

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française

- Audition de M. François Bonneau, président de la région Centre-Val-de-Loire, président de la commission éducation, orientation, formation et emploi de Régions de France..... 2
- Présences en réunion..... 9

Mercredi
13 octobre 2021
Séance de 8 heures 15

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
M. Jacques Krabal,
vice-président de la
commission**



COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE FRANÇAISE

Mercredi 13 octobre 2021

La séance est ouverte à huit heures quinze.

(Présidence de M. Jacques Krabal, vice-président de la commission)

M. le président Jacques Krabal. Je remplace ce matin à la présidence de cette commission d'enquête M. Philippe Benassaya.

Celle-ci a été créée à la demande du groupe Les Républicains, auquel M. Benassaya appartient, en vue d'identifier les dysfonctionnements et les manquements de la politique pénitentiaire française, constatée de longue date, que les pouvoirs publics peinent à corriger. Nous nous sommes fixé un vaste cadre d'investigation qui vous a été communiqué.

Nous poursuivons avec vous une longue séquence de sept auditions et tables rondes consacrées à la réinsertion par le travail en prison, la formation professionnelle et l'employabilité des détenus. Après avoir entendu l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice – ATIGIP – ainsi que plusieurs universitaires spécialistes du sujet, il nous a semblé intéressant de donner la parole à Régions de France, que vous représentez, à qui incombe désormais la compétence de la formation professionnelle en prison. Nous apprécions qu'un président de région en personne accepte d'apporter son témoignage et nous vous en remercions vivement.

Les membres de cette commission suivent les questions carcérales depuis longtemps et sont donc sensibilisés à la thématique de la formation professionnelle en milieu carcéral. Voici deux semaines, plusieurs d'entre nous ont eu l'occasion d'observer aux Baumettes comment des détenus hommes et femmes étaient formés dans des ateliers de couture et de dessin assisté par ordinateur. Nous avons d'ailleurs librement échangé avec certains d'entre eux.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Les régions sont devenues un partenaire important de l'administration pénitentiaire en ce qui concerne la formation professionnelle. Dans cette commission, nous abordons souvent la question de la surpopulation carcérale, qui peut avoir un impact mécanique sur le suivi des détenus, sur leurs conditions de détention, sur leurs chances de réinsertion ainsi que sur leur accès au droit et à la santé. Le groupe Les Républicains nous propose également d'évaluer les conséquences de la surpopulation sur le traitement de la radicalisation.

M. le président Jacques Krabal. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(M. François Bonneau prête serment.)

M. François Bonneau, président de la région Centre-Val-de-Loire, président de la commission éducation, orientation, formation et emploi de Régions de France. Les régions se félicitent de pouvoir prendre part au travail engagé par votre commission, au regard de la compétence qui est la leur en termes de formation professionnelle des demandeurs d'emploi de manière générale depuis la création des lois de décentralisation, mais aussi, plus spécifiquement, en direction des personnes sous main de justice depuis la loi de 2014.

Les régions s'attachent à ce que la formation professionnelle à destination des personnes privées d'emploi soit la plus adaptée possible. Certaines d'entre elles présentent des problématiques d'acquis généraux de formation qui, parfois, pour être insuffisants, pénalisent assez considérablement l'insertion professionnelle. Je pense à la maîtrise des fondamentaux langagiers, comportementaux et sociaux qui, même lorsqu'ils sont présents, ne sont pas toujours suffisants. En effet, il arrive que la formation reçue par le passé soit inadaptée à la réalité du marché de l'emploi, nécessitant une évolution. La formation professionnelle a bien évidemment pour objectif de conduire à l'émancipation de la personne, ce qui implique une entrée directe dans l'emploi.

