action d'une équipe compétente, qui a amélioré la gestion financière et développé l'action commerciale. Il a noté que le nombre de détenus employés baissait et que le chiffre d'affaires stagnait. Il a indiqué que la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) connaissait des déficits d'exploitation depuis 1997 et que plus de la moitié des ateliers ne parvenaient pas à l'équilibre. Il a souligné que son statut de service de l'Etat était inadapté et qu'il lui était difficile de développer une offre commerciale et d'avoir une préoccupation sociale sans personnalité juridique et sans autonomie financière.

M. Paul Loridant a donc considéré que la situation actuelle n'était pas satisfaisante et a formulé 62 propositions pour une politique du travail pénitentiaire, prenant en compte l'équilibre fragile du monde carcéral. Il a d'abord expliqué que cette nouvelle politique devait être organisée autour d'un programme quinquennal portant sur 10.000 emplois supplémentaires en prison et d'un appel à projets en direction des acteurs économiques. Il a remarqué qu'il n'y aurait pas de travail en prison sans entreprises et qu'il fallait donc rendre ce travail plus attractif, pour ensuite pouvoir être plus sélectif et plus exigeant. Il a déclaré qu'il convenait d'améliorer les conditions d'exploitation économique du travail pénitentiaire, soulignant que la rentabilité de ce type d'activité n'était pas garantie. Il a noté que le rôle des concessionnaires et de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) était proche de celui des entreprises d'insertion ou même des Centres d'Aide par le Travail (C.A.T.) et proposé que le même régime d'exonération de cotisations sociales patronales s'impose, afin d'ériger les prisons en zones franches pénitentiaires. Par ailleurs le rapporteur spécial a suggéré d'impliquer les grandes entreprises, en leur demandant de parrainer des ateliers, ou en demandant à certains salariés en préretraite de faire des actions de tutorat auprès des détenus. Il a évoqué également l'octroi au détenu d'un certificat de travail.

M. Paul Loridant a considéré que la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) devait poursuivre son activité, car elle jouait un rôle indispensable en maison centrale, là où les tensions peuvent aboutir à de graves problèmes de sécurité. Il a expliqué que sa survie ne pourrait être assurée qu'au prix d'un changement de statut, proposant la création d'un Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle, dont le mode de financement serait proche de celui des entreprises d'insertion. En matière commerciale, il a jugé souhaitable de promouvoir activement la clause sociale de recours au travail des détenus et de développer une politique de marque auprès du grand public.

En conclusion, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a insisté sur le sens à donner au travail pénitentiaire, par une introduction mesurée du droit dans la relation de travail, à travers le principe d'un contrat de travail, aménagé en fonction des caractéristiques du milieu carcéral, par l'octroi de

garanties sociales élémentaires, comme la cotisation à l'assurance chômage et par une articulation systématique entre travail et formation. Il a souligné qu'il fallait construire un parcours de réinsertion, à travers une orientation du détenu en début de peine, et une sortie progressive, aménagée autour du travail, en fin de peine. Il a appelé à la prudence en ce qui concerne une hausse des rémunérations, pour ne pas mettre à mal l'équilibre économique du travail en prison, mais a jugé possible d'augmenter le pouvoir d'achat du détenu en supprimant les « frais d'entretien ». Il a estimé que la hausse des rémunérations devait être liée à une requalification du travail, déclarant que cette requalification était le vrai défi attendant le travail pénitentiaire.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Aymeri de Montesquiou a évoqué le risque de concurrence que fait peser le travail pénitentiaire sur les activités de certaines entreprises, notamment de façonnage, attirant l'attention du rapporteur spécial sur les effets de mesures fiscales qui, tout en satisfaisant à un objectif louable de réinsertion, défavoriseraient des entreprises extérieures.

En réponse, **M. Paul Loridant** a rappelé qu'il s'agissait d'aligner le régime de cotisations sociales du travail pénitentiaire sur le droit commun du travail peu qualifié, observant que les principaux concurrents des concessionnaires et de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) étaient les Centres d'Aide par le Travail (C.A.T.) et les entreprises installées dans les pays émergents. Il a souligné que de tels abattements de cotisations patronales en faveur du travail pénitentiaire devraient être assorties d'obligations accrues vis à vis des concessionnaires, en termes de salaires, de conditions de travail et de formation professionnelle.

M. François Trucy s'est déclaré convaincu qu'il fallait que le temps de la peine puisse servir à l'acquisition de repères personnels et à la réinsertion. Il a demandé si les conditions de vie des détenus paraissaient convenables et si l'immobilier pénitentiaire était dans un état satisfaisant.

En réponse, **M. Paul Loridant** a souligné la grande diversité des situations. Il a indiqué que le pire côtoyait le meilleur mais que, s'agissant des ateliers, certains étaient dans un état de vétusté alarmant.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé les inégalités devant le travail dans les différents établissements pénitentiaires. Il s'est interrogé sur les principes que devrait suivre le gouvernement pour son nouveau programme de construction d'établissements pénitentiaires et a demandé en fonction de quelles considérations les établissements arbitraient entre le recours à la concession et le recours à la R.I.E.P.

En réponse, **M. Paul Loridant** a déploré que les derniers établissements pénitentiaires aient été construits dans des déserts industriels,

notant que l'éloignement des prisons empêchait en outre les détenus de garder des liens avec leur famille. Il a opposé l'exemple du centre de détention de Muret, dans la banlieue industrielle de Toulouse, à celui de la maison centrale de Clairvaux, éloignée de toute activité. Il a insisté sur la nécessité de construire des prisons en proche périphérie des villes, au cœur des bassins d'emploi. En ce qui concerne les arbitrages entre concession et régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.), il a noté la complémentarité entre les deux formes de travail. Il a remarqué néanmoins que l'administration pénitentiaire n'avait pas de véritable stratégie et regretté le « pragmatisme » de celle-ci.

Pour finir, **M. Claude Belot** a évoqué deux exemples concrets rencontrés dans son département : celui d'un chantier de travail extérieur autour de la réhabilitation d'un monument extérieur, interrompu par la volonté de l'administration centrale, et celui d'un partenariat concernant la fabrication d'un avion, qui avait été modifié unilatéralement, toujours par l'administration centrale. Il a ainsi souligné les difficultés que rencontrent les collectivités locales impliquées dans la réinsertion des détenus à tisser des liens pérennes avec l'administration pénitentiaire.

ANNEXE 1 :
LES 62 MESURES PROPOSEES

LISTE DES MESURES PROPOSÉES POUR UNE POLITIQUE DU TRAVAIL PÉNITENTIAIRE

POSER UNE AMBITION

Mesure 1 : un programme quinquennal portant sur **10.000 emplois supplémentaires** en prison ;

Mesure 2 : un **appel à projets** en direction des acteurs économiques ;

Mesure 3 : l'obligation, pour toute construction ou rénovation de prison, de prévoir des espaces de travail modulables et de dimension proche des standards du monde de l'entreprise.

Mesure 4 : prendre en compte dans la notation des directeurs d'établissements leurs efforts en matière de travail pénitentiaire.

FAIRE ENTRER LES ENTREPRISES EN PRISON ATTRACTIVITE ET SELECTIVITE

Mesure 5 : solliciter les fondations d'entreprise pour un appui financier sur certains projets ;

Mesure 6 : susciter des **parrainages d'ateliers** par des moyennes et grandes entreprises ;

Mesure 7 : proposer aux salariés d'entreprises en préretraite des **actions de tutorat** auprès des détenus ;

Mesure 8 : développer les lieux de stockage à proximité mais en dehors de l'enceinte des prisons pour faciliter les flux de marchandises.

Mesure 9 : assouplir et allonger la **journée pénitentiaire**.

Mesure 10 : ériger les prisons en **zones franches pénitentiaires** par une **exonération totale de cotisations sociales patronales**, à la fois pour la R.I.E.P. et pour les entreprises concessionnaires.

Mesure 11 : constituer un fichier national des entreprises et des dirigeants d'entreprises fautifs dans l'exécution de leur contrat de concession.

Mesure 12 : nouer des partenariats avec les chambres de commerce et les chambres de métiers.

Mesure 13 : créer une méthodologie de recrutement des entreprises.

Mesure 14 : développer les cellules d'appui au travail pénitentiaire dans les directions régionales.

Mesure 15 : renforcer les pénalités des entreprises fautives.

Mesure 16 : formaliser les engagements de l'entreprise en matière d'emploi.

Mesure 17 : transférer les ateliers gérés en fausse concession à la R.I.E.P.

Mesure 18 : obliger les concessionnaires à délivrer un **certificat de travail** au détenu salarié.

RENOVER LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PENITENTIAIRE LA REFORME DE LA R.I.E.P. A L'ORDRE DU JOUR

Mesure 19 : créer un **Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle**.

Mesure 20 : calquer le **financement du nouvel établissement public sur celui des entreprises d'insertion**.

Mesure 21 : conduire une étude internationale sur les métiers du travail pénitentiaire.

Mesure 22 : développer les métiers de la numérisation d'archives, de l'informatique et de la PAO.

Mesure 23 : développer les services par le télétravail, et notamment les « call-center ».

Mesure 24 : relancer le secteur de l'artisanat et des métiers d'art.

Mesure 25 : préférer la création de micro-ateliers.

Mesure 26 : accroître l'autonomie de gestion des ateliers en les érigeant en « centre de profits ».

Mesure 27 : développer la formation continue de l'encadrement d'atelier dans le domaine de la gestion d'une part, dans le domaine social d'autre part.

Mesure 28 : organiser de manière systématique des rencontres avec des intervenants extérieurs au sein des ateliers.

Mesure 29 : consulter systématiquement la R.I.E.P. pour les achats réalisés par les établissements pénitentiaires.

Mesure 30 : mieux définir les lots des marchés, le cas échéant avec les groupements privés chargés de la construction et de la réhabilitation des prisons, pour ne pas exclure a priori la R.I.E.P.

Mesure 31 : promouvoir activement la **clause sociale de recours au travail des détenus**.

Mesure 32 : développer une **politique de marque vis-à-vis des entreprises et du grand public** « en achetant ce produit, vous participez à l'indemnisation des parties civiles et à la réinsertion des détenus ».

Mesure 33 : généraliser le recours au niveau des ateliers de la R.I.E.P. à des agents commerciaux extérieurs payés à la commission.

DONNER UN SENS AU TRAVAIL PENITENTIAIRE DROIT, AMBITION, FORMATION

Mesure 34 : élaborer une **charte** du travail pénitentiaire.

Mesure 35 : poser le **principe du contrat de travail**.

Mesure 36 : proposer aux employeurs une option entre contrat de travail de droit commun et contrat de travail pénitentiaire, *sui generis*.

Mesure 37 : aménager le mode et les motifs de rupture du contrat de travail.

Mesure 38 : introduire en prison le droit commun du contrat de travail pour le temps de travail, la période d'essai et les congés payés.

Mesure 39 : appliquer une restriction au droit du travail concernant le droit d'expression des salariés, le droit syndical et la représentation des salariés et le droit de grève.

Mesure 40 : mener une étude pour déterminer la juridiction compétente en matière de contentieux nés de la relation de travail pénitentiaire.

Mesure 41 : poser l'obligation de **cotisation à l'assurance chômage**.

Mesure 42 : introduire les indemnités journalières pour maladie et accident du travail.

Mesure 43 : généraliser le suivi médical pour l'ensemble des postes de travail sensibles, en concession ou à la R.I.E.P.

Mesure 44 : demander à l'inspection du travail d'envoyer ses observations directement aux concessionnaires, avec copie aux chefs d'établissement, et la charger du suivi de ces prescriptions.

Mesure 44 : faire disparaître sur cinq ans le travail en cellule.

Mesure 46 : supprimer les **frais d'entretien en établissement pénitentiaire**.

Mesure 47 : porter le S.M.A.P. (Salaire Minimum de l'Administration Pénitentiaire) à **50 % du S.M.I.C. horaire**.

Mesure 48 : rendre le S.M.A.P. (Salaire Minimum de l'Administration Pénitentiaire) obligatoire au service général d'ici 3 ans.

Mesure 49 : réserver autant que possible le travail à façon aux maison d'arrêt.

Mesure 50 : lancer un plan de lutte contre l'indigence en maison d'arrêt.

Mesure 51 : développer la formation professionnelle en maison d'arrêt.

Mesure 52 : **introduire en prison les C.A.T.** (centres d'aide par le travail) pour les détenus présentant des handicaps ou des pathologies psychiatriques.

