HAL open science

Un contrat pour le travail en prison

Philippe Auvergnon

▶ To cite this version:

Philippe Auvergnon. Un contrat pour le travail en prison. Semaine sociale Lamy, 2022. halshs-03924037

HAL Id: halshs-03924037
https://shs.hal.science/halshs-03924037v1

Submitted on 5 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Entretien avec Philippe Auvergnon, Directeur de recherche au CNRS - HDR, Université de Bordeaux

Semaine sociale Lamy : Pourquoi cette réforme ? Où en est-on du travail en prison ?

Philippe Auvergnon : Aujourd'hui, moins de 30 % des personnes détenues accèdent au travail, soit environ 20 000 personnes en moyenne par an. Parmi elles :

- 52 % travaillent pour le service général, c'est-à-dire pour le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire ;
- 42 % travaillent en concession. Le détenu est alors mis à la disposition d'une entreprise privée afin de réaliser des travaux de production dans des locaux ou ateliers situés à l'intérieur de la prison ;
- 6 % travaillent pour le service de l'emploi pénitentiaire, ce qu'on appelait avant les ateliers de la RIEP, aujourd'hui sous la responsabilité de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous-main de justice (ATIGIP), soit 48 ateliers dans 27 établissements pénitentiaires.

On constate, depuis une vingtaine d'années, une chute libre du travail proposé en prison. Il est passé d'environ 50 % de personnes détenues employées au début des années 2000 à 28 % en 2018. Cette réduction considérable du nombre de détenus qui travaillent est attribuée à la crise économique de 2008 qui s'est traduite par une réduction du nombre de concessionnaires présents dans les établissements pénitentiaires, mais aussi au phénomène de la surpopulation carcérale (elle est en moyenne de 120 %, voire 150 % dans certains établissements). Enfin, de plus en plus de détenus sont très éloignés de l'emploi : plus de la moitié des personnes incarcérées se déclarent sans emploi à leur entrée en prison, ou n'ont jamais travaillé. Alors que plus de 80% d'une classe d'âge obtient aujourd'hui son baccalauréat, 80 % de personnes détenues ont un niveau inférieur au bac. Le contenu et la rémunération du travail généralement proposé comme la quasi absence de son encadrement juridique sont regardés eux-mêmes, depuis de nombreuses années, comme peu favorables à des conditions de vie en détention dignes, porteuses à la sortie de réinsertion sociale et professionnelle.

On sait, notamment, que l'article 717-3 du code de procédure pénale disposait jusqu'à la réforme que le travail en détention ne peut faire l'objet d'un contrat de travail. Le Conseil constitutionnel dans deux décisions du 14 juin 2013 (QPC du 14 juin 2013, n° 2013-320/321, M. Yacine T.) et du 25 septembre 2015 (QPC du 25 septembre 2015 n° 2015-485, Johny M.), a jugé que cette interdiction et l'existence d'un simple « acte d'engagement » n'étaient pas contraires aux dispositions du Préambule de 1946. Il a alors simplement rappelé qu'il était « loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées ». Le candidat à l'élection présidentielle Emmanuel Macron s'était prononcé en ce sens. Le Président de la République, dans un discours à l'École nationale d'administration pénitentiaire en 2018 a pris clairement position en faveur d'un contrat et d'un droit du travail adapté en prison. Il restait cependant à traduire juridiquement un tel choix.

En quoi consiste le contrat d'emploi pénitentiaire ?

P. A. : Le CEP n'est pas un contrat de travail à proprement parlé, mais un contrat sui generis de droit public instauré entre le détenu qui travaille et un donneur d'ordre, à savoir l'administration pénitentiaire lorsque le détenu est affecté au « service général » (nettoyage, cuisine de la prison) ou un autre opérateur (concessionnaires, délégataires, services d'insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, etc.). Le grand changement porté par la loi du 22 décembre 2021 est la contractualisation de la relation. Jusqu'ici, la personne détenue signait un acte d'engagement avec

l'administration pénitentiaire, même lorsqu'elle était employée par une entreprise privée. Cet « acte » était analysé comme une décision unilatérale de l'administration. Un contrat de concession était par ailleurs signé avec chaque concessionnaire.