Je me permets d'insister sur ce point car il existe un paradoxe assez considérable. Le nombre de demandeurs d'emploi est en effet important : plus de 2 millions si l'on compte ceux qui n'ont aucune activité et 5 millions si l'on inclut ceux qui ont une activité très partielle et qui souhaiteraient accéder à une activité régulière. Parallèlement, on dénombre entre 500 000 et 1 million d'offres d'emploi difficiles à pourvoir. Au niveau des régions, notre préoccupation de rapprocher ces deux éléments est permanente. À cet effet, nous veillons à articuler de la meilleure façon possible la formation des demandeurs d'emploi avec la création d'un écosystème favorable au développement économique. Cela passe par une réflexion globale à l'échelle des régions et des territoires. La mobilité des personnes étant réduite, il convient de les former au plus près des besoins. Nous soutenons de moins en moins la logique des stages, qui amènent par la suite les personnes à devoir franchir de nouveaux obstacles au moment de leur entrée en formation. Nous essayons de faire coïncider la nature des stages aux offres d'emploi, ainsi que l'intervention des entreprises au sein même des formations afin que le parcours soit le plus lisse possible.

La responsabilité plus spécifique de la formation des personnes sous main de justice a tout d'abord été expérimentée dans deux régions, l'Aquitaine et les Pays de la Loire, avec deux approches différentes. Pour l'Aquitaine, il s'agissait essentiellement de formations à caractère professionnel. Dans les Pays de la Loire, les formations revêtaient un caractère plus général, incluant une remise à niveau des fondamentaux.

La définition du projet d'orientation est particulièrement importante en milieu carcéral. Elle n'est pourtant pas évidente car elle concerne des personnes qui, pour certaines, ont eu un parcours d'insertion professionnelle pour le moins chaotique. Il n'est pas aisé pour elles de se représenter l'adéquation entre leur personnalité, leurs intérêts et la réalité des métiers d'aujourd'hui et de demain. Nous proposons donc d'abord une première phase de sensibilisation aux métiers, moins facile à réaliser en milieu carcéral qu'elle ne l'est en milieu ordinaire.

La notion de projet d'insertion professionnelle est capitale. La formation doit ainsi véritablement donner accès à des activités existantes. Il ne s'agit absolument pas d'activités occupationnelles, lesquelles, d'une part, ne fonctionneraient pas et, d'autre part, seraient peu respectueuses de l'engagement des personnes. À ce jour, les régions se mobilisent très fortement sur ce point, à travers la définition des besoins auxquels il faut faire face au plus

près du terrain, c'est-à-dire sur la base d'une réflexion collégiale avec les responsables du milieu pénitentiaire et Pôle emploi. Aujourd'hui, au-delà de cette définition, s'ajoute la mobilisation des acteurs de la formation, qui s'effectue à travers un marché. Il nous incombe donc d'être capables d'identifier les organismes de formation les mieux à même de répondre qualitativement aux besoins des structures. Il revient au milieu pénitentiaire d'assurer l'existence d'une structure adaptée à la mise en œuvre de la formation en termes d'équipement. Les régions assurent quant à elle le financement des organismes de formation et la rémunération des stagiaires, comme nous le faisons en milieu ordinaire, en fonction des droits des personnes pendant leur détention.

Globalement, nous jugeons positif le bilan de la loi du 5 mars. L'ensemble des régions sont désormais impliquées dans ce processus de formation. Nous avons connu une phase d'acculturation et de clarification du rôle de chacun, une phase de discussions, parfois âpres, avec les autorités pénitentiaires, en vue de définir les moyens financiers dont nous pourrions disposer pour la mise en œuvre de ces formations, phase suivie d'une montée en puissance qui aboutit aujourd'hui à des relations fluides avec l'administration pénitentiaire, qui se reflète par une co-élaboration des appels d'offres, une détermination conjointe des besoins et une évolution de l'offre adaptée à la durée des peines et des plateaux techniques existants.

Sur le plan quantitatif, les chiffres restent assez modestes. Cependant, en 2020, 9 119 personnes incarcérées – soit un peu plus de 15 % de la totalité – sont entrées en formation, dont 7 594 ayant bénéficié d'un financement régional. Malgré la particularité de la situation liée à la crise sanitaire, qui a pu, ici ou là, peser sur certains organismes de formation, ces chiffres semblent refléter les tendances annuelles des années précédentes : en vertu du décret du 3 mai 1984, 89 % des formations sont rémunérées à hauteur de 2,49 euros de l'heure. La validation des moyens de formation en détention est plutôt satisfaisante, puisque 68 % de ces formations sont qualifiantes, tandis que 16 % sont certifiantes.