Mesure 53 : favoriser **l'auto emploi** des détenus les plus qualifiés qui le souhaitent.

Mesure 54 : adosser les nouveaux ateliers sur l'offre de formation existante.

Mesure 55 : adosser les dispositifs de formation sur les ateliers existants.

Mesure 56 : généraliser la **formation en alternance**.

Mesure 57 : assujettir les concessionnaires et la R.I.E.P. **aux obligations de financement de la formation professionnelle continue de droit commun**.

Mesure 58 : importer les outils juridiques de formation professionnelles existants, contrats de qualification et contrats d'aide à l'emploi, dans les ateliers de travail pénitentiaire.

Mesure 59 : développer dans les ateliers les procédures de **validation des acquis professionnels**.

Mesure 60 : décentraliser le C.N.O. (Centre national d'Orientation) et créer des C.N.O. régionaux.

Mesure 61 : développer le travail en milieu ouvert en fin de peine.

Mesure 62 : développer les libérations conditionnelles en fin de peine.

ANNEXE 2 :
GLOSSAIRE DU TRAVAIL PENITENTIAIRE

Cantiner, cantinage, cantinable :

Dépenser, consommer. En prison, il n'est possible d'acheter des produits qu'en passant par la cantine

Centre de détention :

Accueille les condamnés considérés comme présentant les perspectives de réinsertion les meilleures. A ce titre, les Centres de détention ont un régime de détention principalement orienté vers la resocialisation des détenus.

Centre pénitentiaire :

C'est un établissement mixte qui comprend au moins deux quartiers à régimes de détention différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale).

Classement :

Décision prise par le directeur d'établissement d'autoriser le détenu à travailler et affectation à un emploi.

Concessionnaire :

Entreprise privée qui développe des activités de travail pour les détenus dans les établissements.

Établissement pour peine :

Établissement pénitentiaire qui reçoit exclusivement des condamnés dont le reliquat de peine est au moins égal à un an. On distingue différents types d'établissement pour peine : les centres de détention et les maisons centrales.

Façonnage ou travail à façon :

Il s'agit de conditionnement, de petit assemblage, très répétitif où les quantités à produire sont très importantes et les délais très courts.

Maison d'arrêt :

Reçoit les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an.

Maison centrale

Reçoit les condamnés à de longues peines ou ceux dont les pronostics de réinsertion sont peu favorables. Leur régime de détention est essentiellement axé sur la sécurité.

Pacte 1 et 2 :

Plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi en milieu pénitentiaire

Programme 13 000 :

Programme de construction de 25 établissements pénitentiaires lancé en 1987. Dans 21 établissements, la construction puis la gestion courante (hôtellerie-restauration, santé, travail, formation professionnelle, maintenance) sont assurées par des entreprises privées. La garde, l'insertion, le greffe, la direction demeurent de la responsabilité de l'administration pénitentiaire et de son personnel.

RIEP :

Régie industrielle des établissements pénitentiaires : organisme de l'administration pénitentiaire qui développe des activités de travail pour les détenus dans les établissements.

S.M.A.P. :

Salaire Minimum de l'Administration Pénitentiaire, taux horaire minimum de rémunération des détenus en concession.

ANNEXE 3 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
ET DES ETABLISSEMENTS VISITES

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Le 31 janvier 2002	M. Didier LALLEMENT, Directeur de l'administration pénitentiaire ; M. Frédéric GRANDCOLAS, Secrétaire général de l'Union Fédérale autonome pénitentiaire
Le 13 février 2002	M. Nicolas FRIZE, compositeur, représentant de la ligue des droits de l'homme
Le 14 février 2002	M. Stéphane GELY, Directeur du Département Insertion et Probation, Direction Régionale Paris Ile de France ; M. Dominique ORSINI, chargé du travail pénitentiaire, Direction Régionale Paris Ile de France ;
Le 5 mars 2002	M. Rémi CANINO, Psychologue du travail, Centre National d'Orientation de Fresnes
Le 6 mars 2002	M. René BERTHIER, Secrétaire général FO du Personnel technique ; M. Hervé DUBOST-MARTIN, PDG de la GEPSA
Le 7 mai 2002	M. Christophe MARQUES, secrétaire général, syndicat FO personnel de surveillance, M. François HULOT, Secrétaire général, syndicat CGT Union Générale des syndicats pénitentiaires
Le 18 juin 2002	M. Christian DRAPIER, Directeur de la RIEP
Le 19 juin 2002	M. Alain FRANCOIS, Directeur de la GIGEST

II. LISTE DES ETABLISSEMENTS VISITES

Le 5 février 2002	Centre de détention de Melun (77)
Le 7 février 2002	Maison centrale de Poissy (78)
Le 7 mars 2002	Maison centrale de Saint Maur (36); Centre pénitentiaire de Châteauroux (36)
Le 12 mars 2002	Maison centrale de Clairvaux (10)
Le 19 mars 2002	- Maison d'arrêt de Tulle (19) ; - RIEP (19)
Le 3 avril	Maison d'arrêt de Baie Mahault (97)
Le 23 mai	Centre de détention de Muret (31)

ANNEXE 4 :
REGLEMENT INTERIEUR,
SUPPORT D'ENGAGEMENT,
CONTRAT DE CONCESSION

I. RÈGLEMENT INTÉRIEUR DES ATELIERS - CENTRE DE DETENTION DE MELUN -

Généralités

Le règlement intérieur de l'établissement est applicable dans les ateliers de production.

Le règlement intérieur de l'atelier, rédigé conformément aux prescriptions du Code de Procédure Pénale, a pour objet de préciser les modalités concernant :

- les horaires de travail,
- les règles générales d'hygiène et de sécurité,
- les rémunérations,
- la discipline,
- les sanctions et le déclassement pour insuffisance professionnelle,
- les requêtes.

1) Les horaires de travail :

- de 7 h 30 à 11 h 35 et de 13 h 30 à 17 h 00 soit 7 h 35 par jour pour les postes de production (sauf le vendredi de 7 h 30 à 11 h 35).

Les horaires de travail sont affichés dans l'atelier.

Pour faire face à des charges exceptionnelles, les horaires en atelier pourront faire l'objet d'adaptations temporaires.

2) Les règles générales d'hygiène et de sécurité :

Les dispositions légales et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité du travail s'imposent à tous.

Parmi les prescriptions figurent notamment :

- le respect des consignes de travail et de sécurité au poste de travail,
- l'obligation de porter les équipements de sécurité,
- la vigilance dans l'utilisation et la restitution de l'outillage,
- le signalement de tout accident ou blessure relative au travail à l'agent en poste aux ateliers,
- le respect des consignes de prévention et de lutte contre l'incendie,
- l'interdiction de fumer en dehors des espaces réservés,
- le maintien de la propreté des ateliers et des installations sanitaires,
- l'interdiction formelle d'entrer ou de sortir tout objet.

A la fin de la journée de travail, chaque détenu participe au nettoyage de l'atelier et, plus particulièrement, de son poste de travail.

3) Les rémunérations :

La rémunération en contrepartie du travail fourni est réalisée à la pièce ou à l'heure (voire la journée) sur la base d'un tarif établi par concertation entre l'administration et l'entreprise concessionnaire ou la RIEP.

Elle tient compte de la difficulté du travail ou du savoir-faire requis.

Le mode et le niveau de rémunération pour chaque poste de travail sont indiqués au détenu lors de l'entretien de recrutement. La grille de rémunération est par ailleurs affichée dans l'atelier.

Toutes les rémunérations sont calculées et contrôlées à la fin de chaque jour de travail. En fin de mois, pour chaque détenu au travail, l'administration établit une feuille de rémunération récapitulant le cumul des gains journaliers. Les retenues prévues par le C.P.P. sont alors réalisées : indemnisation des victimes, amendes et frais de justice, participation aux frais d'entretien, constitution du pécule de libération.

Les périodes d'arrêt d'activité (chômage technique, maladie, accident,...) ne donnent pas lieu à indemnisation. La répartition des accidents du travail et des maladies professionnelles pour les détenus réalisant un travail est réalisée selon les modalités du régime spécial établi par le décret 49.1585 du 10 décembre 1949 (codifié aux articles L.433.4, L.434.4, D.412.71 et D.433.1 du code de la sécurité sociale) pris pour l'application de la loi 46.24256 du 30 octobre 1946 sur la prévention et la réparation des accidents du travail et les maladies professionnelles.

4) La discipline :

Les détenus affectés aux ateliers sont placés sous l'autorité technique des responsables de l'entreprise (concessionnaire ou R.I.E.P.). Ces responsables ont autorité pour tout ce qui concerne l'organisation et le contrôle des activités de production.

Indépendamment des règles techniques liées à l'organisation du travail, les détenus en atelier restent placés sous l'autorité disciplinaire du personnel de surveillance.

L'outillage distribué pour les besoins du travail fait l'objet d'une surveillance particulière. A la fin de chaque période de travail, tous les outils sont remis à leur place dans l'armoire d'outillage sous le contrôle du personnel de surveillance. Le détenu qui prend en charge l'outil en est **responsable** jusqu'à la fin de la période de travail.

5) Les sanctions :

En cas de non respect des consignes de travail, le responsable pénitentiaire de l'atelier ou le responsable de l'entreprise (concession ou R.I.E.P.) peut demander au Directeur de l'établissement de prendre l'une des mesures suivantes :

- Avertissement écrit
- Changement de poste
- Déclassement
- ...

La mesure prise sera notifiée au détenu par écrit.

En cas de faute disciplinaire commise aux ateliers telle que le vol, le détournement, la dégradation volontaire de la marchandise ou du matériel, les rixes, les brutalités, insultes ou toute faute grave, l'auteur de la faute fait l'objet d'un compte rendu d'incident et de l'exclusion des ateliers jusqu'à sa comparution devant la commission de discipline présidée par le Directeur de l'établissement, où les sanctions suivantes peuvent être prononcés :

- Mise à pied,
 - Déclassement avec ou sans sursis,
 - Puniton de cellule disciplinaire
- (ou toute autre sanction générale adaptée à la faute).

6) Le déclassement pour insuffisance professionnelle :

Si un opérateur ne parvient pas à s'adapter à son poste de travail malgré les conseils et/ou la formation reçus, il pourra faire l'objet d'une demande de déclassement non disciplinaire, pour insuffisance professionnelle, de la part de l'entreprise ou de la R.I.E.P. (C.P.P. art. D.99.2).

L'administration appréciera l'opportunité d'effectuer ce déclassement. Cette décision sera notifiée par écrit à l'opérateur.

7) Les requêtes :

Toute revendication collective est prohibée. Les requêtes individuelles concernant le travail sont adressées par écrit au Chef d'établissement qui est l'interlocuteur de l'entreprise concessionnaire ou de la R.I.E.P. sur le site.

Le présent règlement est porté à la connaissance de tout détenu travailleur au moment de son classement et est affiché dans chaque atelier.

Le Chef d'établissement

Le 15 février 2002

III. CONTRAT DE CONCESSION

Contrat de concession : nouvelles dispositions

L'article 720 du code de procédure pénale enjoint à l'administration pénitentiaire de mettre en œuvre les moyens permettant de procurer une activité professionnelle aux personnes détenues qui en font la demande.

La possibilité ainsi offerte aux détenus de travailler participe de la mission de réinsertion sociale et professionnelle confiée à l'administration pénitentiaire, qui s'efforce de les placer en situation proche des conditions habituelles d'exercice de ces activités, leur permettant ainsi d'acquérir une expérience ou une qualification professionnelle.

Le contrat de concession autorise toute personne physique ou morale de droit privé ou public à faire réaliser par des détenus à l'intérieur ou l'extérieur des établissements des opérations de production de biens ou de services.

Ce contrat décrit l'ensemble des relations qui régissent les rapports entre le concessionnaire et l'administration pénitentiaire : conditions de mise à disposition éventuelle de locaux, organisation des activités, règles de rémunérations et de protection sociale des détenus.

La réglementation de droit commun relative à l'hygiène et à la sécurité du travail s'applique à ce contrat.

Les présentes clauses et conditions générales sont applicables, sauf dérogation particulière stipulée par écrit, aux concessions conclues pour des activités exercées à l'intérieur des établissements pénitentiaires ainsi qu'à l'extérieur, sans surveillance continue.