La loi abroge l'acte d'engagement instauré par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Le contrat d'emploi pénitentiaire est signé par le détenu travailleur et par le donneur d'ordre public ou privé qui l'emploie. Lorsque le donneur d'ordre n'est pas l'administration pénitentiaire, une convention de partage de responsabilité est signée par le détenu, le donneur d'ordre et le chef d'établissement ; elle est annexée au contrat d'emploi pénitentiaire. Il demeure toutefois une grande interrogation sur le contenu de cette convention. Ce qu'on sait c'est qu'elle devra notamment traiter de la question du remboursement de l'avance des rémunérations qui continuera d'être faite par l'administration pénitentiaire. Quid en matière de responsabilité en cas d'accident du travail ? De la distinction éventuelle des responsabilités en matière de disciplines professionnelle et « carcérale »? Le risque d'effet « usine à gaz » que peut faire craindre cette juxtaposition entre contrat d'emploi et convention de partage des responsabilités, révèle le choix d'éclatement des prérogatives de l'employeur porté par une réforme qui tient à afficher son éloignement du droit commun du travail : il n'y a pas d'employeur, de salarié , de contrat de travail, … Indéniablement on aurait pu faire plus simple et plus proche de l'extérieur, tout en prenant en compte les spécificités carcérales, par exemple en faisant d'une agence du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pénitentiaire, l'employeur de tout détenu-travailleur. Ceci n'aurait pas empêché, bien au contraire, de prévoir, en cas de litige, comme le fait la nouvelle loi, la compétence unique du juge administratif.

Quelles sont les grandes nouveautés portées par la loi ?

P. A. :Outre l'instauration d'un contrat d'emploi, la loi clarifie les procédures d'accès au travail. Elle propose une sorte de parcours du détenu vers l'emploi. Le détenu doit dans un premier temps demander à travailler. Il doit ensuite faire l'objet d'une décision de classement du chef d'établissement, après avis comme aujourd'hui d'une commission pluridisciplinaire. Le classement s'analyse aujourd'hui comme une autorisation de travailler. On peut penser que l'administration pénitentiaire devra motiver sa décision si elle ne classe pas. Elle devrait ne pas classer que pour des motifs d'ordre sécuritaire. Il devrait donc y avoir moins d'arbitraire à l'avenir à l'occasion de cette phase dite de classement , d'autant que le refus de classement constitue désormais une décision qui fait grief, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici. En effet, depuis l'arrêt Planchenault du Conseil d'État, en 2007, seul le déclassement d'emploi faisait grief. Pour ne pas engorger les tribunaux, la loi prévoit un recours administratif interne préalable qui sera traité au niveau des directions régionales des services pénitentiaires.

Une fois le classement décidé, une liste d'attente est constituée et des entretiens avec les différents opérateurs (administration pénitentiaire pour le service général , concessionnaire, délégataire, etc.) sont organisés. En principe, la décision de classement doit indiquer vers quels types d'emploi doit aller prioritairement la personne. On peut imaginer des éléments indiquant qu'il est souhaitable que cette personne suive une formation préalable. Les détenus devraient en outre pouvoir accéder à une base de données des emplois disponibles sur tout le territoire national. La loi instaure donc un éclatement des responsabilités entre l'administration pénitentiaire et les donneurs d'ordre. Via les entretiens, les opérateurs acquièrent un droit de choisir leurs travailleurs. Ils font connaitre leur choix au chef d'établissement qui prend alors une décision d'affectation du détenu sur un poste particulier.

