

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

Jeudi

23 septembre 2021

Séance de 8 heures 40

Compte rendu n° 10

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

- Entretien avec Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, et M. Philippe Gosselin, M. Stéphane Mazars et Mme Laurence Vichnievsky, vice-présidents, présidents des groupes de travail de 2018 sur la détention.....2
- Présences en réunion..... 14

**Présidence de
M. Philippe Benassaya,
président de la commission**



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

Jeudi 23 septembre 2021

La séance est ouverte à huit heures quarante.

(Présidence de M. Philippe Benassaya, président de la commission)

M. le président Philippe Benassaya. Nous entendons ce matin Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, ainsi que Mme Laurence Vichnievsky, M. Philippe Gosselin et M. Stéphane Mazars, qui devrait nous rejoindre, tous trois vice-présidents.

Mesdames, messieurs, je vous remercie d'avoir accepté le principe de cet entretien avec la commission d'enquête. Celle-ci, créée à la demande du groupe Les Républicains, a pour objet d'identifier les dysfonctionnements et les manquements de la politique pénitentiaire française.

Cette discussion, qui intervient au début de nos travaux – juste après l'audition de la direction de l'administration pénitentiaire et des principales institutions de contrôle et d'inspection françaises et européennes –, nous a semblé indispensable à deux titres.

D'abord, à travers la commission des lois, vous avez été chargés de l'examen au fond, depuis le début de la législature, de textes ayant des conséquences sur la politique carcérale : la loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, la loi relative à la justice pénale des mineurs et la loi de programmation et de réforme pour la justice, sans oublier le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, adopté en première lecture par notre chambre et en cours d'examen au Sénat.

Ensuite, vous avez produit un certain nombre de rapports, à commencer par celui de 2018, qui émane des quatre groupes de travail sur la détention, consacrés à l'activité en détention, au lien avec le tissu économique local dans une perspective de réinsertion, à la prise en charge des détenus présentant des troubles psychiatriques – thème très important en prison – et aux établissements ouverts. Ce rapport contient une trentaine de propositions. Il sera intéressant, notamment, d'examiner si certaines d'entre elles ont déjà connu un début de mise en application. L'objectif de cette commission d'enquête est également de faire des propositions très concrètes.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. La mobilisation des parlementaires autour de la question pénitentiaire a été très importante, notamment au cours de cette législature. Plutôt que de repartir de zéro, nous avons donc préféré auditionner des personnes qui avaient déjà apporté leur pierre à l'édifice. À ce titre, nous sommes intéressés par les travaux engagés dès 2017 par la commission des lois sur votre initiative, madame la présidente. En effet, on ne pourra pas reprocher aux parlementaires de cette législature de ne pas s'être préoccupés de la question : dès les premières semaines, vous avez lancé une série de visites et engagé des travaux avec vos vice-présidents. Je me rappelle les avoir suivis de très près à l'époque.

Cette commission d'enquête a été demandée par nos collègues Les Républicains. Selon son intitulé, choisi par ce groupe, elle essaie de mettre en lumière les dysfonctionnements et les manquements de la politique pénitentiaire française. Il n'en demeure pas moins que nous travaillons dans un état d'esprit constructif : nous nous efforçons de trouver des idées pour aider l'administration pénitentiaire à remplir sa mission, ô combien difficile, quand bien même nous n'avons aucun doute quant au fait que ses agents fassent d'ores et déjà tout leur possible – nous en reparlerons tout à l'heure avec les syndicats.

Nous souhaitons évoquer avec vous le rapport issu des groupes de travail, tout en sachant qu'il est important, à nos yeux, de faire un focus sur la question de la surpopulation. Dès 2017, nous avons tous été choqués de ce que nous avons vu en prison à cet égard. Nous travaillons également sur l'impact de la surpopulation sur le traitement des détenus radicalisés, sur la réponse pénale, sur la réinsertion ainsi que sur le traitement carcéral des délinquants mineurs. Cela nous amène à parler aussi d'un ensemble de sujets que nous connaissons bien tels que le parc immobilier, les ressources humaines et les conditions de détention – y compris la question de l'encellulement individuel, ce Graal qui reste inaccessible.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Merci beaucoup, chers collègues, de votre invitation et d'avoir rappelé que les questions touchant à la détention intéressent traditionnellement la commission des lois, sous toutes les législatures. On connaît, à cet égard, les travaux de mon prédécesseur immédiat, Dominique Raimbourg, qui font encore autorité.