Article 1 : qualité du concessionnaire

1.1. Lorsque le concessionnaire est commerçant ou industriel, il fournit à l'administration un extrait de son inscription au registre du commerce et des sociétés délivré depuis moins d'un mois.

Toute modification des mentions portées au registre du commerce et des sociétés devra être portée à la connaissance de l'administration par le concessionnaire.

1.2. En cas de changement de la personne physique ou morale cocontractante, la poursuite de l'exploitation est soumise à l'agrément préalable et écrit de la nouvelle personne morale ou physique par l'administration pénitentiaire.

Article 2 : conditions d'établissement du contrat

2.1. Les contrats de concession envisagés pour une durée inférieure à trois mois ou pour un effectif égal ou inférieur à cinq détenus sont signés par l'entreprise concessionnaire et le chef d'établissement. Les autres contrats sont signés par l'entreprise concessionnaire, le chef d'établissement et selon le cas, le directeur régional ou le chef de la mission outre-mer.

2.2. Le contrat conclu pour des travaux exécutés à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire ne peut entrer en vigueur qu'après accord de l'autorité préfectorale lorsque le chantier emploie plus de trois détenus.

Article 3 : durée du contrat de concession

3.1. Le contrat de concession est, sauf clause particulière, conclu pour une durée indéterminée. Il peut prendre fin à tout moment, sous réserve d'un préavis minimum de dénonciation de trois mois de la part du concessionnaire ou de l'administration.

3.2. L'administration se réserve le droit de suspendre la concession sans préavis en cas de situation d'urgence en lien avec l'exercice de ses missions. Les préjudices subis par le concessionnaire du fait d'une telle situation pourront donner lieu à indemnisation. Un dossier sera constitué à cet effet en relation avec les services de la direction régionale, qui fourniront au concessionnaire l'information nécessaire sur ses droits et la procédure à suivre.

Article 4 : locaux et installations

4.1. L'administration met à la disposition du concessionnaire des locaux en rapport avec la nature de l'activité et l'effectif des détenus employés. Sauf indications contraires, la surface des locaux attribués ne peut être modifiée qu'après signature d'un avenant au contrat initial.

4.2. L'administration est responsable de la conformité des locaux mis à la disposition des concessionnaires avec la législation du travail et la réglementation relative à la lutte contre l'incendie dans des conditions conformes aux impératifs de sécurité.

4.3. Le concessionnaire est tenu informé, lors de la signature du contrat, des modalités d'accès aux ateliers pour lui-même ou ses préposés. Le chef d'établissement prend toutes dispositions utiles, en accord avec le concessionnaire, pour s'assurer de la conservation des marchandises, matériel, outillage ou véhicules déposés dans les locaux mis à disposition.

L'article 4 ne s'applique pas aux contrats conclus pour la réalisation de travaux à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire.

Article 5 : organisation du travail

5.1. Le concessionnaire est responsable de l'organisation et du suivi de la production.

5.2. Bien que la relation d'emploi établie avec le détenu soit, conformément au code de procédure pénale, exclusive de tout contrat de travail, l'administration et le concessionnaire s'efforceront chacun pour ce qui le concerne d'organiser la production dans les conditions les plus proches de ce qu'elles seraient dans une situation habituelle de travail.

5.3. Le concessionnaire s'engage à mettre en œuvre l'ensemble des moyens mis à sa disposition, à utiliser de façon optimale les surfaces et à assurer l'emploi effectif des détenus classés pour son activité. Le concessionnaire informe régulièrement le chef d'établissement du plan de charge de l'atelier et de son incidence sur l'effectif employé.

L'administration s'emploie à fournir au concessionnaire l'ensemble des moyens qu'elle s'est engagée à mettre à sa disposition. Le chef d'établissement veille tout particulièrement à ce que l'effectif des détenus au travail ainsi que les horaires de fonctionnement des ateliers soient conformes aux engagements portés aux clauses et conditions particulières du contrat.

Toute difficulté relative aux conditions d'emploi des détenus, ou plus largement au déroulement de l'activité doit être portée à la connaissance du chef d'établissement par le concessionnaire ou ses préposés. Dans tous les cas, le chef d'établissement informe le concessionnaire des suites données.

5.4. Le chef d'établissement et le concessionnaire coopèrent dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité du travail.

Les règles générales d'hygiène et de sécurité doivent être communiquées au détenu lors de sa mise à l'emploi ; elles peuvent également être affichées.

Les règles spécifiques à l'activité exercée sur le poste de travail doivent également être communiquées au détenu ; ces règles seront portées à sa connaissance par une fiche de poste élaborée par le concessionnaire et agréée par le chef d'établissement.

Les horaires de travail et les règles d'hygiène et de sécurité seront affichés sur le lieu de travail. Le chef d'établissement veillera à ce que les détenus concernés en prennent connaissance.

Dans le cas où le contrat est conclu pour des travaux réalisés à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, le concessionnaire est seul responsable de l'ensemble de l'organisation et de la mise en oeuvre des mesures décrites à l'article 5.

5.5. L'administration examine les demandes formulées par les concessionnaires en vue de permettre la préparation et l'adaptation des détenus à l'emploi. Le chef d'établissement informe le concessionnaire des suites données à ces projets.

5.6. Le chef d'établissement transmet au concessionnaire un exemplaire du règlement intérieur de l'établissement et l'informe dans les meilleurs délais de toute modification dans l'organisation de l'établissement ayant une incidence sur le déroulement habituel des activités. Il lui propose des solutions compensatoires lorsque ces modifications ont des répercussions sur l'activité de l'entreprise.

5.7. En cas d'empêchement temporaire d'accès des personnels agréés de l'entreprise pour des motifs relevant des missions de l'administration, le chef d'établissement en informe sans délai le représentant de l'entreprise et recherche avec lui les mesures conservatoires qu'il convient de prendre.

Article 6 : dispositions particulières pour la réalisation de travaux à l'extérieur des établissements pénitentiaires

6.1. Un ou plusieurs détenus peuvent être employés à des travaux exécutés à l'extérieur des établissements sans la surveillance continue du personnel pénitentiaire conformément aux dispositions du code de procédure pénale. L'activité des détenus est alors organisée directement par le concessionnaire, signataire du contrat de concession.

6.2. Le chef d'établissement et le concessionnaire déterminent l'ensemble des conditions d'emploi et éventuellement d'hébergement des détenus : la nature et le lieu de l'activité, le mode de transport sur le lieu de travail, les horaires de travail, le lieu d'hébergement et le niveau de rémunération qui devra être précisé dans les dispositions particulières du contrat.

6.3. Le chef d'établissement et le concessionnaire échangent régulièrement leurs informations sur le déroulement de l'activité et sur le respect des obligations particulières relatives à la situation du détenu. En cas d'incident, le concessionnaire avertit le chef d'établissement dans les plus brefs délais.

6.4. Le chef d'établissement ou l'agent désigné à cet effet, s'assure des conditions de déroulement de l'activité ; il détermine avec le concessionnaire les modalités de ce suivi.

Article 7 : taux et paiement des rémunérations

7.1. Fixation et taux de rémunération

Les taux horaires ou journaliers, les tarifs journaliers, les tarifs à la tâche ou à la pièce sont fixés d'un commun accord entre le concessionnaire et le chef d'établissement. Ils sont affichés dans les ateliers. Ces taux sont établis par référence au salaire minimum interprofessionnel de croissance ou aux salaires conventionnels applicables, en fonction du niveau moyen de productivité déterminé après essai.

7.2. Suivi des rémunérations

Après accord définitif sur les tarifs, lorsqu'un écart significatif est observé, le chef d'établissement et le concessionnaire se concertent pour en déterminer la cause et mettre en œuvre toute mesure utile en vue d'y remédier.

7.3. Etablissement des feuilles de rémunération

Les éléments permettant de déterminer le montant des rémunérations individuelles sont communiqués au chef d'établissement par le concessionnaire. Ils serviront à calculer et à éditer les feuilles de rémunérations qui seront remises aux détenus.

7.4. Versement des rémunérations

Les rémunérations des détenus et les charges sociales correspondantes sont réglées en fin de mois par l'administration qui effectue le reversement des cotisations sociales aux organismes de recouvrement et procède à l'inscription et à la répartition des rémunérations nettes sur le compte nominatif des détenus. Le concessionnaire rembourse ces montants à l'administration sur la base d'un relevé établi par le comptable public de l'établissement. Le paiement intervient au plus tard dans les trente jours à compter de la fin du mois correspondant au travail facturé.

7.5. Retard et défaut de paiement

Pour les sommes non réglées à la date prévue, l'administration informe le concessionnaire qu'il sera dû, à compter de la date d'émission de la facture, un intérêt moratoire égal au taux d'intérêt légal de la Banque de France en vigueur majoré de deux points.

Dans le cas visé à l'alinéa précédent et sans réponse après dix jours ouvrables au courrier recommandé qui lui a été envoyé, le chef d'établissement engage la procédure de recouvrement par voie de contentieux en faisant procéder à l'émission d'un état exécutoire à son encontre.

Article 8 : garanties

Le chef d'établissement peut demander au concessionnaire qu'il s'engage à apporter pour garantie du paiement des rémunérations et charges, un chèque bancaire ou un cautionnement avalisé par une banque à hauteur des sommes à devoir. Ce chèque sera remis à l'encaissement en cas de retard de règlement. En cas de rejet du chèque à l'encaissement, le chef d'établissement engagera la procédure de recouvrement par voie de contentieux.

Article 9 : Protection sociale

9.1. Accidents du travail

Les détenus sont garantis contre les accidents du travail par l'application du régime spécial de sécurité sociale couvrant le risque des accidents du travail et des maladies professionnelles. Le concessionnaire assume la charge financière de cette protection. Le taux de cotisation de droit commun mis à la charge du concessionnaire est déterminé par la caisse primaire d'assurance maladie selon le type d'activité.

9.2. Maladie – Maternité – Vieillesse

Les détenus sont affiliés à compter de leur incarcération au régime général de l'assurance maladie et maternité. Le taux de cotisation est fixé conformément aux dispositions de l'article L 381-30-4 du code de la sécurité sociale.

Pour l'assurance vieillesse, le régime applicable est celui du droit commun conformément aux dispositions de l'article L 381-31 du code de la sécurité sociale.

Article 10 : Hygiène et sécurité

10.1. L'administration pénitentiaire est responsable de la sécurité liée au risque incendie. Cependant, en cas de risque spécifique du fait des matières ou des procédés mis en œuvre, le concessionnaire doit faire installer dans les locaux mis à sa disposition des appareils de lutte contre l'incendie homologués et adaptés. Il veille à ce qu'ils soient convenablement entretenus et vérifiés selon la réglementation en vigueur.

Une consigne pour les cas d'incendie est affichée par l'administration dans les locaux destinés au travail. Ces consignes feront l'objet d'une information particulière aux détenus travaillant dans l'atelier.

Lorsque l'activité se déroule à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, l'ensemble de ces dispositions incombent au concessionnaire.

10.2. Le concessionnaire assure la formation des détenus à l'hygiène et à la sécurité, préalablement au démarrage effectif du travail, dans les cas où la nature de l'activité l'impose.

10.3. Lorsque la nature des travaux réalisés par les détenus justifie la mise en place d'une surveillance médicale spéciale conformément à l'article R 231-65 et suivants du code du travail, la charge en incombera au concessionnaire.

10.4. En cas d'inobservation de la réglementation susceptible d'entraîner des conséquences graves sur la sécurité des personnes ou des installations, l'administration se réserve la possibilité de suspendre l'activité. La remise en conformité des installations, des modes opératoires et des locaux se fera dans le respect des obligations et charges réciproques du concessionnaire et du chef d'établissement après examen concerté des dispositions à prendre.

10.5. L'administration se réserve le droit d'exercer un recours contre le concessionnaire dans le cas où elle-même serait tenue vis-à-vis de tiers, en raison d'un dommage survenu du fait de l'inobservation d'une disposition légale ou réglementaire concernant son activité industrielle.

Article 11 : Responsabilité et assurances

11.1. Le concessionnaire garantit dans le cas d'incendie ou d'explosion affectant les locaux mis à sa disposition et ayant pour origine son activité industrielle :

- les dommages matériels causés à ces locaux afin de permettre à l'administration, en cas de destruction partielle ou totale, de reconstituer un espace de travail similaire,

- le recours des voisins et des tiers dans le cadre de l'application des articles 1382, 1383 et 1384 du code civil,

- les dommages matériel causés aux marchandises, matériels industriels et commerciaux, outillages, effets et objets appartenant tant à l'entreprise qu'à son personnel et/ou à des tiers se trouvant dans le local mis à disposition.