L'orientation en matière de promotion de la personne et d'acquisition de titres professionnels est bonne, même meilleure qu'en milieu ordinaire. On note, dans le milieu pénitentiaire plus qu'ailleurs, un véritable besoin de professionnalisation des formations à travers l'utilisation de plateaux techniques qui doivent toujours être portés au meilleur niveau et suffisamment diversifiés. Ce milieu a évolué vers une meilleure appropriation de la formation et de son intérêt, grâce à la dynamique du dialogue que nous avons construit ensemble, qui permet de faire de la formation l'un des éléments de l'évolution des personnes détenues et de la préparation à leur réinsertion. L'égalité de traitement est garantie entre les établissements pénitentiaires, quel que soit leur statut – gestion publique ou gestion déléguée –, ce qui n'était pas le cas au départ, et quelle que soit leur situation géographique.

Les organismes de formation impliqués semblent satisfaits, dans la mesure où ils candidatent régulièrement pour intervenir en milieu carcéral. Cela reflète l'investissement de la population concernée, élément fondamental de préparation à la réinsertion. Il semble par ailleurs évident qu'une personne en train de construire un projet professionnel pour une réinsertion se montre moins sensible aux formes de radicalisation que l'on connaît.

S'agissant des axes d'amélioration possibles, nous souhaiterions pouvoir évaluer les dispositifs de formation et leur impact sur les personnes formées dans les établissements pénitentiaires, en aval de leur formation, afin d'être en mesure d'ajuster l'offre. Alors que nous parvenons assez bien à le faire en milieu ordinaire, en demandant aux organismes de

formation un suivi des personnes et notamment de leur insertion professionnelle, cela reste plus difficile en milieu pénitentiaire.

Nous aimerions également favoriser l'accès au numérique en formation, afin de faciliter l'individualisation des parcours, comme nous avons pu le constater pendant la crise sanitaire.

Nous considérons qu'il est par ailleurs indispensable de travailler sur l'accueil des prestataires, c'est-à-dire des organismes de formation, en raison de la nécessaire phase d'appropriation du milieu particulier représenté par l'univers carcéral. En outre, certaines formations sont mises à disposition par les régions à destination de personnes qui ne sont pas incarcérées mais qui sont néanmoins sous main de justice ; il serait judicieux de fluidifier les parcours entre les milieux intérieur et extérieur. De plus, la coordination des différents acteurs doit continuer à s'améliorer. Enfin, nous souhaiterions pouvoir élargir le nombre de bénéficiaires. Compte tenu des tensions qui pèsent sur les budgets des régions, l'effort financier à fournir ne peut donc reposer sur ces dernières. Des moyens complémentaires considérables ont déjà été apportés par les PRIC, les pactes régionaux d'investissement dans les compétences. Récemment, nous avons demandé au premier ministre ainsi qu'à la ministre chargée de l'emploi et de la formation professionnelle que les PRIC puissent être poursuivis en 2022-2023, de façon à ce qu'il n'y ait pas de rupture avant la mise en place d'un probable nouveau dispositif envisagé par le futur gouvernement. Les choses semblent plutôt bien engagées à cet égard, mais le secteur de la formation professionnelle pour les détenus nécessitera un effort durable si nous souhaitons réussir à terme à toucher un tiers des personnes incarcérées.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Il me semble que, dans certaines régions, s'est posée la question de savoir à qui incombait l'entretien des plates-formes de formation. Cela a entraîné une absence de formation professionnelle pendant plusieurs mois sur ces sites. Il existe donc bel et bien une période d'adaptation. Mais on constate aussi de réelles disparités. En effet, selon les régions, la formation concerne entre 5 et 15 % des détenus, soit un écart de 10 points. Comment l'expliquer ? S'agit-il d'une volonté politique ? Existe-t-il des difficultés particulières propres à certaines régions ?

Vous nous avez indiqué une révision de la typologie des formations en adéquation avec le bassin d'emploi. Très concrètement, quelles formations ont été abandonnées ? Quels sont les niveaux de ces nouvelles formations et sur quels types de métiers débouchent-elles ?