Lorsque j'ai accédé à la présidence de la commission des lois, en juin 2017, j'ai souhaité reprendre le flambeau en proposant une journée de visites conjointes en prison. L'idée était que chaque député se rende dans le centre pénitentiaire de sa circonscription ou de son territoire.

Le premier intérêt de ces visites était de permettre à chacun d'avoir une connaissance concrète de la question, dont nous savions que nous allions devoir traiter durant la législature : il m'apparaissait très important d'appréhender la réalité du terrain et, par la même occasion, de nouer le dialogue avec l'administration pénitentiaire et son personnel.

L'autre intérêt de cette journée était de nous donner un aperçu de la diversité des établissements pénitentiaires : certains sont flambant neufs et l'on y pratique l'encellulement individuel, quand d'autres sont extrêmement vétustes et parfois surpeuplés. Il était intéressant de comprendre qu'il fallait se garder de faire des généralités, car il existe une multitude d'établissements, très différents les uns des autres.

La journée de visites conjointes a eu beaucoup de succès : plus de quarante parlementaires y ont participé, y compris outre-mer. Cette première étape importante a été immédiatement suivie par un débat en commission. Nous n'avions pas alors de texte législatif à examiner, il ne s'agissait pas d'une quelconque audition : nous avons simplement souhaité débattre entre nous pour savoir quels enseignements nous pouvions tirer de ces premières visites. Cette démarche était assez innovante.

Par la suite, nous avons auditionné un certain nombre de personnes – le contrôleur général des lieux de privation de liberté, le directeur de l'administration pénitentiaire, etc. –, puis j'ai proposé à trois de mes vice-présidents de l'époque de diriger des groupes de travail,

dont vous avez fait état, sur des thématiques qui nous rassemblaient. L'idée n'était pas de traiter de la question de la prison à travers un prisme politique partisan, opposant les sécuritaires aux laxistes, mais de sélectionner des thèmes qui nous paraissaient essentiels – l'activité en prison, le traitement psychiatrique des détenus, le type d'établissements pénitentiaires que nous souhaitions pour notre pays –, qui nous rassemblaient, ne serait-ce qu'en raison de l'intérêt que nous avons pour eux, et que nous pourrions traiter de manière transpartisane. Le rapport qui résulte de ce travail se trouve sur votre bureau.

L'intérêt de la commission des lois pour la question n'a pas cessé avec la remise du rapport : nous avons continué à visiter des établissements. Pour ma part, j'ai dû en visiter une quarantaine depuis que je préside la commission des lois. Chaque fois que je me rends sur un territoire, y compris outre-mer, je visite les établissements pénitentiaires qui s'y trouvent. La semaine prochaine, par exemple, je serai aux Antilles, et j'ai évidemment prévu des étapes dans les établissements pénitentiaires de Guadeloupe et de Martinique. J'ai eu l'occasion de visiter ceux de Mayotte et de Guyane ; je me suis également rendue au centre pénitentiaire de Nouméa Camp Est, en Nouvelle-Calédonie.

La commission des lois s'est même réunie un mercredi matin à Fresnes, ce qui était une première dans l'histoire de la République. Il s'agissait d'une réunion en bonne et due forme – le service du compte rendu nous avait accompagnés là-bas. C'était d'autant plus intéressant que nous étions alors en amont de la discussion du projet de loi de programmation et de réforme pour la justice. Cette expérience nous a permis de réfléchir à certaines améliorations que nous pourrions apporter au texte, qui ont ensuite été votées.

Notre intérêt pour la question pénitentiaire a donc été constant, et il s'est élevé au-dessus des clivages partisans. Il est extrêmement apprécié par les acteurs de terrain : à chacune de mes visites, les agents de l'administration pénitentiaire me disent qu'ils savent à quel point la commission des lois s'intéresse à eux, connaît la réalité dans laquelle ils vivent et a fait avancer les choses. Au-delà des évolutions législatives, l'intérêt que nous avons marqué pour le personnel pénitentiaire et les détenus a été observé et apprécié. Cela fait partie de notre travail de parlementaires.