11.2. L'administration indemnise le concessionnaire en cas de préjudice du fait de sa responsabilité.

Article 12 : Charges diverses

12.1. Sont à la charge du concessionnaire la fourniture d'énergie pour l'éclairage et le chauffage des locaux, ainsi que la fourniture du courant électrique et des fluides nécessaires au fonctionnement des machines utilisées pour son industrie.

12.2. Sont à la charge du concessionnaire, le nettoyage des locaux et leur entretien courant, ainsi que la fourniture de vêtements, chaussures ou matériel de protection nécessaires à l'hygiène et à la sécurité du travail, sauf dispositions particulières convenues avec le chef d'établissement.

Article 13 : Litiges

13.1. Les parties s'efforceront de régler leurs différends par la négociation. Le directeur régional des services pénitentiaires y contribue en tant que signataire du présent contrat.

13.2. L'administration se réserve le droit de suspendre la concession, sans préavis ni indemnité, en cas d'inobservation par le concessionnaire de ses obligations légales ou contractuelles. Cette mesure conduira à la résiliation de plein droit du contrat, dix jours ouvrables après l'envoi d'un courrier recommandé resté sans réponse, mettant le concessionnaire en demeure de se conformer à ses engagements.

Lorsque l'administration envisage d'étendre ces mesures à d'autres contrats dont la même entreprise serait titulaire dans d'autres établissements, elle en avertit au préalable son représentant.

13.3. En cas d'infraction grave, de la part du concessionnaire ou de celle de son personnel à la discipline et à la réglementation pénitentiaire, le chef d'établissement prend dans un premier temps toute mesure immédiate adaptée à la situation. Lorsqu'il envisage de mettre fin à l'autorisation d'accès du concessionnaire et de ses préposés, ou à l'activité, il en avertit le représentant de l'entreprise qu'il reçoit avant de prendre toute mesure définitive.

13.4. Le contentieux relatif au contrat de concession relève de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe l'établissement pénitentiaire.

ANNEXE 5 :
ETUDE DE LEGISLATION COMPAREE

n° LC 104

Mai 2002



**SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPEENNES**

Le 17 mai 2002

**Division des Études de
législation comparée**

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

Sommaire

NOTE DE SYNTHÈSE

DISPOSITIONS NATIONALES

Allemagne
Angleterre et Pays de Galles
Danemark
Espagne
Italie
Pays-Bas

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPEENNES

Division des Études de
législation comparée

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, **le travail des détenus n'est plus obligatoire en France**, mais le code de procédure pénale dispose que « *toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui le souhaitent* ».

Actuellement, dans les prisons françaises, le travail des détenus est organisé selon trois régimes principaux. Dans chaque établissement, une partie des détenus est affectée au **service général**, pour l'entretien des locaux et l'exécution de tâches requises par le fonctionnement courant. Les activités productives ont lieu soit dans le cadre de la **Régie industrielle des établissements pénitentiaires**, qui gère par exemple l'atelier de confection des uniformes pénitentiaires, soit, plus souvent, en **concession**. En effet, l'administration pénitentiaire a la possibilité de conclure des contrats de concession de main-d'œuvre avec des entreprises privées.

Le code de procédure pénale prévoit également que les détenus puissent être autorisés à travailler pour leur propre compte ou pour le compte d'« *associations constituées en vue de préparer leur réinsertion sociale et professionnelle* ».

Quel que soit le régime, **le travail des détenus**, lorsqu'il a lieu à l'intérieur des établissements pénitentiaires, **se déroule dans des conditions exorbitantes du droit commun** : les personnes incarcérées ne signent pas de contrat de travail et, à l'exception des règles d'hygiène et de sécurité, le code du travail ne s'applique pas. C'est pourquoi le code de procédure pénale prévoit que la durée et l'organisation du travail des détenus « *se rapprochent autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures* ». La même recommandation vaut pour les rémunérations, mais le salaire minimum de l'administration pénitentiaire, légèrement différent selon que le détenu est

incarcéré en maison d'arrêt ou en centre de détention, s'élève à environ 45 % du SMIC.

Dans ces circonstances, il a paru intéressant d'étudier les conditions de travail des détenus dans plusieurs pays européens : **l'Allemagne, l'Angleterre et le Pays de Galles, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas.**

Cet examen permet de conclure que :

– à l'exception du Danemark et de l'Espagne, tous les pays étudiés posent le principe du travail obligatoire des personnes condamnées à une peine privative de liberté ;

– dans tous les pays étudiés, le travail des détenus qui sont employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires se déroule dans des conditions exorbitantes du droit commun.

1) À l'exception du Danemark et de l'Espagne, tous les pays étudiés posent le principe du travail obligatoire des personnes condamnées à une peine privative de liberté

a) Au Danemark et en Espagne, les personnes condamnées à une peine privative de liberté ont l'obligation d'avoir une activité, qui ne consiste pas nécessairement en un travail

- Depuis mai 2001, au Danemark, les personnes condamnées à une peine privative de liberté n'ont plus l'obligation de travailler.

Jusqu'en mai 2001, le code pénal danois comportait un article affirmant l'obligation de travailler pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté. Cet article a été supprimé et, désormais, la loi sur l'exécution des peines dispose que les détenus ont l'obligation d'avoir une « occupation », qui peut consister en un travail, mais aussi en une formation, voire en une activité reconnue par l'administration pénitentiaire, comme l'éducation de leurs enfants.

En 2000, au Danemark, environ 15 % des détenus suivaient une formation, un peu plus de 30 % étaient employés au service général de leur établissement et environ 30 % avaient une activité productive.

- En Espagne, la loi générale pénitentiaire énonce le caractère obligatoire du travail des détenus condamnés, mais elle ajoute que ce travail ne consiste pas nécessairement en une activité productive.

La loi pénitentiaire assimile en effet au travail productif non seulement la participation au service général des établissements, mais aussi la formation professionnelle, les occupations à caractère thérapeutique et les études.

Environ 17 % des détenus espagnols travaillent : un peu plus de la moitié dans le cadre du service général des établissements pénitentiaires et les autres dans des ateliers de production ou des exploitations agricoles.

b) Les autres pays posent le principe du travail obligatoire des personnes condamnées à une peine privative de liberté, mais l'appliquent diversement

- Le principe du travail obligatoire

En Allemagne, la loi sur l'exécution des peines considère le travail et la formation des détenus comme des garanties de leur réinsertion ultérieure. Elle prévoit donc que l'administration pénitentiaire donne à chaque détenu un travail productif adapté à ses aptitudes et à ses goûts.

En Angleterre et au Pays de Galles, l'ordonnance sur les prisons oblige les détenus qui ont été condamnés à accomplir un « *travail utile* ».

La loi pénitentiaire italienne affirme le caractère obligatoire du travail pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté, le travail devant faciliter leur réinsertion sociale.

D'après la loi pénitentiaire néerlandaise, les détenus qui ont été condamnés ont l'obligation de réaliser le travail qui leur est confié par le directeur de leur établissement.

Dans chacun de ces quatre pays, l'obligation ne s'applique pas aux prévenus, qui peuvent cependant travailler s'ils le souhaitent.

- L'application du principe varie d'un pays à l'autre

Aux Pays-Bas, presque tous les détenus travaillent, y compris les prévenus. En Allemagne, le pourcentage des détenus qui ont été condamnés et qui ne travaillent pas varie entre 15 et 20 %.

En revanche, en Angleterre et au Pays de Galles, un peu moins de 40 % des détenus travaillent, les exploitations agricoles et les ateliers pénitentiaires en employant un peu plus de la moitié, tandis que le service général des établissements occupe les autres.

En Italie, malgré le caractère obligatoire du travail des détenus condamnés, seuls 24 % d'entre eux travaillaient en juin 2000.

2) Dans tous les pays étudiés, le travail des détenus qui sont employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires se déroule dans des conditions exorbitantes du droit commun

a) Les règles applicables au travail des détenus dérogent au droit commun

Alors que les relations entre les détenus qui travaillent à l'extérieur des établissements pénitentiaires et leurs employeurs obéissent en grande partie au droit commun, les conditions de travail des détenus employés dans les établissements sont régies par des textes spécifiques.

Les grands principes applicables au travail des détenus sont définis par la loi sur l'exécution des peines en Allemagne et au Danemark, et par la loi pénitentiaire en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, des règlements d'application de ces différentes lois déterminant les dispositions détaillées.

En Angleterre et au Pays de Galles, en l'absence de texte législatif ou réglementaire précis sur la condition pénitentiaire, les règles applicables au travail des détenus sont dispersées dans de nombreux documents internes à l'administration.

En règle générale, les dispositions du droit commun relatives à l'hygiène et à la sécurité sont les seules qui s'appliquent au travail des détenus, tandis que les autres conditions de travail, le cas échéant déterminées par référence au droit commun, y dérogent.

C'est en particulier le cas de la rémunération : la rémunération horaire est généralement de l'ordre d'un euro. L'Angleterre et le Pays de Galles, avec une rémunération hebdomadaire de l'ordre de douze euros, font exception à cette règle. L'Italie fait également exception à cette règle, puisque la loi pénitentiaire dispose que la rémunération des détenus ne peut pas être inférieure aux deux tiers de ce qui est prévu par les conventions collectives correspondantes. Cependant, compte tenu des retenues pratiquées sur les gains des détenus, on estime que leur rémunération nette s'élève à 40 % de celle des salariés libres.

b) Les règles applicables au travail des détenus forment un droit spécifique plus ou moins complet

Si l'on excepte l'Angleterre et le Pays de Galles, tous les pays étudiés ont édicté un ensemble de règles qui encadrent le travail des détenus et forment un ensemble plus ou moins cohérent.

Ainsi, le Danemark et les Pays-Bas garantissent un revenu minimum aux détenus qui ne travaillent pas, l'Italie fixe la rémunération de ceux qui travaillent à hauteur des deux tiers de celle qui est garantie par les accords collectifs correspondants, l'Allemagne leur accorde des congés payés, le Danemark organise la répartition hebdomadaire du travail et prévoit des pauses

prises sur le temps de travail, l'Allemagne et le Danemark octroient des compensations horaires lorsque le travail a lieu en dehors des horaires habituels.

Cependant, **c'est en Espagne que le droit du travail des détenus est le plus complet**. La loi-cadre portant statut général des salariés précise que les détenus qui travaillent dans les établissements pénitentiaires sont employés selon un régime exorbitant du droit commun, mais qui doit tenir compte des droits fondamentaux reconnus à chacun par la Constitution.

Ce régime spécial a été défini par un **décret de juillet 2001, qui constitue en quelque sorte le droit du travail des détenus** : il organise la classification des postes de travail, prévoit la publication des emplois vacants, établit les critères d'attribution des postes, énumère les motifs de suspension et de rupture de la relation spécifique qui existe entre les détenus et l'Office autonome pour le travail et les prestations pénitentiaires (OATPP). En effet, même lorsque les activités de production sont concédées à des entreprises privées, l'OATPP reste l'employeur des détenus. Ces derniers signent cependant avec les entreprises un contrat qui définit les principales caractéristiques de l'emploi (nature du poste de travail, rémunération, horaires, durée des congés...). Le décret de juillet 2001 affirme aussi le droit des détenus à la promotion et à la formation, à participer à l'organisation et à la planification du travail et à ne pas subir de discriminations dans le travail.

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

ALLEMAGNE

La loi du 16 mars 1976 sur l'exécution des peines (document n° 1) fait du travail un instrument de resocialisation des détenus et **affirme son caractère obligatoire pour les détenus**. En fonction de leur situation, l'administration doit donc les autoriser à travailler à l'extérieur des établissements pénitentiaires, leur permettre d'exercer une activité libérale ou leur fournir un emploi à l'intérieur des établissements.

Les relations entre les détenus qui travaillent à l'extérieur des établissements pénitentiaires et leurs employeurs obéissent en grande partie au droit commun. En revanche, les autres **détenus ne sont pas soumis au droit commun du travail : la plupart des dispositions qui leur sont applicables résultent de la loi sur l'exécution des peines**. Comme l'exécution de cette loi incombe aux services de l'administration pénitentiaire des ministères de la Justice des *Länder*, une circulaire fédérale du 1^{er} juillet 1976 commente la plupart des articles de la loi.

