

APPEL D'OFFRES

"LE TRAVAIL PENTITENTIAIRE"

La procédure d'appel d'offres est l'un des moyens auxquels a recours la Mission de Recherche Droit et Justice pour mettre en œuvre la politique scientifique de recherche qu'elle a définie dans les domaines du Droit et de la Justice.

Le texte suivant est destiné à guider la réflexion de tous ceux qui, quelle que soit leur discipline, souhaitent répondre au présent appel d'offres. Il est complété par une note rappelant les modalités pratiques de soumission des projets ainsi que par une fiche de renseignements administratifs et financiers.

Durée maximum de la recherche : **24 mois**

Date limite de réception des
projets en 15 exemplaires :
06 décembre 2002

***Mission de Recherche
Droit et Justice***

***247, Rue Saint Honoré
75042 Paris cedex 01***

*Téléphone : 01.44.77.66.60
Télécopie : 01.44.77.66.70
E-mail : mission@gip-recherche-justice.fr*

Créé par l'arrêté du 11 février 1994, le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Mission de Recherche Droit et Justice est composé des membres statutaires suivants : Ministère de la Justice, Centre National de la Recherche Scientifique, Ecole Nationale de la Magistrature, Conseil National des Barreaux, Conseil Supérieur du Notariat.

Sont également associés trois membres avec voix consultative : Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie, Institut des Hautes Etudes sur la Justice, Association Française pour l'Histoire de la Justice.

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. Il l'est en revanche dans un certain nombre de pays européens tels que l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie, les Pays-Bas, ... L'article 720 du Code de procédure pénale (CPP) institue un droit au travail pour la population pénale en créant, pour l'administration, une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux détenus qui en font la demande. Ces activités contribuent à maintenir un lien entre la société civile et le détenu, ainsi qu'à son équilibre personnel.

Cette offre d'emploi aux personnes détenues, devrait, au delà des rémunérations immédiatement procurées, favoriser leur future réinsertion par l'exercice d'une activité professionnelle, permettant l'acquisition d'une expérience ou d'une formation.

LE CONTEXTE

1. Les différentes formes du travail pénitentiaire :

1.1. Le service général

Les travaux liés au fonctionnement des établissements (hôtellerie, cuisine, buanderie, entretien, maintenance...) sont effectués sous le régime du service général. Les détenus sont rémunérés sur des crédits budgétaires et leur rémunération varie entre 31,50 et 63,50 francs 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 dans les établissements à gestion mixte.

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, qui a été reconduite dans la Loi de Finance 2002.

En 2001, 6638 détenus en moyenne ont été affectés à ces emplois (en diminution annuelle d'environ 1% depuis cinq ans)

1.2. Les activités de production

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

La R.I.E.P. est un compte de commerce géré par le Service de l'Emploi Pénitentiaire (S.E.P), service à compétence nationale délocalisé à Tulle (19). Sa vocation première est de vendre aux organismes de droit public les produits qu'elle fabrique avec le concours de détenus. Ses ateliers sont souvent installés dans les établissements pour peine.

Elle a par ailleurs élargi sa clientèle en assurant une production propre, référencée dans un catalogue (mobilier, biens d'équipement, vêtements...) et des services de sous-traitance dans les secteurs de la menuiserie, de la métallerie, de la confection, du conditionnement à façon. Aujourd'hui, 50 % de son chiffre d'affaires est réalisé avec le secteur privé.

En 2001, la R.I.E.P employait en moyenne 1240 détenus dans ses ateliers répartis dans 26 établissements. La rémunération journalière moyenne est de 23,80 €uros.

1.2.2. Le travail en concession et les groupements privés (la gestion mixte)

La concession permet de mettre des détenus 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 avec l'entreprise.

Au 1^{er} semestre 2001, 7236 détenus en moyenne travaillaient sous ce régime dans les établissements à gestion publique, avec une rémunération journalière moyenne de 19,55 € pour environ 6 heures travaillées..