Nous avons obtenu de nombreuses avancées. Le travail en détention, par exemple, est devenu un élément clé de la politique pénitentiaire. Le rapport de 2018 soulignait à quel point il fallait en tenir compte. À l'initiative de Laurence Vichnievsky et de Philippe Gosselin, nous avons adopté, dans le cadre du projet de loi de programmation, des amendements visant à faire en sorte, lors de la construction de tout nouvel établissement pénitentiaire, le travail qui devrait y être effectué par les détenus soit pris en compte. Par le passé, un trop grand nombre d'établissements avaient été construits d'une façon qui n'était pas adaptée à ce type d'activité ; ce ne sera plus jamais le cas.

Nous sommes même allés plus loin en étant à l'origine de trois projets de prisons expérimentales, dans lesquelles 100 % des détenus pourront avoir une activité professionnelle. Nous avons préconisé, dans le rapport, des établissements à structure plus allégée pour favoriser la réinsertion des détenus. Ces établissements, dénommés structures d'accompagnement à la sortie, ou SAS, sont en train de voir le jour : ils sont soit sur le point d'ouvrir, soit en cours de construction.

De même, une nouvelle échelle des peines a été adoptée dans le cadre de la loi de programmation et de réforme pour la justice. Nous considérons en effet que les très courtes peines d'emprisonnement étaient d'une inefficacité absolue. Les peines de prison inférieures à

un mois ont donc été supprimées, et nous avons adopté un certain nombre de dispositifs pour faire en sorte que le prononcé des peines inférieures à six mois ou un an d'emprisonnement soit aussi limité que possible et que l'on privilégie les peines alternatives.

Nous avons également adopté des mesures visant à favoriser le placement à l'extérieur, notamment en sécurisant le financement de certaines associations.

Cette liste n'est pas exhaustive, je laisse à mes collègues le soin de la compléter. Quoi qu'il en soit, vous le voyez, l'intérêt de la commission des lois pour cette question, tous bords confondus, a été constant, parce qu'elle concerne au premier chef la sécurité de nos concitoyens. Travailler sur la détention, c'est s'intéresser également à la récidive. Or, plus on fera baisser le taux de récidive, plus on protégera nos concitoyens. Cela suppose de porter une attention constante à la réinsertion.

Nous avons obtenu des résultats très concrets, puisque chaque fois qu'un texte de loi abordant la question nous a été soumis – et ils furent nombreux, vous les avez rappelés –, des mesures allant dans le sens de nos préconisations ont été adoptées. Nous avons réussi à présenter des amendements cosignés par différents groupes, que d'habitude tout oppose sur cette question, et à en faire adopter certains à l'unanimité. Grâce à cela, nous avons hissé le débat à la hauteur des attentes de nos concitoyens. Nous pouvons collectivement en être fiers.

M. le président Philippe Benassaya. Merci, madame la présidente, pour cette présentation générale. C'est effectivement une question qui rassemble : nous avons tous la même préoccupation et la même détermination à avancer.

Nous ne sommes pas là pour faire une analyse de votre rapport, mais j'avoue que l'une de ses propositions en particulier m'intéresse énormément : « Construire, d'ici à 2022, 18 centres pénitentiaires de réinsertion de 150 places maximum chacun ». Nous sommes presque en 2022 : où en est-on ?

Mme Yaël Braun-Pivet. Nous avons formulé cette préconisation après nous être rendus, avec Caroline Abadie, entre autres, dans les pays nordiques. Nous y avons visité des prisons dites ouvertes – en réalité, même si l'enceinte de ces établissements est très allégée, il y en a tout de même, avec des grillages assez élevés. On y trouve des constructions de type pavillonnaire, un peu à l'image de ce qui existe à Mauzac, dans le sud de la France. Ces prisons sont axées sur le travail, la réinsertion et la désintoxication. Elles accueillent des détenus condamnés à des peines assez courtes ou en fin de peine : il s'agit d'un sas entre la prison et la sortie. Nous avons décidé de créer des établissements comparables en France – ce sont les SAS. Il en existe de deux sortes.

La première catégorie est celle des structures qui doivent être construites, soit en annexe d'établissements pénitentiaires existants, en élargissant l'enceinte, soit *ex nihilo*. Dans ce dernier cas, les projets sont développés de préférence en milieu urbain, pour faciliter la réinsertion, avec l'intervention des associations, des services de l'État, ou encore de Pôle emploi, de manière à préparer vraiment la sortie.