Enfin, pourriez-vous nous expliquer comment interagissent l'ensemble des partenaires concernés, incluant les SPIP – services pénitentiaires d'insertion et de probation –, l'ATIGIP ou encore Pôle emploi ?

M. François Bonneau. À l'échelle de ma région, nous sommes très engagés et considérons que la formation des personnes détenues est aussi importante que celle des autres. Nous avons toutefois subi des tensions liées à la reconnaissance de notre légitimité à disposer des moyens pour le faire. Par le passé, nous bénéficions de deux enveloppes budgétaires, qui se sont finalement réduites à une seule. Nous n'étions donc plus, à ce moment-là, en possession des moyens suffisants pour assumer nos responsabilités. La question des différences de capacités à mobiliser des moyens entre régions est donc réelle. J'ignore si la répartition des populations carcérales correspond au poids de chacune des régions. Il est possible que certaines régions comptent une part de la population carcérale proportionnellement supérieure à leur capacité budgétaire. La question mérite d'être éclaircie

afin de faire le point sur les moyens dont dispose chaque région, sachant que l'existence ou non de plateaux techniques adaptés joue également un rôle dans les disparités régionales. Les différences entre plateaux techniques impliquent l'existence de formations distinctes dans les domaines de l'industrie, des services à la personne ou des savoirs fondamentaux.

Les formations qui ont été abandonnées étaient principalement occupationnelles. Il s'agissait par exemple du façonnage carton, peu utile pour une réinsertion ultérieure. L'utilisation des supports numériques permet d'individualiser les accompagnements à la formation, ce qui est très intéressant au regard des parcours et des expériences très disparates des bénéficiaires. L'apport du numérique a donc été fondamental.

Comment l'analyse des besoins est-elle assurée ? À l'échelle de ma région, il existe un comité de pilotage propre à chaque établissement qui rassemble des représentants de la DISP – direction interrégionale des services pénitentiaires –, des SPIP, de l'établissement pénitentiaire lui-même, de Pôle emploi, de la mission locale, de l'éducation nationale et bien sûr de la région. Grâce à ces différents intervenants, nous parvenons à faire se rencontrer le mieux possible les appréciations de chacun, ce qui nous permet de cibler efficacement nos actions. Le rôle de l'éducation nationale est particulièrement important, à travers les certifications dispensées. J'ai peut-être insuffisamment insisté sur la question de la validation des acquis, dispositif plutôt mieux développé qu'en milieu ordinaire, où il présente un aspect beaucoup trop lourd qui rebute la très large majorité des personnes qui pourraient y avoir recours.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Je souhaiterais que l'on prolonge la question de la validation des acquis et de l'accès au numérique. Qui porte la charge de ce dispositif ? Les pratiques sont-elles similaires toutes régions confondues ?

M. François Bonneau. La validation des acquis est très importante car elle permet de recevoir un diplôme ou une certification partielle, ce qui revêt une signification à la fois réelle et symbolique pour un détenu : une valeur réelle, d'une part, parce qu'elle facilite le retour à l'emploi et donc la réinsertion ; une valeur symbolique, d'autre part, parce que c'est un élément de reconstruction d'un parcours qui traduit une reconnaissance de la société ainsi que de l'investissement de la personne dans son travail. La validation des acquis peut s'appuyer sur des expériences antérieures, ce que l'on appelle la VAE. Il s'agit d'un dispositif absolument indispensable.

S'agissant du numérique, le matériel est fourni par l'établissement pénitentiaire grâce au budget de celui-ci. Comme je le disais précédemment, cela permet une réelle individualisation des parcours, grâce à la qualité de la relation pédagogique qui se noue entre la personne et son formateur.

M. le président Jacques Krabal. Quels sont les relations des établissements comme Orléans ou Montargis avec l'AFPA – l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes – et l'ATIGIP ? En effet, si l'engagement des régions compte, des partenariats doivent également se mettre en place. Nourrissez-vous une réflexion sur la nature de ceux-ci ?