Concernant la gestion mixte, l'organisation d'activités de production est une des fonctions auxquelles ces prestataires sont associés. Les groupements ont résolument fait le choix de s'organiser afin de gérer en sous-traitance des activités de main-d'œuvre (conditionnements, assemblages, petits travaux techniques...). Leur professionnalisme est important. Les objectifs de résultats (masse salariale, heures de travail produites, niveau de rémunération) assignés par le marché sont dépassés.

En 2001, 2330 détenus en moyenne travaillaient en production dans les établissements pénitentiaires en gestion mixte.

1.3. Le travail à l'extérieur (les placements extérieurs et la semi liberté)

Ces mesures d'aménagement de peine qui 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 associations ou des entreprises.

Au premier semestre 2001, 1345 détenus en moyenne travaillaient selon ces deux modalités, à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

2. Les enjeux du travail pénitentiaire

3. L'état actuel

Un programme visant à faire progresser l'emploi en production dans les établissements a permis sur la période 1997-2000 d'augmenter de 25% le montant des rémunérations versées (43 M€, pour 2 250 000 journées travaillées).

Les moyens d'amélioration de la situation actuelle sont principalement d'ordre organisationnel et méthodologique. C'est donc sur ces points que le Plan d'Amélioration des Conditions du Travail et de l'Emploi (P.A.C.T.E 2) s'efforce d'apporter des correctifs, principalement par la mobilisation et la formation des responsables de la fonction travail en établissement, et de l'ensemble des services contribuant à l'insertion professionnelle des personnes détenues. Ce plan, dont le démarrage a débuté en 2001, s'étalera sur une durée de trois ans et fixe trois objectifs au niveau national :

- procurer une activité rémunérée à tout détenu qui en fait la demande

- améliorer la cohérence des dispositifs d'insertion professionnelle
- rapprocher le travail pénitentiaire du droit commun

Ces objectifs se traduisent par la mise en place d'actions concrètes sur des objectifs de résultats par établissement (mis en forme dans des plans d'action locaux).

Par ailleurs, le statut juridique des détenus au travail a fait l'objet de propositions dans le cadre des travaux préparatoires de la loi d'orientation pénitentiaire. Le projet, propose un contrat de travail en détention qui emprunte les éléments essentiels du contrat de droit commun, tout en intégrant les limites imposées par la situation spécifique au contexte pénitentiaire.

LES ORIENTATIONS DE RECHERCHE

Les éléments du contexte qui viennent d'être rappelés ci-dessus ainsi que les conclusions du rapport du sénateur Paul LORIDANT rendu public le 26 juin 2002, permettent de préciser les interrogations de l'administration pénitentiaire qui pourraient constituer les axes d'un appel d'offres de recherches.

1 - Les évolutions économiques et sociales, et leur influence sur l'offre de travail envers les personnes incarcérées.

La population incarcérée présente, en général, un faible niveau de qualification. Qu'il s'agisse du travail en concession ou des emplois procurés par l'entremise des groupements privés, le type d'emplois proposés requiert peu de formation. L'adéquation entre l'activité économique et l'offre des entreprises d'une part, l'existence d'une main d'œuvre peu qualifiée, soumise à l'autorité pénitentiaire d'autre part est une des premières interrogations qui se posent.

Afin d'avoir une vision d'ensemble plus sûre, un des points qui devra être étudié en priorité, sera de configurer (décrire / cartographier) cette offre de travail dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, en la référant aux secteurs économiques concernés. Une analyse de l'organisation du travail des entreprises sous-traitant une partie de leur production à l'administration pénitentiaire sera faite, afin de repérer leurs attentes et leurs motivations.

A partir des emplois les plus représentatifs de l'offre de travail dans des établissements pénitentiaires, on cherchera à quels segments de la production correspondent ces emplois dans les entreprises fournissant le travail. Il s'agira d'analyser dans ces entreprises et en comparaison avec le secteur économique correspondant quelle organisation du travail suppose la possibilité d'externaliser des tâches pour les proposer à la main d'œuvre représentée par les personnes incarcérées. On cherchera à évaluer cette organisation : correspond-elle à une dimension « archaïque » de l'entreprise ou est-elle susceptible de se maintenir à court/moyen terme ? (Coûts / avantages / en quels termes ?)