La seconde catégorie consiste dans la transformation d'un certain nombre de petits établissements existants, dont la nomenclature est extrêmement diverse. On y trouvait des quartiers pour peines aménagées – QPA –, ou encore des quartiers nouveau concept – QNC –, car cela fait des années que l'on tourne autour de l'idée de réinsertion. Dominique Perben, notamment, a beaucoup travaillé sur la question. Une doctrine unifiée a donc été élaborée, et

une appellation unique a été choisie pour les établissements de ce type, de petite taille et ayant vocation à faciliter la réinsertion. Au-delà de ce travail d'unification, la création de 2 000 places en SAS a été entérinée dans la loi de programmation et de réforme pour la justice.

Le Gouvernement a remis au Parlement un rapport d'exécution concernant les SAS. Une partie doit être livrée en 2022 : il s'agit des établissements d'Orléans, de Montpellier, de Caen, du Mans, d'Osny, de Meaux, de Valence et de Noisy-le-Grand. En 2023, ce seront ceux de Colmar, de Toulon, d'Avignon et de Lille. En 2024, seront ouverts ceux du Rhône, de Ducos, de Grenoble et du Val-de-Marne. Il y aura au total 2 070 places. Le rapport indique que l'acquisition des terrains est maîtrisée pour 76 % des places, soit treize sites sur seize. Le programme a été validé pour 80 % des places, soit treize sites sur seize. Le choix du groupement a été réalisé pour 75 % des places. Les travaux sont lancés pour 4 % des places, soit un site sur seize. Huit quartiers pour peines aménagées doivent être transformés en SAS entre 2020 et 2022. Le premier d'entre eux à avoir ouvert se trouve à Marseille.

M. le président Philippe Benassaya. Nous nous rendrons justement la semaine prochaine aux Baumettes ; nous découvrirons cette nouvelle structure.

Mme Yaël Braun-Pivet. Il y a deux ans, avant le réaménagement, le quartier était très vétuste.

La trajectoire proposée est vraiment intéressante. Je crois beaucoup en ces établissements de plus petite taille, dans lesquels on peut mener un travail très approfondi, pour ainsi dire à 360 degrés. S'il est important de se concentrer sur la formation en détention, ou encore sur le travail, on ne saurait relâcher les prisonniers sans leur avoir donné très concrètement quelques clés de réinsertion : un logement, l'accès à une assistante sociale, voire tout simplement une carte d'identité pour qu'ils soient en mesure d'effectuer des démarches.

C'est exactement la vocation des SAS. Elles permettront aux personnes purgeant des peines courtes de ne pas aller en maison d'arrêt, car ces établissements sont très déstructurant : l'orientation vers les SAS a lieu directement après le passage par le quartier des arrivants. Quant aux détenus ayant effectué des peines d'un an ou deux, une période de quelques mois en SAS leur permettra d'effectuer les démarches que j'évoquais, de façon à mieux préparer leur sortie.

Ces structures présentent un autre avantage : leur coût pour les finances publiques est moindre. En effet, la construction de places en maison d'arrêt, en centre de détention ou en maison centrale est extrêmement onéreuse – jusqu'à 350 000 euros pour une place en maison centrale. Une place en SAS, quant à elle, ne coûte que 100 000 à 120 000 euros. La différence n'est pas négligeable.

Mme Laurence Vichnievsky, vice-présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Philippe Gosselin et moi-même avons travaillé de concert car l'activité en prison et les relations avec le monde du travail, sujet dont nous étions respectivement chargés, connaissent des difficultés parfois similaires et peuvent appeler des réponses communes.

Je confirme la satisfaction exprimée par la présidente de la commission s'agissant de la reprise de nos préconisations dans les derniers textes qui ont été votés.

Longtemps spécialiste de cette matière, j'ai toujours pensé que les progrès étaient malheureusement insuffisants pour une raison d'ordre culturel : nos concitoyens considèrent que nous en faisons toujours trop pour ceux qui sont condamnés ; ils ne comprennent pas – cela mériterait un travail de sensibilisation – qu'en traitant dignement les personnes incarcérées, c'est aussi notre société et nos concitoyens que nous protégeons ; la récidive est moindre si le séjour en prison est tourné vers l'avenir.