Les personnes qui sont placées en détention préventive ne relèvent pas de la loi sur l'exécution des peines, mais d'une ordonnance *ad hoc*. Elles ne sont pas obligées de travailler.

Malgré le caractère obligatoire du travail pénitentiaire, le pourcentage des détenus qui ont été condamnés et qui ne travaillent pas varie entre 15 et 20 % selon les *Länder*.

A. 1) L'OBLIGATION DE TRAVAILLER

La loi sur l'exécution des peines considère le travail et la formation des détenus comme des garanties de leur réinsertion ultérieure.

Elle prévoit donc que l'administration pénitentiaire doit donner à chaque détenu un travail productif qui tienne compte de ses aptitudes et de ses goûts.

Lorsque aucun travail rémunéré ne peut être donné à un détenu apte au travail, ou qu'il ne peut bénéficier d'aucune action de formation professionnelle, il convient de lui donner une « *activité adaptée* », c'est-à-dire une activité utile et dont le coût soit justifiable.

La circulaire précise que les prestations fournies par les détenus doivent être celles que l'on peut raisonnablement attendre de tout salarié formé et exercé, et que la performance exigée doit être testée et modifiée lorsque la majorité des détenus la dépasse de 40 % ou que, à l'inverse, elle ne peut pas être atteinte. Elle doit également être révisée pour tenir compte de l'évolution des conditions de travail, en particulier des améliorations techniques.

Un travail à caractère thérapeutique doit être confié aux détenus inaptes au travail.

Les détenus ont l'obligation de réaliser le travail qui leur est confié, dans la mesure où il correspond à leurs capacités physiques. En outre, le cas échéant, **ils doivent travailler au service général de leur établissement** (ménage, lessive, préparation des repas...) **pendant trois mois par an**. Au-delà de cette durée, la participation au service général requiert l'accord des intéressés. Cependant deux catégories de détenus échappent à ces deux obligations :

- les détenus âgés de plus de soixante-cinq ans ;
- les femmes enceintes et celles qui allaitent, dans la mesure où le droit commun du travail leur interdit de travailler.

Comme les détenus qui ont été condamnés ont l'obligation de travailler, ils sont couverts par l'assurance accidents et par l'assurance chômage.

Les personnes qui sont placées en détention préventive ne sont pas obligées de travailler.

B. 2) L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

La loi confie aux administrations de la justice des *Länder* le soin d'organiser l'exécution des peines, en particulier celui de prévoir les ateliers et les installations où les détenus travaillent. La loi précise que l'organisation du travail peut être concédée à des entreprises privées et que, dans ce cas, l'encadrement peut être assuré par des salariés de ces entreprises.

Lorsque ce n'est pas le cas, le travail a lieu dans le cadre d'une société de capitaux créée par le *Land* et qui fonctionne selon les règles commerciales de droit commun.

Les activités productives des établissements pénitentiaires sont très variées : peinture, électricité, plomberie, mécanique, menuiserie, cordonnerie,

boulangerie, cuisine, élevage, agriculture... Selon les établissements, ces unités de production ont leur propre clientèle ou travaillent comme sous-traitants d'entreprises privées.

C. 3) LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

1. a) La rémunération

- La rémunération de base

La rémunération de base est déterminée par la loi sur l'exécution des peines par **référence à la pension du régime légal d'assurance vieillesse**. Pour chaque jour de travail effectif ⁽¹⁾, elle s'élève à un deux cent cinquantième de 9 % du montant annuel de cette pension. **La rémunération de base a été augmentée par la loi du 27 décembre 2000, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.**

Auparavant, elle était fixée à 5 % de la valeur de référence, mais la **Cour constitutionnelle** a, dans une décision rendue le 1^{er} juillet 1998, estimé qu'une telle rémunération n'était pas compatible avec l'objectif de resocialisation que se fixe la loi sur l'exécution des peines. Elle a donc demandé au législateur de modifier la disposition relative à la rémunération avant le 1^{er} janvier 2001. Elle a alors précisé que l'augmentation de la rémunération n'était pas le seul moyen de parvenir à l'objectif de resocialisation et qu'il était également possible d'adopter des mesures autres que financières, comme l'augmentation du nombre de jours de congé.

Le pourcentage finalement retenu, 9 %, constitue le résultat d'une négociation : la proposition de loi de la coalition SPD-Verts, qui a été discutée au Parlement, le fixait à 15 %, tandis que celle que la CDU-CSU avait déposée avait retenu 7 %.

Pour les personnes placées en détention préventive, la rémunération est calculée sur la base de 5 % de la valeur de référence.

⁽¹⁾ *Les détenus ne sont pas payés pendant les jours fériés, s'ils sont malades ou si l'établissement ne peut pas leur offrir de travail.*

- La rémunération réelle

L'ordonnance relative à la rémunération des détenus (document n° 2) détermine **cinq niveaux de rémunération, correspondant à cinq niveaux de compétence** :

Niveau	Pourcentage de la rémunération de base
I (travaux très simples, ne requérant pas la moindre qualification)	75 %
II (travaux supposant une légère initiation)	88 %
III (travaux requérant un apprentissage)	100 %
IV (travaux comparables à ceux d'un ouvrier qualifié)	112 %
V (travaux d'un niveau supérieur au précédent)	125 %

Les emplois à caractère thérapeutique sont payés 75 % de ceux du niveau I.

L'ordonnance prévoit aussi des réductions de rémunération : en période d'apprentissage (jusque 20 %) et pour prestations insuffisantes (jusque 25 %).

Inversement, des suppléments peuvent être accordés :

- 5 % pour des travaux effectués dans des conditions pénibles ;
- 5 % pour des travaux effectués en dehors du temps normal de travail ;
- 25 % pour compenser les heures supplémentaires ;
- 30 % pour des performances exceptionnellement élevées.

La circulaire relative à la loi sur l'exécution des peines précise que le montant de leur rémunération doit être communiqué par écrit aux détenus.

La rémunération horaire des détenus varie actuellement entre 0,9 et 1,5 €. **Grâce à la réforme, la rémunération mensuelle moyenne des détenus est passée au début de l'année 2001 de 215 à 400 DEM (soit environ 200 €).**

Les détenus qui travaillent à l'intérieur des établissements pénitentiaires sont dispensés du paiement des frais d'hébergement. En revanche, ils paient la cotisation salariale d'assurance chômage. D'après la loi sur l'exécution des peines, leur rémunération est ensuite partagée en deux : trois septièmes restent à leur disposition (achats, envoi d'argent à leur famille...) et quatre septièmes servent à constituer le pécule de sortie.

Pour les détenus qui sont employés selon les règles de droit commun à l'extérieur des établissements, le partage de la rémunération s'effectue selon d'autres règles.

La loi sur l'exécution des peines prévoit que les détenus qui sont au chômage malgré eux peuvent percevoir de l'argent de poche s'ils le demandent et s'ils ne disposent d'aucune ressource.

2. b) La durée du travail

La circulaire relative à la loi sur l'exécution des peines précise que **les horaires de travail des détenus doivent correspondre à ceux qui sont appliqués dans la fonction publique.** En cas de besoin, la durée du travail peut être augmentée, mais elle ne peut pas dépasser les plafonds prévus par le droit commun du travail. De même, les détenus ne doivent travailler ni le dimanche, ni les jours fériés ni, en règle générale, le samedi. Lorsque des travaux urgents empêchent le respect de ces règles, les détenus doivent recevoir des compensations financières. **Actuellement, les détenus travaillent en moyenne 38,5 heures par semaine.**

La circulaire prévoit également que les horaires de travail sont communiqués par écrit aux détenus.

Lorsqu'ils ont travaillé pendant un an, les détenus ont droit à dix-huit jours de repos. Ce droit n'est pas nécessairement lié à un travail effectif. En effet, au cours d'une année, les détenus peuvent être dispensés de travail pendant six semaines (pour maladie par exemple).

En outre, depuis la réforme législative qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, les détenus ont droit à un jour de repos supplémentaire pour deux mois de travail. Au total, les détenus qui travaillent ont donc droit à **vingt-quatre jours de repos par an.** Sur ces vingt-quatre jours, vingt et un peuvent être passés à l'extérieur de la prison, ces sorties étant accordées en fonction de la conduite des intéressés. Les six jours supplémentaires qui résultent de la récente réforme peuvent permettre d'anticiper la libération.

À la différence des jours de repos hebdomadaire, les congés annuels donnent droit au versement d'une indemnité, qui est calculée à partir de la rémunération des trois derniers mois.

3. c) Les autres conditions de travail

La loi sur l'exécution des peines précise que les conditions de travail des détenus doivent être similaires à celles que le droit commun prévoit. En particulier, les dispositions sur l'hygiène et la sécurité du travail sont applicables à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

Comme les détenus paient des cotisations d'assurance chômage, à leur libération, ils peuvent bénéficier des prestations correspondantes dans la mesure où ils ont travaillé au moins 360 jours au cours des trois dernières années.

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

La loi de 1952 sur les prisons, texte assez court et très général sur le système pénitentiaire, **évoque le travail des détenus, mais ne définit pas les règles qui lui sont applicables**. Toutefois, cette loi autorise le ministre compétent à définir dans un règlement les dispositions applicables au travail des détenus.

L'ordonnance de 1999 sur les prisons détermine donc les principales règles relatives au travail des détenus. Comme ce texte reste assez général, il est complété par de nombreux documents internes à l'administration pénitentiaire.

A. 1) L'OBLIGATION DE TRAVAILLER

L'ordonnance de 1999 sur les prisons oblige les détenus qui ont été condamnés à accomplir un « *travail utile* ». Seul, un certificat médical peut les dispenser de cette obligation et le refus de travailler constitue une infraction aux règles de la discipline pénitentiaire.

Les prévenus ne sont pas obligés de travailler. S'ils le font, ils sont soumis au même régime que les condamnés.

En février 2001, interrogé par un député, le gouvernement a indiqué que plus de 25 000 détenus (sur une population pénitentiaire totale de 66 000) travaillaient.

B. 2) L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

C'est une agence du ministère de l'Intérieur, *Prison Service*, qui est responsable de la gestion des prisons. En son sein, *Prison Enterprises* gère les ateliers pénitentiaires.

Certains sont directement gérés par *Prison Enterprises*, souvent pour satisfaire les besoins propres de l'administration pénitentiaire (en meubles et en vêtements par exemple), mais également pour satisfaire également ceux des administrations ou des entreprises avec lesquelles des contrats de fourniture de biens ou de services ont été signés. Dans d'autres cas, *Prison Service* conclut des partenariats avec des entreprises privées : celles-ci peuvent fournir tout ou partie du matériel de production, ainsi que le personnel d'encadrement. Cependant, la gestion des ateliers continue à être assurée par les établissements pénitentiaires. À la fin des années 90, plusieurs expériences de transfert de la gestion des ateliers pénitentiaires à des entreprises privées ont été tentées, mais elles ont échoué.

Les principales activités des ateliers pénitentiaires sont les suivantes : petit assemblage, couture, imprimerie, menuiserie et blanchissage. Plusieurs prisons ont des exploitations agricoles ou horticoles.

D'après les statistiques du ministère de l'Intérieur pour l'année 2000, les ateliers pénitentiaires offraient environ 10 500 postes de travail et les exploitations agricoles 2 000.

Les autres détenus qui travaillent sont essentiellement employés au service général des établissements pénitentiaires.

C. 3) LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

1. a) *La rémunération*

La loi de 1998 sur le salaire minimum prévoit qu'elle ne s'applique pas aux détenus. D'après l'ordonnance de 1999 sur les prisons, la rémunération des détenus est déterminée par le ministre compétent, c'est-à-dire par le ministre de l'Intérieur.

La rémunération minimale des détenus qui travaillent est de 4 livres par semaine (soit environ 6,5 €). La rémunération effective est établie par les directeurs des établissements, notamment en fonction du travail réalisé et du comportement de l'intéressé. Elle s'élève actuellement en moyenne à 7 livres par

semaine (11,4 €). Par ailleurs, même s'ils ne travaillent pas, les détenus perçoivent 2,5 livres par semaine (4 €).

2. b) La durée du travail

L'ordonnance de 1999 limite à dix heures par jour la durée du travail des détenus. En pratique, les détenus travaillent en moyenne vingt-deux heures par semaine.

L'ordonnance précise également que les détenus de confession chrétienne ne doivent pas accomplir de travaux « *superflus* » le dimanche, le jour de Noël et le vendredi saint. Elle prescrit le respect d'autres fêtes religieuses pour les détenus appartenant à d'autres confessions.