M. François Bonneau. Il m'est impossible de répondre de manière très précise à cette question. Dans ce domaine comme en général, la sélection d'un organisme de formation s'effectue *via* un appel d'offres pour un marché public, qui n'est évidemment pas conclu sur la seule base de l'aspect tarifaire, ce dernier représentant moins du tiers des critères retenus. Les autres paramètres sont d'ordre qualitatif, incluant l'expérience des entreprises et

l'existence d'un projet particulier adapté. Je ne suis pas en mesure de vous indiquer précisément la part du marché assurée par l'AFPA mais je pourrais vous transmettre cette information ultérieurement. Ce partenaire a pour spécificité l'utilisation d'un gros outil d'ingénierie au niveau national. Il intervient semble-t-il en tant que cotraitant sur certaines des actions de formation professionnelle aux côtés d'autres organismes de formation.

Certains points paraissent revêtir une importance particulière dans le cadre de votre commission d'enquête. Je me propose par conséquent de demander à mes services de rechercher et de vous transmettre, pour la période déterminée, la part des différents types d'interventions, en opérant si possible une distinction entre les secteurs industriel et tertiaire, la part des différents types d'organismes de formation intervenant à titre individuel ou dans le cadre d'une cotraitance. Je pourrai également faire ressortir la répartition de la diplomation sur une année.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Seriez-vous par ailleurs en mesure de comptabiliser par région le nombre de détenus actuellement en formation ?

M. François Bonneau. Je vais tâcher d'y parvenir. Il s'agit d'éléments qui ne sont pas forcément agréés par Régions de France, mais je demanderai aux personnes concernées de m'accompagner dans cette tâche. Je peux également adresser une enquête à mes collègues présidents des régions en leur expliquant que ces informations sont nécessaires à votre commission d'enquête.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Il s'agit surtout pour nous de pouvoir faire le lien avec la question de la surpopulation.

M. François Bonneau. La surpopulation entraîne en effet une mixité croissante des parcours. Je me permets donc d'insister à nouveau sur la nécessité d'articuler les formations qui sont dispensées à l'extérieur avec celles qui le sont à l'intérieur.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Vous nous indiquiez que l'évaluation était insuffisante, alors qu'elle est tout à fait faisable en milieu ordinaire, grâce à un suivi post-formation.

M. François Bonneau. Effectivement. La personne n'achève pas sa formation particulièrement le jour où elle quitte l'établissement pénitentiaire. C'est donc assez compliqué et nous devons progresser sur ce point.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Qui peut conduire à cette progression ?

M. François Bonneau. Je ne sais pas. La notion de droit à l'oubli pose probablement problème à ce niveau, certains éléments du droit ayant des conséquences sur la légalité des suivis. Il conviendrait toutefois de trouver un biais qui autorise ces retours d'expérience. Nous en éprouvons un réel besoin, dans la mesure où la validation effectuée en milieu ordinaire représente un élément fondamental qui nous permet de vérifier quel type de formation est bien orienté, quel type aboutit à la meilleure insertion ou à la plus défavorable, en fonction de quel secteur professionnel, etc.

M. le président Jacques Krabal. Je pense qu'une dynamique est en train de s'enclencher en lien avec les compétences des régions, mais elle nécessite encore d'être affinée par un soutien mutuel des partenaires. Vous avez pu noter, monsieur le président, que la démarche de cette commission d'enquête, qui n'est pas la première, revêt un caractère

régalien très sensible, mais que nous avons aussi souhaité territorialiser cette étude. Par conséquent, après avoir auditionné les maires accueillant d'importants établissements pénitentiaires sur leur commune, nous devons logiquement vous écouter. Nous concevons votre audition comme l'occasion d'engager des perspectives sur la façon de permettre une sortie de prison vers une insertion à la fois sociale et professionnelle, avec l'indispensable participation des régions. Nous vous félicitons pour ce partenariat, que j'espère fructueux et encore renforcé dans l'avenir.

La réunion se termine à neuf heures cinq.

Membres présents ou excusés

**Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la
politique pénitentiaire française**

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Jacques Krabal, Mme Nicole Trisse

Excusés. - M. Philippe Benassaya, M. Alain Bruneel, M. Alain David, Mme Séverine
Gipson, Mme Monica Michel-Brassart, M. Stéphane Trompille