J'abonde dans le sens de la présidente/ les petites structures doivent être privilégiées. Le choix doit néanmoins prendre en considération la durée de la peine. L'exécution des peines courtes, qui sont majoritaires, dans de petites ou moyennes structures en milieu urbain favorise indéniablement la réinsertion et les relations entre le milieu carcéral et le monde extérieur.

Je regrette l'absence d'évolution sur plusieurs points qui n'exigent pourtant pas d'intervention législative. Ainsi le parcours des personnes incarcérées n'est-il pas évalué systématiquement. Pourtant une telle évaluation dès l'entrée en prison est nécessaire pour prendre en charge de manière efficace le détenu et construire avec lui et les différents intervenants un parcours, en particulier en matière de formation et d'emploi afin de préparer la réinsertion. Il s'agit d'une condition préalable bien qu'insuffisante.

En ce qui concerne les relations entre les établissements pénitentiaires et le monde du travail, nous nous heurtons là encore à une difficulté d'ordre culturel : les établissements ne sont pas identifiés par le monde économique comme étant susceptibles de se voir confier un travail. Il reste beaucoup à faire pour améliorer la connaissance du milieu carcéral, mais j'apporte tout de suite un bémol : indépendamment des contraintes architecturales évoquées par la présidente – par exemple, à Riom, dans ma circonscription, il y a la place, il y a des ateliers –, l'employabilité des personnes détenues n'est pas suffisante. Certaines doivent déjà apprendre à se lever à heure fixe avant de pouvoir supporter des conditions de travail minimales. En outre, l'organisation de la journée carcérale s'accommode assez mal de la journée de travail – sur cette question, des solutions concrètes pourraient être trouvées avec les intervenants en cause.

Plusieurs difficultés tiennent non pas à l'architecture ou à l'offre d'emplois dans un secteur mais aux particularités d'une structure telle qu'un établissement pénitentiaire. Philippe Gosselin, qui complétera utilement mon propos, et moi avons suggéré à cet égard des portes ouvertes permettant de mieux se connaître. Nous avons recommandé des démarches auprès du monde économique pour faire comprendre la ressource potentielle que l'établissement peut représenter. Il y a beaucoup à faire dans ce domaine. J'ajoute, puisqu'elle est, à juste titre, l'un de vos sujets de préoccupation majeure, que la surpopulation carcérale a une autre conséquence désastreuse : ceux qui gardent les détenus cherchent plus à les occuper qu'à les former et à leur donner du travail. Très souvent, les conditions ne sont pas réunies pour proposer soit une formation, soit un travail.

M. Philippe Gosselin, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Je vais compléter les propos de Laurence Vichnievsky puisque nous avons effectivement travaillé en duo de façon agréable et sympathique, avec un vrai appétit intellectuel. Nous avons regroupé nos forces.

Je confirme l'intérêt de la commission des lois et de sa présidente pour la politique pénitentiaire et la situation des établissements pénitentiaires. Quelles que soient nos

divergences sur les préconisations issues de nos travaux, il faut reconnaître que le sujet n'a absolument pas été laissé de côté.

Grâce à de très nombreuses visites sur le territoire métropolitain ainsi qu'en outre-mer – j'accompagnerai la semaine prochaine une délégation de la commission des lois en Guadeloupe et Martinique, mais j'ai eu l'occasion de me rendre aussi en Guyane, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte, et en Polynésie –, je connais une grande diversité d'établissements : modernes, ultramarins, plus anciens, parfois même familiaux. Ce dernier qualificatif peut paraître étonnant, mais certains habitués y viennent presque naturellement, et les choses s'y passent bien – je pense à la maison d'arrêt de Coutances, dans ma circonscription.

Il faut avoir en tête cette grande diversité qui contredit les approximations et les propos péremptaires que l'on entend souvent sur la prison.

De mon expérience de plusieurs dizaines de visites d'établissements de toute nature – depuis 2007, je m'intéresse au sujet et j'y travaille au sein de la commission des lois –, j'ai tiré la conviction, si ce n'est la conclusion, que les établissements de petite ou de moyenne taille sont préférables. Entendons-nous, il n'est pas question de prisons de 40 détenus – cela n'aurait pas de sens –, mais entre les établissements comptant 150 ou 200 personnes et ceux de 800 ou 1 000, voire plus, qui existent désormais, sans même parler de la surpopulation carcérale, il est possible de faire bouger le curseur. Nous devons plutôt nous orienter vers des établissements de taille moyenne.