3. c) Les autres conditions de travail

Les détenus ne sont pas considérés comme des salariés. Par conséquent, les textes relatifs à l'hygiène et à la sécurité du travail ne leur sont pas applicables. Les détenus ne peuvent donc pas s'en prévaloir, bien que les circulaires de l'administration précisent que les ateliers pénitentiaires peuvent être contrôlés par les inspecteurs chargés de faire respecter les règles d'hygiène et de sécurité. Les détenus qui se blessent pendant leur travail ne peuvent donc mettre en œuvre que les règles générales de la responsabilité sans faute.

Par ailleurs, les tribunaux admettent que les détenus puissent se prévaloir des dispositions de la loi sur la lutte contre la discrimination.

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

DANEMARK

Dans son chapitre consacré aux droits et aux devoirs des détenus, **la loi du 31 mai 2000 sur l'exécution des peines** (document n° 3) affirme que l'occupation des détenus, qu'elle prenne la forme d'un travail, d'une formation ou d'une autre activité agréée, constitue à la fois un droit et un devoir.

La loi sur l'exécution des peines énonce les grands principes applicables au travail des détenus. Ces principes sont développés dans plusieurs textes réglementaires du ministère de la Justice, en particulier dans le règlement du 17 mai 2001 sur l'activité des détenus dans les établissements pénitentiaires (document n° 4), dans les directives de l'administration pénitentiaire relatives à ce texte (document n° 5) et dans le règlement du 10 décembre 2001 qui fixe la rémunération des détenus pour 2002 (document n° 6).

Les personnes qui sont placées en détention préventive ainsi que celles qui sont en maison d'arrêt (c'est-à-dire en principe celles qui purgent des peines de courte durée) ne sont pas soumises à l'obligation de travailler. Cependant, si elles travaillent pendant leur détention, elles doivent le faire dans les mêmes conditions que les autres détenus.

A. 1) L'OBLIGATION DE TRAVAILLER

Jusqu'en mai 2001, le code pénal comportait un article relatif à l'obligation de travailler des personnes condamnées à une peine privative de liberté. Désormais, la loi sur l'exécution des peines précise que les détenus ont l'obligation d'avoir une «*occupation*». Ils doivent donc travailler, suivre une formation professionnelle ou avoir une autre activité reconnue par l'administration pénitentiaire (traitement, éducation de leurs propres enfants, travail à but thérapeutique...).

Le choix de l'activité doit s'effectuer à partir d'une évaluation globale de la situation des détenus. Dans la mesure du possible, il doit tenir compte des souhaits des intéressés et des perspectives ultérieures de réinsertion.

Le cas échéant, les détenus peuvent être autorisés à exercer une activité libérale sous le contrôle de l'administration pénitentiaire, voire à travailler à l'extérieur de la prison, chez un employeur, dans les conditions de droit commun.

L'obligation de travailler ne s'applique ni aux personnes placées en détention préventive ni à celles qui séjournent dans les établissements réservés aux courtes peines. Néanmoins, l'administration pénitentiaire doit leur proposer un travail.

Dans son rapport d'activité pour l'année 2000, l'administration pénitentiaire indiquait que 73,3 % des détenus étaient occupés (14,7 % étaient en formation, 30,3 % étaient employés au service général de leur établissement et 28,3 % avaient une activité productive).

B. 2) L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

La moitié de la production de l'administration pénitentiaire provient de sa régie nationale, seule activité productive entièrement publique. La menuiserie de la régie a longtemps fourni les administrations publiques, mais elle entre désormais en concurrence avec les entreprises privées dans le cadre des marchés publics.

L'autre moitié provient d'activités que les détenus effectuent pour le compte d'entreprises privées.

C. 3) LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

1. a) La rémunération

• **En principe, les détenus sont payés à l'heure et perçoivent leur rémunération à la fin de la semaine. La rémunération horaire peut être complétée par des primes** de stabilité ou de compétence, ou par des primes pour travail en dehors des horaires normaux.

Chaque année, un règlement du ministère de la Justice détermine le montant de la rémunération des détenus. Pour **2002**, la **rémunération horaire** s'élève à **7,2 couronnes** (soit 0,97 €).

La prime horaire de stabilité, qui correspond au fait d'occuper le même emploi pendant quatre semaines consécutives, s'élève à 2,22 couronnes (soit 0,30 €).

La prime horaire de compétence, qui correspond au fait d'occuper le même emploi pendant huit semaines consécutives (après les quatre semaines qui justifient le versement de la prime précédente), s'élève également à 2,22 couronnes. La prime de compétence peut être versée dès le début si le détenu possède une réelle qualification professionnelle et s'il la met en pratique.

Lorsqu'un détenu est amené à travailler entre 17 heures et 6 heures, ou bien le samedi, le dimanche ou un jour férié, il a droit à une compensation horaire de 3,77 couronnes (soit 0,51 €). De plus, chaque jour férié qui coïncide avec un jour de travail donne droit à une prime de 47,95 couronnes (soit 6,44 €), à condition que l'intéressé ait travaillé pendant les trois jours précédents.

Par ailleurs, les heures supplémentaires entraînent le versement d'une prime de 50 % (incluant le cas échéant les primes de stabilité et de compétence).

- La rémunération d'un détenu peut aussi résulter d'un **accord individuel**. De tels accords sont réservés aux détenus qui effectuent des travaux d'assemblage, ainsi qu'à ceux qui séjournent dans les établissements réservés aux courtes peines. Le règlement sur l'occupation des détenus dans les établissements pénitentiaires exclut que les détenus ainsi rémunérés gagnent le double de ce que gagnent les détenus payés à l'heure.

- L'établissement pénitentiaire peut conclure avec un groupe de détenus engagés dans une activité productive un **accord de rendement**. Les détenus perçoivent une prime s'ils parviennent à respecter les termes de l'accord. Dans le cas contraire, leur rémunération horaire est réduite.

- Les détenus qui ne travaillent pas sont indemnisés lorsque leur absence est justifiée. En cas de maladie, ils perçoivent 80 % de leur rémunération habituelle. Lorsque l'absence est liée à la procédure judiciaire (convocation chez le juge...), l'indemnisation correspond à une journée de travail. Il en va de même en cas de transfert d'établissement ou de permission, dans la mesure où la permission commence après midi.

2. b) La durée du travail

D'après le règlement sur l'occupation des détenus dans les établissements pénitentiaires, **la durée du travail des détenus doit suivre les règles de droit commun**. Le règlement précise que le travail doit s'effectuer

pendant les cinq premiers jours de la semaine à raison d'au moins sept heures par jour. Toute dérogation à cette règle requiert une autorisation de la direction de l'administration pénitentiaire. Les directives relatives à ce texte fixent à **trente-sept heures hebdomadaires** ⁽¹⁾ la durée du travail et insistent sur la nécessité d'une **répartition équilibrée** du temps de travail au cours de la semaine, en particulier sur le fait que le vendredi doit constituer un jour de travail normal.

D'après le règlement, les détenus ont le droit de prendre chaque jour sur leur temps de travail une pause d'au plus vingt-neuf minutes pour le déjeuner, ainsi que, dans la mesure où le travail le permet, une pause plus courte de quinze minutes le matin ou l'après-midi.

En principe, les détenus ne travaillent pas pendant les jours fériés. Ils ne travaillent pas non plus le 24 décembre et l'après-midi du jour de la fête nationale. Si ces jours correspondent à des jours où ils auraient dû travailler et s'ils ont travaillé au cours des trois jours précédents (ou en ont été empêché par le manque de travail), les détenus perçoivent une indemnité compensatrice.

3. c) Les autres conditions de travail

La loi sur l'exécution des peines prévoit que les lieux de travail des détenus doivent être aménagés de telle façon que les **conditions d'hygiène et de sécurité** soient parfaitement satisfaisantes. **Les services de contrôle**, en particulier ceux de l'inspection du travail, **peuvent se rendre dans les établissements pénitentiaires**.

⁽¹⁾ 29,6 heures pour les semaines qui comprennent un jour férié.

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

ESPAGNE

Le deuxième alinéa de l'article 25 de la **Constitution**, consacré aux peines privatives de liberté, affirme leur objectif de « *rééducation et de réinsertion* ». Il précise que les condamnés ont « *droit à un travail rémunéré et aux prestations correspondantes de sécurité sociale* ».

Appliquant ce précepte constitutionnel, **la loi générale pénitentiaire**, c'est-à-dire la loi organique n° 1 du 26 septembre 1979 (document n° 7), énonce le **caractère obligatoire du travail des détenus et ajoute que ce travail ne consiste pas nécessairement en une activité directement productive.**

Les dispositions de la loi pénitentiaire, et notamment celles qui régissent le travail des détenus, ont été développées dans plusieurs textes réglementaires successifs. Le dernier, qui a fait l'objet du décret royal n° 190 du 9 février 1996, reste en vigueur, à l'exception de ses articles sur le travail des détenus.

En effet, comme la loi-cadre portant **statut des salariés** dispose depuis 1980 que **les détenus qui sont employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires ne sont pas soumis au droit du travail, mais à un régime juridique spécial**, et comme ce sujet a suscité un important contentieux judiciaire, une loi a habilité, en décembre 1999, le gouvernement à établir par décret **les particularités du droit du travail des détenus. Le décret n° 782 du 6 juillet 2001** (document n° 8) détermine donc désormais les principales règles applicables au travail des détenus. Pour l'essentiel, il reprend, en les actualisant parfois, les dispositions du décret de 1996. En outre, il fait bénéficier les détenus qui sont employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires du **régime général de sécurité sociale.**

A. 1) L'OBLIGATION DE TRAVAILLER

Tous les détenus qui ont été condamnés ont l'obligation de travailler. Le travail qui leur est confié doit correspondre à leurs aptitudes. Il ne doit pas être subordonné à la recherche de résultats économiques de la part de l'administration ni s'apparenter à une mesure de correction, car il doit être

formateur et permettre aux détenus d'acquérir ou de conserver des habitudes de travail.

Le travail des détenus ne consiste pas nécessairement en une activité directement productive. En effet, **la loi pénitentiaire assimile au travail productif la participation au service général de l'établissement, la formation professionnelle, les occupations thérapeutiques, les activités artisanales, intellectuelles et artistiques, ainsi que les études.** En fonction du régime pénitentiaire des intéressés, ces activités se déroulent à l'intérieur ou à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

Les détenus ont l'obligation de réaliser le travail qui leur est confié, en respectant les mesures de sécurité et les instructions de l'encadrement.

Outre les détenus qui en sont incapables, ne sont pas soumis à l'obligation générale de travailler :

- les personnes de plus de soixante-cinq ans ;
- les retraités bénéficiaires d'une pension ;
- les femmes pendant leur congé de maternité, qui dure seize semaines, réparties au gré des intéressées avant et après l'accouchement. Les femmes ne peuvent cependant pas travailler pendant les six semaines qui suivent l'accouchement.

Les personnes qui se trouvent en détention préventive peuvent travailler. Si elles le font, leur travail se déroule dans les mêmes conditions que celui des condamnés.

L'attribution des emplois se fait selon les règles prévues par le décret de juillet 2001. La liste des emplois vacants comportant la description des postes de travail doit être publiée et, dans chaque établissement, une commission interne présidée par le directeur affecte les emplois. Les détenus condamnés ont priorité sur les autres. L'attribution se fait ensuite en fonction du programme individualisé de traitement des détenus et de leurs capacités professionnelles. La longueur du séjour dans l'établissement, la conduite ⁽¹⁾ et les obligations familiales sont également prises en compte. Le texte précise que le changement d'établissement ne doit pas constituer un handicap. Il prévoit donc que les détenus qui ont travaillé pendant plus d'un an de manière satisfaisante dans un établissement bénéficient d'une priorité dans leur nouvel établissement.

⁽¹⁾ *La participation des détenus aux tâches du service général qui ne sont pas réalisées en atelier (ménage, service des repas...) permet à l'administration d'évaluer le comportement.*

B. 2) L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

C'est l'**Office autonome pour le travail et les prestations pénitentiaires** (OATPP) qui organise le travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

L'OATPP est un établissement doté de la **personnalité juridique** et de l'**autonomie financière**. Il a été créé par le décret n°326 du 3 mars 1995 et s'est alors substitué à un établissement existant. L'OATPP est rattaché au ministère de l'Intérieur. Le décret de 1995 lui confie d'autres compétences : la formation et l'assistance sociale aux détenus, la gestion des peines de substitution aux peines de prison par exemple. En revanche, l'OATPP n'intervient pas dans la surveillance des détenus.