Cette analyse devra être conduite avec une visée prospective sur la situation économique et financière du secteur concerné et sur les modifications organisationnelles qui pourraient intervenir dans ce champ afin de maintenir sa viabilité économique. En d'autres termes, on se demandera si les mutations économiques liées à la mondialisation de l'économie et aux délocalisations qui l'accompagnent, conduisent à la sous-traitance de segments de la production

vers des pays où l'offre de main d'œuvre est moins onéreuse entraînant la raréfaction des opportunités de travail pour administration pénitentiaire.

2 - La prospection des emplois, la gestion du secteur « travail » dans les directions régionales, l'organisation du travail dans les établissements : comparaison des établissements du secteur public et des établissements en gestion mixte

Prolongeant la réflexion en amont sur l'offre de travail, un second axe à étudier serait l'articulation entre les entreprises présentes dans le bassin d'emploi et leur prospection par l'administration.

Il s'agit là d'une réflexion en termes de stratégie, de moyens, d'organisation, d'administration et de relations institutionnelles. La nécessité d'accroître l'offre de travail pour les personnes incarcérées a conduit l'administration pénitentiaire à élaborer un cahier des charges précis pour le partenaire privé dans le cadre du programme 13 000. Ce cahier des charges accompagné d'évaluations prévoit des pénalités en cas de non respect des obligations. Il est repris dans la reconduction des marchés intervenue en 2001. En 1994, la circulaire définissant l'organisation des services déconcentrés créait dans chaque directions régionales un « chargé d'unité travail et emploi » (CUTE).

L'objet de ce second axe de réflexion serait de comparer non seulement les moyens mais aussi l'organisation, les modalités, les méthodes investis dans la fonction de prospection des emplois dans les deux types d'établissements.

Cette analyse devra s'appuyer sur l'étude de l'organisation de cette fonction, des relations entre les partenaires en intégrant le point de vue de tous les acteurs : partenaires économiques extérieurs à l'administration (CCI, organisations patronales), groupements titulaires des marchés de fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion mixte, administration pénitentiaire au niveau central, régional et local, service de l'emploi pénitentiaire (RIEP). Une étude pointue des profils, des contraintes, des possibilités et des méthodes des responsables de la prospection des emplois est indissociable de l'analyse organisationnelle.

En aval de ce premier repérage, l'étude de l'organisation du travail par rapport aux modes de gestion dans les deux types d'établissements (publics et en gestion mixte) sera à réaliser de façon complémentaire pour mieux évaluer les facteurs contribuant à l'offre de travail et en dégager les améliorations possibles. Ce travail se fera de façon verticale en comparant les positions de tous les acteurs intéressés à la fonction travail dans les deux types d'établissements.

Il serait souhaitable que ce second axe de réflexion s'appuie sur une analyse comparative avec d'autres pays européens.

3 - L'activité « travail » dans la démarche de réinsertion et dans la gestion de la population incarcérée.

La place de l'activité « travail » en prison, essentielle comme en témoignent les dispositions des marchés de fonctionnement des établissements à gestion mixte, se décline sous différents aspects. On en connaît la dimension occupationnelle : gestion de la population détenue et occupation du temps pour les personnes incarcérées et la dimension économique : procurer un

revenu, même peu élevé, aux personnes les plus démunies. On met également en avant la dimension de formation et de socialisation du travail en détention.

Partant du constat du faible niveau de qualification d'une majorité de la population incarcérée, de la nécessité de procurer du travail au plus grand nombre de personnes détenues et de la structuration de l'offre de travail par rapport aux secteurs économiques correspondants, la réflexion s'attachera à dégager les articulations possibles entre ces trois paramètres.