Un contrat d'emploi pénitentiaire est ensuite signé entre le détenu recruté et le donneur d'ordre. Ce contrat peut prévoir une période d'essai, ce qui n'existait pas auparavant. Il y a là des gages de

professionnalisation donnés aux opérateurs privés. Le contrat pourra être à durée déterminée ou indéterminée. Un décret doit encore en préciser le contenu. On sait seulement que la plupart des relations aujourd'hui sont des contrats à temps partiel. On ne sait pas encore si un minimum d'heures de travail, par exemple, sera imposé à la conclusion de tout contrat à temps partiel. Il y a là un point très important en termes d'entretien de la dignité de la personne détenue. Il faut en tous cas espérer que l'on évite de promouvoir une hyperflexibilité Prévoir juridiquement la possibilité de contrats « zéro heure » ou de quelques heures dans l'année ne ferait qu'officialiser des pratiques trop connues aujourd'hui en prison ; ces pratiques ne sont pas porteuses d'entretien de la dignité et de l'autonomie intra-muros comme extra-muros… . Par ailleurs, la loi ne dit rien de cas de recours, autorisés ou non, au contrat à durée déterminée ; il faut ici espérer ici des précisions réglementaires ne s'éloignant pas trop des dispositions du droit commun.

Quid de la rémunération ?

P. A. : Sur ce sujet, rien ne change. Il y a là manifestement un élément fort d'établissement de la feuille de route (de la permission ?) de la réforme : conserver ce que l'on estime être un élément d'attractivité du travail en prison. La rémunération du détenu travailleur est encadrée depuis la loi du 24 novembre 2009 ; elle ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance. En pratique, les personnes travaillant en production pour le compte d'entreprises privées doivent percevoir a minima une rémunération horaire brute équivalente à 45 % du SMIC. Pour celles travaillant au « service général », le taux varie entre 20 % et 33 % du SMIC selon la classification du poste. En théorie, le travail à la pièce n'est plus permis mais dans la pratique le bulletin de paie « habille » très souvent le nombre de pièces rémunérées en temps passé fictivement dans les ateliers. Cette question est indiscutablement liée au type de concessionnaires. On comprend bien ainsi que des « façonneurs » réclament, plus de dix ans après sa suppression, le retour de la rémunération à la pièce. Plus généralement, si la question de la productivité en prison ne doit pas être passée sous silence, on doit souligner son lien avec de nombreux facteurs tels que l'architecture et l'organisation carcérales. La loi renvoie au pouvoir règlementaire la question de l'aménagement du temps du travail. Il y a là certainement une piste pour favoriser, par exemple, la journée continue. La modulation du temps de travail peut-elle-même emporter un lissage des rémunérations porteur de sécurisation du revenu disponible mensuellement, à défaut de rémunérations conséquentes.

Quelles sont les autres avancées en matière sociale ?

P.A. : La loi prévoit l'instauration par voie d'ordonnance de nouveaux droits sociaux pour le temps de la détention et pour l'après détention, afin de lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion. D'autres droits continuent en revanche d'être niés ou sont inexistants. Parmi les nouveaux droits notons le versement d'indemnités journalières en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, d'indemnités invalidité et décès, d'indemnités journalières de maternité. On voit donc ici des indices nets de normalisation de la relation de travail en prison. En revanche la loi ne prévoit rien en matière de congés, et surtout de chômage et de maladie pendant la détention. Toutefois, des cotisations versées pendant cette période pourront ouvrir des droits lors de la sortie de prison. L'idée est de favoriser des conditions de sortie contribuant à l'évitement de la récidive…

La loi prévoit également des procédures de suspension et de rupture de la relation de travail. Elle liste des motifs, spécifiques à l'univers carcéral ou connus du droit commun, notamment celui de « baisse temporaire d'activité ». Mais, pour ne parler que de cette hypothèse, aucune indemnisation d'un éventuel « chômage partiel » n'est prévue. Ceci donne une sécurité à l'opérateur mais n'offre aucune garantie de revenu de substitution au détenu.