Le travail des détenus à l'intérieur des établissements pénitentiaires s'effectue selon deux régimes principaux, **l'OATPP restant l'employeur des détenus**.

L'OATPP gère directement des ateliers de fabrication et des exploitations agricoles, les détenus travaillent alors sous la direction de personnels de l'OATPP ⁽¹⁾. L'OATPP gère également certains services internes aux établissements (boulangerie, cuisine, économat, réparation...) sous forme d'ateliers de production.

L'OATPP peut aussi concéder à des entreprises privées la totalité des activités de production, les entreprises concessionnaires organisant le travail, fournissant le personnel d'encadrement et le matériel, se chargeant de la commercialisation des produits et veillant au respect de la législation sur l'hygiène et la sécurité. Les entreprises concessionnaires et les détenus sont liés par un contrat (document n° 9) qui définit le poste de travail, la durée de l'éventuelle période d'essai, la rémunération, les horaires et les congés annuels. Les entreprises concessionnaires remboursent à l'OATPP les coûts qu'il supporte.

Environ **8 200 détenus** ⁽²⁾ **travaillent actuellement dans les établissements pénitentiaires**. Un peu plus de la moitié sont employés dans le cadre du service général des établissements et les autres dans les quelque 400 ateliers de production et exploitations agricoles, où les travaux d'assemblage représentent la très grande majorité (75 %) des activités offertes. Le solde se répartit entre la charpenterie, la confection, la céramique, les arts graphiques et l'agriculture. Le nombre des détenus employés dans les établissements pénitentiaires a beaucoup augmenté au cours des dernières années : il ne s'élevait qu'à 3 200 en 1996.

⁽¹⁾ En 2001, les activités productives employaient 160 des 1 350 salariés de l'OATPP.

⁽²⁾ Il y a environ 48 500 détenus : 78 % ont été condamnés et les autres sont en détention préventive.

C. 3) LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

La loi-cadre portant **statut général des salariés** précise que les détenus qui travaillent dans les établissements pénitentiaires sont employés selon un **régime exorbitant du droit du travail**, mais qui doit prendre en compte les droits fondamentaux reconnus à chacun par la Constitution.

Une loi adoptée en décembre 1999 a habilité le gouvernement à définir par décret le statut professionnel des détenus. Il est maintenant déterminé par le **décret n° 782 du 6 juillet 2001, qui constitue en quelque sorte le droit du travail des détenus**, puisque le droit commun du travail s'applique seulement lorsque le décret y renvoie explicitement.

Ce régime particulier s'applique uniquement aux détenus qui sont employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires, directement par l'OATPP ou par les entreprises concessionnaires. Les détenus qui travaillent à l'extérieur des établissements pénitentiaires sont, à quelques exceptions près, employés selon le droit commun.

1. a) La rémunération

La loi pénitentiaire prévoit que tout travail « *directement productif* » doit être rémunéré. Les détenus qui ont une occupation non productive ne sont donc pas rémunérés. Ils peuvent cependant percevoir des gratifications, qui n'ont pas le caractère de salaires, car les activités non productives ne se déroulent pas dans le cadre du décret de juillet 2001.

Le mode de calcul des rémunérations est déterminé chaque année par le conseil d'administration de l'OATPP, par **référence au salaire minimum interprofessionnel**.

La rémunération doit être proportionnelle au nombre d'heures effectivement travaillées ou au rendement. Elle doit aussi tenir compte de la classification du détenu, car le décret de juillet 2001 distingue deux catégories. Les ouvriers « de base » accomplissent l'ensemble des tâches nécessaires au fonctionnement des ateliers de production, tandis que les ouvriers de niveau supérieur réalisent les mêmes tâches d'exécution et participent en outre à l'organisation du travail. Par ailleurs, l'OATPP peut également prévoir des primes de qualité ou de rendement.

En 2001, l'OATPP a consacré 15 % de son budget (soit environ 19,5 millions d'euros) au paiement des rémunérations des détenus et des charges sociales correspondantes. **Actuellement, la rémunération mensuelle des détenus est d'environ 200 €**

2. b) La durée du travail

L'administration pénitentiaire doit garantir aux détenus un **repos hebdomadaire d'un jour et demi sans interruption**, en principe le samedi après-midi et le dimanche. Toutefois, le calendrier de travail établi chaque année par le directeur de l'établissement peut prévoir une organisation du travail différente (par équipes, journée continue...).

La durée de la journée de travail ne doit pas dépasser la durée maximale prévue par le droit commun.

Par ailleurs, les détenus ont droit chaque année à **trente jours de congés payés**.

3. c) Les autres conditions de travail

Les dispositions du décret de juillet 2001 s'apparentent au droit commun du travail :

– application de la loi sur la procédure régissant les conflits du travail en cas de différend individuel ;

– suspension du contrat de travail pour certains motifs limitativement énumérés (incapacité temporaire, maternité, sanctions disciplinaires...), qui permet au directeur de l'établissement de désigner un autre détenu pour occuper le poste de travail ;

– rupture du contrat de travail pour d'autres motifs également énumérés (démission, discipline, limite d'âge, libération, emploi à l'extérieur, infractions aux règles du travail...) ;

– droit à la promotion et à la formation ;

– participation à l'organisation et à la planification du travail ;

– droit de ne subir aucune discrimination dans le travail ;

– déroulement du travail dans les conditions d'hygiène et de sécurité de droit commun.

Grâce au décret de juillet 2001, tous les détenus qui exercent une activité productive à l'intérieur des établissements pénitentiaires sont couverts par le régime général de sécurité sociale de façon rétroactive depuis le 1^{er} janvier 2001. L'OATPP doit assumer les charges qui incombent à tout employeur.

En vertu d'une modification apportée en décembre 2000 à la loi générale sur la sécurité sociale, l'OATPP bénéficie d'une réduction de 65 % sur les cotisations pour l'assurance chômage, la formation professionnelle et le fonds de garantie salariale (qui se charge du versement des salaires en cas de défaillance de l'employeur). Pour les cotisations correspondant aux risques courants (maladie, vieillesse, famille...), l'OATPP bénéficie des mêmes réductions que les entreprises qui embauchent des personnes en difficulté. Les cotisations d'assurance chômage et de formation professionnelle des détenus sont également diminuées de 65 %.

L'affiliation au régime général de la sécurité sociale permet en particulier aux détenus de bénéficier des prestations de l'assurance chômage au moment où ils sortent de prison.

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

ITALIE

La loi du 26 juillet 1975 sur le système pénitentiaire (document n° 10) affirme le **caractère obligatoire du travail des détenus**. Elle précise que les détenus peuvent être employés dans des entreprises extérieures aux établissements pénitentiaires, dans des conditions très proches du droit commun.

La loi de 1975 énonce les grands principes applicables au travail des détenus lorsqu'il se déroule à l'intérieur des établissements, tandis que son **règlement d'application** comporte des dispositions plus détaillées. Le règlement actuellement en vigueur fait l'objet d'un décret du président de la République du 30 juin 2000 (document n° 11). Il se substitue au règlement précédent, qui datait de 1976.

Pour pallier le manque d'emplois offerts par l'administration pénitentiaire, **le nouveau règlement vise à favoriser le travail en concession**. En effet, malgré le caractère obligatoire du travail des détenus, le pourcentage des détenus qui travaillaient s'élevait, au 30 juin 2000, à peine à 24 %, alors qu'il était supérieur à 40 % 10 ans plus tôt.

Dans le même but, la loi n° 193 du 22 juin 2000 portant mesures destinées à faciliter le travail des détenus (document n° 12) prévoit des exemptions de cotisations sociales et des dégrèvements fiscaux au profit des entreprises qui font travailler des détenus à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

A. 1) L'OBLIGATION DE TRAVAILLER

La loi pénitentiaire énonce que le travail et la formation professionnelle des détenus doivent être favorisés par tous les moyens et affirme **le caractère obligatoire du travail pour les détenus qui ont été condamnés**. L'organisation et les méthodes de travail doivent correspondre à celles qui sont utilisées dans toute entreprise, car le travail des détenus vise avant tout à favoriser leur réinsertion sociale.

Les détenus ne travaillent pas nécessairement à l'intérieur des établissements. Leur régime pénitentiaire peut leur permettre d'être employés dans des entreprises extérieures. Par ailleurs, la loi prévoit que les détenus qui ont des talents « *artisansaux, culturels et artistiques* » peuvent être autorisés à exercer une activité professionnelle pour leur propre compte.

D'après la loi pénitentiaire, l'attribution du travail à l'intérieur des établissements ne doit se faire qu'en fonction des critères suivants : longueur de la période d'inactivité pendant la détention, qualification, activités exercées avant l'incarcération, activités susceptibles d'être exercées après la libération et charges de famille.

Pour garantir une affectation transparente des emplois, la loi pénitentiaire prévoit l'établissement de deux **listes d'aptitude**, l'une générale et l'autre par qualification. Ces deux listes sont dressées par des **commissions** où siègent non seulement le directeur de l'établissement ainsi que des représentants élus du personnel pénitentiaire, mais aussi des membres des organisations syndicales représentatives au plan national et local. Un détenu tiré au sort assiste aux réunions de cette commission, mais sans voix délibérative.

En revanche, la loi précise que l'attribution des emplois dans les entreprises extérieures s'effectue selon les règles de droit commun.

B. 2) L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

La loi de 1975 a mis fin au système d'adjudication de la main-d'œuvre, selon lequel l'administration fournissait uniquement la main-d'œuvre à des entreprises privées qui géraient des ateliers dans les établissements pénitentiaires et qui fonctionnaient selon les règles de l'économie de marché. En effet, cette loi a introduit l'obligation pour l'administration pénitentiaire d'organiser et de gérer directement le travail à l'intérieur des établissements, le cas échéant en collaboration avec des entreprises publiques, qui pouvaient fournir le personnel d'encadrement, l'outillage et les matières premières.

L'incapacité de l'administration à occuper les détenus et l'inapplication des dispositions relatives au travail à l'extérieur ont entraîné la diminution progressive du pourcentage des détenus actifs. Pour pallier cet inconvénient, la loi de 1975 a été réformée, notamment en 1986, en 1993 et en 2000. Son règlement d'application a également été modifié en juin 2000. L'objectif recherché est toujours le même : décharger l'administration pénitentiaire de l'organisation du travail des détenus et, dans la mesure où elle continue à s'en occuper, lui permettre de le faire dans des conditions aussi peu contraignantes que possible.

Actuellement, le travail des détenus dans les établissements pénitentiaires est organisé selon deux modalités principales.

– L'administration emploie une partie des détenus dans le cadre du service général des établissements pénitentiaires ou les fait travailler dans des ateliers, la production des détenus pouvant alors, en vertu d'une disposition législative expresse, être vendue à des prix inférieurs aux prix de revient. L'administration peut conclure des accords pour la commercialisation des produits fabriqués par les détenus avec des entreprises qui disposent de leur propre réseau de vente.

– Les établissements pénitentiaires peuvent déléguer à des entreprises publiques ou privées leur obligation d'occuper les détenus.

Pour attirer les entreprises extérieures, le règlement de juin 2000 prévoit que les établissements pénitentiaires mettent les locaux de travail gratuitement à la disposition des entreprises. Cette gratuité est présentée comme la contrepartie du fait que l'administration est libérée des frais d'administration et de gestion liés à l'organisation du travail des détenus. Les établissements pénitentiaires et les entreprises concessionnaires signent des conventions déterminant leurs obligations réciproques. Les entreprises disposent d'une complète autonomie économique et d'organisation. Les détenus sont leurs employés et ne dépendent que d'elles, même si elles versent les rémunérations à la direction des établissements pénitentiaires. Les établissements pénitentiaires ont même la possibilité de concéder les services internes, comme la fourniture des repas ou le ménage.

La modification apportée à la loi pénitentiaire par la loi du 22 juin 2000 incite également les entreprises à employer des détenus à l'intérieur des établissements pénitentiaires : elle les exempte du paiement des cotisations sociales et leur accorde des dégrèvements fiscaux. Ces derniers ont été précisés dans un règlement de septembre 2001 : pour chaque contrat de travail d'une durée d'au moins trente jours rémunéré selon les normes des conventions collectives, l'État accorde un crédit d'impôt mensuel de 516,46 €. Pour éviter que les détenus ne soient licenciés au moment où ils sont libérés, le crédit d'impôt est également versé pendant les six mois qui suivent la libération.