Les uns et les autres l'ont évoqué, la surpopulation est une évidence. Il y a eu une parenthèse à cause de la covid-19, au cours de laquelle les prisons se sont vidées de façon un peu artificielle. Le suivi des détenus pendant cette période a aussi posé question. Certes nous n'avons pas affaire à des enfants de cœur, mais il faut reconnaître que certains détenus ont été placés dans des conditions d'isolement – non pas au sens juridique du terme, mais au sens moral et psychologique – très dures : pas de visite, pas de parler, etc.

La surpopulation, outre qu'elle favorise certains transferts d'informations, fait monter la pression et nuit finalement au bon déroulement des peines et donc à la réinsertion, conduit à un dévoiement de l'esprit initial de la formation et du travail en détention. Lorsque les détenus sont trop nombreux, il est compliqué d'organiser la formation et le travail. On leur trouve quelques occupations mais ce ne sont ni de la formation ni du travail véritable. Cela nuance en partie les présentations officielles. Cependant, je note une prise de conscience très forte : plusieurs modifications législatives ont été adoptées, le plus souvent à l'unanimité – c'est important –, elles vont évidemment dans le bon sens. Mais il faut continuer à insister sur la formation.

Lorsque la mission a commencé, il y a maintenant trois ans, nous avons été estomaqués de découvrir que les régions ignoraient que leur compétence en matière de formation s'étendait aux détenus. Régions de France a ainsi refusé d'être auditionnée au motif qu'elle n'était pas concernée – c'est assez révélateur. Je souligne deux exceptions notables à l'époque : la région Normandie – je le dis avec plaisir, c'est un plaidoyer *pro domo* – et la région Île-de-France.

Le besoin de formation, plus individualisée, est une évidence. C'est en bonne voie mais la question des moyens, des locaux, et de l'organisation reste posée. Une formation dans un centre fermé et surveillé n'est pas aussi fluide que dans un lycée professionnel ou un CFA

– centre de formation des apprentis –, bien sûr. Des ajustements sont nécessaires, mais c'est possible. Là où ils sont faits, cela marche plutôt bien.

Quant au travail, les textes forment un ensemble plutôt satisfaisant, même si quelques ajustements pourraient être utiles. La difficulté tient plutôt à l'existence ou non d'un réseau ou d'un tissu local. Souvent les entreprises, pour la plupart des PME, méconnaissent le travail en milieu carcéral. Elles n'ont pas le réflexe d'y faire appel, quand elles ne s'inquiètent pas du qu'en-dira-t-on. Il faut davantage de confiance et de dialogue avec le réseau local – pas seulement le MEDEF mais l'U2P – l'Union des entreprises de proximité – ou la CPME – Confédération des petites et moyennes entreprises –, sans doute plus adaptées compte tenu de la taille des entreprises concernées à des échanges avec des établissements pénitentiaires locaux. Nouer des relations avec elles et assurer leur continuité dépend non pas nécessairement des textes mais du chef d'établissement et de ceux qui sont chargés de l'organisation du travail. Il existe en la matière une importante marge de progression pratique.

Pour le reste, l'état d'esprit a évolué. Sans tomber dans l'angélisme ou dans un humanisme à tous crins, de plus en plus de personnes comprennent l'importance de l'exécution de la peine. Je préfère une sanction qui pourrait paraître plus douce mais effective à une sanction qui pourrait paraître plus forte mais qui, pour de multiples raisons, ne serait pas exécutée. Un détenu qui travaille a de plus grandes chances de se réinsérer, les statistiques le montrent clairement. Ce n'est pas être gentil avec les détenus – certains s'offusquent parfois qu'ils gagnent de l'argent –, c'est protéger la société.

Je voudrais terminer par un point en marge du sujet qui m'avait été confié : les détenus radicalisés. J'attendais une occasion de vous parler – ce n'est pas simple – de rééducation et de dénazification. Cela n'a rien à voir avec les détenus d'aujourd'hui, mais peut-être y a-t-il matière à creuser. Une expérimentation a été menée pendant près de deux ans, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans la Manche dans un camp de prisonniers allemands, le plus grand de France : il comptait plusieurs dizaines de milliers de prisonniers, jusqu'à 100 000, et entre 22 000 et 25 000 jeunes anciens soldats, qui évidemment n'étaient pas tous nazis ; il a vu passer aussi 250 généraux.