La loi prévoit enfin des dispositions qui devraient concerner l'inspection du travail. Jusqu'ici elle n'a qu'un rôle de conseil en matière d'hygiène et de sécurité, à la demande du chef d'établissement. Son rôle devrait évoluer mais nous ne savons pas encore dans quel sens ou quelle limite. L'institut Montaigne a appelé à ce que l'inspection du travail puisse prendre des procès-verbaux lors de ses passages en prison. Ceci peut apparaître étonnant eu égard au principe qui ne permet pas à l'État de se sanctionner… Des procès-verbaux seront-ils possibles uniquement envers des donneurs d'ordre privés ? Ne faudrait-il pas mieux donner une compétence plus générale à l'inspection du travail sur le contrat d'emploi pénitentiaire, sa gestion, y compris en lui conservant un rôle de conseil ? En tous cas, il convient de clarifier les conditions dans lesquelles l'inspection du travail peut intervenir. Il existe, on le sait, de très grandes disparités dans les pratiques.

Quelles sont les lacunes de la loi ?

P. A. : Ce qui n'apparait pas dans la loi et avance sans doute très difficilement dans la préparation des textes règlementaires est la question du suivi de la santé et de la sécurité du travail en prison, l'intervention des services de santé au travail, le recours à des avis d'aptitude à l'emploi. Pourtant, en ce qui concerne ce dernier point, les opérateurs privés sont très demandeurs, les chefs d'établissements aussi. Que diront les dispositions de l'ordonnance prévue ? On sait qu'au moins 30 % de la population carcérale connait des troubles psychiques. Un avis médical avant affectation sur un poste paraitrait, à ce titre, le minimum. Plus généralement, la question du suivi médical aurait pu être mutualisées au niveau directions régionales des services pénitentiaires comme bien d'autres aspects de la gestion du travail en prison. Malheureusement, la réforme continue de faire du travail en prisions la question de chaque établissement pénitentiaire et de son chef… A propos de lacunes, on ne peut pas éviter d'indiquer le silence total de la loi sur toute forme de droits collectifs, y compris d'adaptation d'une expression collective sur les conditions de travail. Ceci ne faisait clairement pas partie de la feuille route.

Faire avancer les droits des détenus est-il le seul objectif de cette réforme ?

P.A. : L'enjeu officiel de cette évolution de l'encadrement de la relation de travail en prison et de la reconnaissance de certains droits sociaux est la préparation de la réinsertion et la lutte contre la récidive. La réussite de la réforme passe en tous cas par l'atteinte d'un objectif très concret, celui du développement et de la diversification de l'offre de travail en prison, par l'attraction de nouveaux acteurs sensibles, notamment, au changement d'image de ce dernier. En montrant que l'on prend le travail en prison au sérieux, en prévoyant, notamment, l'ouverture par voie d'ordonnance de réserves sur commandes publiques, on souhaite favoriser la venue en prison d'acteurs attachés à leur responsabilité sociale et sociétale. Par là même, on vise à revaloriser le contenu et les rémunérations. Mais pour cela il faut plus de travailleurs qualifiés (grand enjeu de la formation professionnelle en prison), en termes de compétences mais aussi de savoir être, en clair qui aient intégré les règles du jeu au travail. Par ailleurs, il faut prévoir des alternatives pour ceux qui ne peuvent pas « tenir un travail » dans des conditions voisines de l'extérieur. La loi prévoit en ce sens de développer des structures de type ESAT en prison. C'est un point important car si la réforme atteint son objectif et que les opérateurs privés peuvent effectivement choisir les détenus avec lesquels ils vont travailler, l'administration pénitentiaire devra proposer des alternatives aux détenus les plus éloignés de l'emploi. Le succès de la réforme dépend donc de sa mise en œuvre, notamment d'un véritable pilotage, mais aussi de la mobilisation d'une pluralité d'acteurs, singulièrement de grandes entreprises, décidés à s'investir dans la revalorisation du travail en prison, et dans le changement de son sens.

Propos recueillis par Sabine Izard