Le règlement de juin 2000 précise que le travail des détenus doit, dans l'ordre, servir à satisfaire les besoins de l'administration pénitentiaire, les commandes des autres administrations nationales, puis celles des entreprises publiques et privées. Si ces différentes commandes ne suffisent pas à employer la main-d'œuvre disponible, l'administration peut organiser la fabrication de produits destinés à être vendus sur le marché.

C. 3) LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

1. a) La rémunération

La loi pénitentiaire dispose que le travail des détenus doit être rémunéré. Elle précise que les revenus doivent être déterminés de façon équitable, en fonction de la qualité et de la quantité de travail fourni, de l'organisation et de la nature du travail, et que leur **montant ne peut pas être inférieur aux deux tiers de ce qui est prévu par les conventions collectives correspondantes.**

En 1992, la Cour constitutionnelle a estimé que cette disposition ne heurtait pas le principe d'égalité, à condition qu'elle ne s'applique qu'au travail effectué à l'intérieur des établissements pénitentiaires, car ce travail diffère beaucoup de celui qui est réalisé en entreprise, notamment sur le plan technologique et productif.

Les revenus sont déterminés par une commission *ad hoc* prévue par la loi pénitentiaire et composée de hauts fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, de représentants des ministères du trésor et du travail, et de délégués des organisations syndicales représentatives au plan national.

Les règles relatives au calcul de la rémunération apparaissent plutôt favorables. Cependant, les détenus doivent payer une partie de leurs frais d'hébergement. En outre, deux autres retenues sont appliquées sur leurs gains : l'une pour l'indemnisation des victimes et l'autre pour le remboursement des frais de procédure. Ces différentes retenues ne peuvent pas empêcher les détenus de conserver les trois cinquièmes de leurs gains. On estime que, compte tenu des retenues, les détenus perçoivent pour un travail donné 40 % de ce que perçoit un salarié « normal ».

2. b) La durée du travail

D'après la loi pénitentiaire, la durée du travail en prison ne peut pas dépasser celle qui est prévue par le droit commun du travail. De plus, les jours fériés doivent être chômés.

Dans une décision rendue en mai 2001, la **Cour constitutionnelle** a estimé que, malgré l'absence d'une telle disposition dans la loi pénitentiaire, les détenus avaient droit à des **congés payés annuels.**

3. c) Les autres conditions de travail

Dans une décision rendue en août 1985, la Cour de cassation a estimé que les règles générales relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail s'appliquaient aux détenus employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

PAYS-BAS

La loi pénitentiaire du 15 juin 1998 est une loi-cadre qui définit seulement quelques principes applicables au travail des détenus. Elle oblige en particulier les détenus qui ont été condamnés à travailler. En fonction de leur régime pénitentiaire, ils sont employés dans l'établissement où ils sont internés ou à l'extérieur.

Les relations entre les détenus qui travaillent à l'extérieur des établissements pénitentiaires et leurs employeurs obéissent en grande partie au droit commun. En revanche, les autres détenus sont soumis à des règles particulières, qui sont en grande partie définies dans les règlements des établissements.

Toutefois, **le règlement du ministre de la Justice du 24 décembre 1998 relatif à la rémunération du travail des détenus** (document n° 13), qui s'applique dans tous les établissements, détermine non seulement les modalités de la rémunération des détenus, mais aussi les principales règles applicables au temps de travail.

A. 1) L'OBLIGATION DE TRAVAILLER

D'après la loi pénitentiaire, les détenus qui ont été condamnés ont l'obligation de réaliser le travail qui leur est confié par le directeur de leur établissement, soit à l'intérieur de celui-ci, soit à l'extérieur.

Le règlement relatif à la rémunération des détenus précise que cette obligation ne concerne pas les condamnés âgés de plus de soixante-cinq ans.

Depuis 1994, date de l'introduction progressive du programme « Détention active », le régime pénitentiaire « standard », qui est le régime normal des détenus en début de peine, prévoit une répartition hebdomadaire des différentes activités qui donne au travail une place prédominante.

La quasi-totalité des 12 000 détenus travaille, y compris les prévenus, qui représentent 40 % de la population pénitentiaire.

B. 2) L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

Les établissements pénitentiaires, qui font partie de l'administration de la justice, **organisent eux-mêmes le travail des détenus**. Chaque directeur dispose d'une grande autonomie en matière d'investissement, de production et de gestion.

Comme les activités marchandes ne peuvent être réalisées dans la fonction publique qu'à titre exceptionnel, une circulaire du ministère de l'économie du 8 mai 1998 précise la portée de ces exceptions.

La réalisation d'activités marchandes dans les établissements pénitentiaires est autorisée parce qu'elle est indissociablement liée à la fonction régaliennne que constitue l'exécution des peines, mais elle ne peut avoir lieu que dans le respect des règles énoncées dans la circulaire.

D'une façon générale, pour empêcher toute distorsion de concurrence, les activités marchandes de l'administration doivent se dérouler dans des conditions aussi proches que possible de celles du marché. Les moyens mis à disposition (financiers, humains, matériels...) doivent l'être dans des conditions aussi proches que possible de celles du marché et les prix des produits doivent intégrer la totalité des coûts de production.

En principe, les détenus travaillent dans des ateliers, car le **travail en collectivité** est considéré comme un élément de resocialisation. Les détenus sont essentiellement employés à des travaux de montage, de conditionnement et de couture. Certains établissements disposent d'ateliers de mécanique et de cartonnage. Ces travaux sont effectués en sous-traitance pour des entreprises.

C. 3) LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

1. a) La rémunération

Elle est déterminée par le règlement du ministre de la Justice du 24 décembre 1998.

- Pour le travail en atelier, la rémunération est calculée à partir du **salaire horaire** et du nombre d'heures effectivement travaillées. Le salaire horaire est fixé par le règlement à **1,40 florins** (c'est-à-dire à 0,635 €).

En revanche, pour les travaux dits « à la tâche », qui sont des travaux plus spécifiques confiés par le directeur de l'établissement et effectués individuellement ou en petits groupes, le rythme de travail est défini par les détenus eux-mêmes. La rémunération est alors calculée à partir du salaire horaire et du temps que le directeur de l'établissement estime nécessaire à l'accomplissement du travail. Les tâches relevant du service général de l'établissement font partie de cette catégorie.

- La rémunération est donc indépendante de la nature du travail réalisé. Elle peut cependant être personnalisée au moyen des **primes** que les directeurs des établissements pénitentiaires peuvent accorder, par exemple pour tenir compte de la difficulté du travail, du fait qu'il a été réalisé à des heures particulières ou dans des conditions exceptionnelles. La prime horaire ne peut pas dépasser le montant du taux horaire.

- Tout détenu qui doit travailler et qui en est empêché a droit à un **salaire minimum**, qui est calculé sur la base de **vingt heures hebdomadaires**. Versé chaque semaine, le salaire minimum s'élève à 80 % de ce qui serait dû pour vingt heures de travail, soit 10,16 €

Le salaire minimum est versé lorsque la cause de l'empêchement est prévue par le règlement (maladie, examen médical, changement d'établissement, convocation dans le cadre d'une procédure judiciaire...). En revanche, lorsqu'un détenu a été exclu du travail, pour indiscipline par exemple, il n'a pas droit au salaire minimum.

2. b) La durée du travail

La loi pénitentiaire dispose que le temps de travail est déterminé dans le règlement de chaque établissement et qu'il doit suivre les règles de droit commun.

Le programme « Détention active » prévoit que les détenus travaillent **vingt-six heures par semaine**. Cette norme est respectée, puisque le temps de travail moyen s'élève à vingt-cinq heures hebdomadaires.

Le règlement du ministre de la Justice du 24 décembre 1998 précise que les détenus ne sont pas obligés de travailler le dimanche et les jours de fête reconnus par la loi (1^{er} janvier, Pâques, Pentecôte...). Ils ne travaillent pas non plus les jours où ils ont des obligations d'ordre religieux (retraites, exercices spirituels, rencontres œcuméniques...). De plus, chaque année, le ministre de la Justice établit la liste des jours fériés pour les religions non chrétiennes.

L'absence de travail les jours de repos hebdomadaire et les jours fériés est compensée par le versement d'une indemnité. Elle est calculée en fonction du nombre d'heures de travail prévue par le programme du jour en question, chaque heure étant indemnisée à hauteur de 80 % du taux horaire.

3. c) Les autres conditions de travail

À quelques exceptions près, la loi générale sur les conditions de travail ne s'applique pas aux détenus.

LE TRAVAIL DES DÉTENUS

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Allemagne – Articles 37 à 52 de la loi du 16 mars 1976 sur l'exécution des peines et articles correspondant de la circulaire fédérale d'application (langue originale)
- Document n° 2** Allemagne – Ordonnance du 11 janvier 1977 sur la rémunération du travail pénitentiaire (langue originale)
- Document n° 3** Danemark – Articles 38 à 42 de la loi du 31 mai 2000 sur l'exécution des peines (langue originale)
- Document n° 4** Danemark – Règlement du 17 mai 2001 sur l'activité des détenus dans les établissements pénitentiaires (langue originale)
- Document n° 5** Danemark – Directives de l'administration pénitentiaire relatives au texte susmentionné (langue originale)
- Document n° 6** Danemark – Règlement du 10 décembre 2001 sur la rémunération des détenus pour 2002 (langue originale)
- Document n° 7** Espagne – Articles 26 à 35 de la loi organique du 26 septembre 1979 sur les établissements pénitentiaires (langue originale)
- Document n° 8** Espagne – Décret royal n° 782 du 6 juillet 2001 relatif au régime spécial du travail des détenus qui sont employés dans les ateliers pénitentiaires (langue originale)
- Document n° 9** Espagne – Contrat type conclu entre les détenus et les entreprises concessionnaires de l'OATPP (langue originale)
- Document n° 10** Italie – Articles 20 à 25 bis de la loi n°354 du 26 juillet 1975 sur le système pénitentiaire (langue originale)
- Document n° 11** Italie – Articles 47 à 57 du décret du 30 juin 2000 du président de la République pris pour l'exécution de la loi pénitentiaire de 1975 (langue originale)
- Document n° 12** Italie – Loi n°193 du 22 juin 2000 portant mesures destinées à favoriser le travail des détenus (langue originale)
- Document n° 13** Pays-Bas – Règlement du ministre de la Justice du 24 décembre 1998 relatif à la rémunération du travail des détenus (langue originale)

PRISONS :

LE TRAVAIL À LA PEINE

Contrôle budgétaire de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (R.I.E.P.)

A l'heure où la demande d'une plus grande sévérité pénale conduit à une augmentation du nombre de détenus, il est indispensable de se pencher sur l'action que mène l'administration pénitentiaire pour préparer la réinsertion sociale et professionnelle. Telle est la mission assignée par le législateur au travail pénitentiaire, dont la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (R.I.E.P.) constitue un des acteurs.

Le constat est sévère : il manque aujourd'hui 10.000 emplois en prison. Le droit au travail des détenus est limité. Sur le plan qualitatif, les activités proposées sont bien éloignées de l'objectif de réinsertion posé par le code de procédure pénale, les rémunérations restent dérisoires, les règles d'hygiène et de sécurité inégalement respectées. Le travail pénitentiaire vit une grande misère.

Quelles en sont les causes ? La première tient aux multiples contraintes qui s'exercent sur le travail pénitentiaire : contraintes architecturales, de sécurité, mauvaise organisation de la journée pénitentiaire, mouvements de personnels et de détenus, contexte économique. La seconde tient au défaut de dynamisme et de vision stratégique des acteurs du monde pénitentiaire : pragmatisme de l'administration qui conduit à l'impasse, fragilité de la R.I.E.P., manque de rigueur de beaucoup de concessionnaires.

Face à une telle situation, le rapporteur spécial des comptes spéciaux du trésor formule 62 propositions concrètes pour une nouvelle politique du travail pénitentiaire. Parmi les principales figurent l'abattement de cotisations sociales patronales pour les employeurs, l'orientation vers des activités à plus haute valeur ajoutée, le développement de la formation professionnelle, la réforme en profondeur de la R.I.E.P. et l'introduction mesurée du droit du travail en prison.