Une nouvelle logique du travail en milieu pénitentiaire peut-elle être formulée qui associerait le partenaire économique sur des objectifs d'accompagnement dans l'emploi, voire de formation de la population détenue ? Il y aurait une forme de subventionnement des entreprises qui bénéficieraient d'une production à un coût très faible moyennant la formation des détenus dans des conditions de travail équivalentes à celles prévalant dans les entreprises alors que les formations dispensées actuellement sont majoritairement sans ancrage immédiat dans la réalité. On s'orienterait donc vers une forme de travail aidé avec une participation clairement identifiée de financements publics (ou d'allègement de charges) aux entreprises - ce qui, pour exister, n'est pas précisément repéré à l'heure actuelle - et une participation des entreprises sur des objectifs sociaux et citoyens.

Les objectifs de formation sont-ils compatibles avec des objectifs de production ? A quelles conditions organisationnelles et d'équipement ? Dans quels secteurs d'activité est-ce possible ? A quel coût ? Avec quel encadrement ? Quel est le point de vue des acteurs économiques ?

Du côté de l'administration pénitentiaire, comment concilier ces objectifs avec les contraintes pénitentiaires en termes de sécurité, d'organisation de la journée de détention, ? Quelles nouvelles organisations / réglementation cela suppose-t-il ? Quelles orientations pourraient être proposées afin de concilier les caractéristiques de la population pénale, ses évolutions et les mutations économiques dans un esprit de lutte contre les exclusions ?

4 - Des objectifs de réinsertion à l'élaboration d'un statut de la personne incarcérée

La lutte contre la récidive est aussi affaire de droit(s) comme forme d'inscription dans le contrat social. La relation de travail entre la personne détenue et l'entreprise n'est actuellement formalisée par aucune relation juridique. L'administration pénitentiaire contractualise avec le donneur d'ouvrage (concessionnaire ou groupement) et la personne détenue n'est pas partie à ces accords, et reste donc « objet », sous tutelle pénitentiaire.

L'ancien projet de loi pénitentiaire prévoyait une avancée dans ce domaine en proposant un contrat de travail en détention, permettant d'adapter au mieux le droit du travail avec la situation de détention, et également un « contrat de mobilisation ».

Une réflexion d'ordre juridique sur ces questions s'avère importante tant il semble fondé que l'accès au droit par l'intermédiaire d'un statut véhicule un apprentissage des responsabilités et du respect d'autrui pour des personnes que leur parcours a mis à l'écart des principales sources de reconnaissance sociale.

Il s'agirait d'approfondir les relations juridiques des différentes parties : personne détenue accédant au travail, employeur (l'administration pénitentiaire) et concessionnaires, en étudiant les différents aspects de la relation de travail (embauche, rémunérations, licenciement, conditions de travail, sécurité, expression des travailleurs...).

Comment articuler un statut juridique relatif à l'emploi dans un milieu où s'exerce des contraintes qu'aucune des deux parties à la relation de travail ne domine ? Quel intérêt, quelles obligations pour chacune des parties vis à vis des deux autres ? Cette question se donne-t-elle différemment pour les établissements en gestion mixte ? Quelles conséquences pour le service public ? Pour le judiciaire ?

Par ailleurs, même si la majeure partie des détenu(e)s sont peu formés, l'évolution judiciaire concernant le prononcé des condamnations de certains type de délits (affaires de mœurs), fait entrer en prison des personnes qui ont été auparavant fortement intégrées dans la vie sociale et professionnelle. Il importe d'étudier également quel statut juridique pourrait permettre à certaines personnes détenues la poursuite de leur activité antérieure d'une part et d'autre part comment l'offre de travail peut mieux prendre en compte les compétences de certains détenus.

Il serait tout à fait important de conduire cette réflexion en termes comparatifs avec d'autres pays dont la situation économiques et juridique est proche de celle de la nôtre.

Les réponses à cet appel d'offres doivent parvenir à la Mission en **15 exemplaires, au plus tard le vendredi 6 décembre 2002.**

Mission de recherche Droit et Justice
247 rue Saint Honoré
75742 Paris cedex 01

La fiche de renseignements administratifs et budgétaires devant obligatoirement accompagner les réponses est téléchargeable à partir du site de la Mission www.gip-recherche-justice.fr