Je ne fais pas un amalgame entre Seconde Guerre mondiale et terrorisme qui serait un peu spécieux. Toutefois, parmi les actions qui ont été entreprises pour dénazifier des hauts responsables et des jeunes qui avaient été embrigadés, la formation occupait une place importante. Cela peut sembler un discours de café du commerce, mais peut-être ne nous sommes-nous pas suffisamment inspirés de ce qui a été fait à grande échelle et avec succès de 1944 à 1946 – d'autres expériences ont été menées en France et en Europe – pour trouver des solutions complémentaires pour accompagner les détenus radicalisés et tenter de les déradicaliser. Je sais au fond de moi qu'il n'y a pas de formule miracle, hélas – cela se saurait ! En la matière, on recense quelques initiatives remarquables mais aussi quelques fiascos. L'expérimentation *in concreto* impliquant des dizaines de milliers de personnes à une époque particulière n'est sans doute pas totalement transposable, ce n'est pas mon propos. Néanmoins, j'insiste, il y a sans doute, pour aujourd'hui et pour demain malheureusement, des enseignements à en tirer, ce que nous n'avons pas fait suffisamment jusqu'à présent.

M. le président Philippe Benassaya. Sur ce dernier point, je ne comprenais pas trop le lien, mais maintenant, je le perçois.

Une série d'auditions sur le travail et la formation professionnelle en prison seront organisées mi-octobre ; nous recevrons Régions de France, Pôle emploi, les associations qui encouragent l'employabilité et l'auto-entrepreneuriat.

M. Philippe Gosselin. Il faut, en effet, avoir en tête l'employabilité. Malgré de grandes ambitions, au demeurant indispensables, les faits sont têtus : nous avons affaire à un public particulier pour lequel la question de l'employabilité se pose.

M. le président Philippe Benassaya. Tout à fait.

La prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques est également un sujet très important, d'autant que les psychiatres sont très rares en prison, comme en dehors, ai-je envie de dire. Nous ne pouvons pas nous satisfaire du statu quo en la matière. Outre un focus intéressant sur le centre pénitentiaire de Château-Thierry, dans lequel nous nous rendrons bientôt, votre rapport comportait des propositions sur les soins sans consentement pour les détenus présentant une dangerosité pour eux-mêmes et pour autrui, ainsi que sur les aménagements de peine pour motif psychiatrique. Ce sujet trouve une résonance en ce moment avec les suites de l'affaire Sarah Halimi. Pouvez-vous préciser la philosophie qui vous a guidée dans votre rapport et dans les propositions que vous avez faites ?

Mme Yaël Braun-Pivet. C'est sur ce point que les difficultés demeurent les plus grandes. Il y a en effet une incroyable pénurie de psychiatres, en milieu pénitentiaire comme partout ailleurs, ce qui complique considérablement l'accès aux soins, surtout dans les établissements éloignés des centres urbains, donc du monde médical.

Le centre pénitentiaire de Château-Thierry, où je me suis rendue, est dans un état déplorable, mais le travail qui y est accompli est remarquable. Stéphane Mazars préconisait donc de le conserver, en le rénovant, et d'en ouvrir un second pour poursuivre la prise en charge adaptée et continue de certains malades présentant de graves pathologies. Deux ans plus tard, ce n'est toujours pas fait ; la chancellerie l'envisage, mais on en est encore au stade des études préalables. Il faudrait avancer de manière beaucoup plus rapide et résolue vers la création d'établissements dédiés de ce type. C'est important, s'agissant de publics parfois très dangereux.

En ce qui concerne les propositions de Stéphane Mazars sur les soins sans consentement, je ne saurais vous répondre, mais peut-être Laurence Vichnievsky le pourra-t-elle.

Mme Laurence Vichnievsky. Comme ancien magistrat, j'estime que la difficulté se situe très en amont. Beaucoup de personnes détenues ne devraient pas l'être : leurs troubles mentaux auraient dû être détectés au moment où elles ont commis les faits. Le pourcentage de détenus présentant des troubles psychiatriques est effrayant. Le monde de la santé vous confirmera qu'on a rempli les prisons à mesure que l'on vidait les hôpitaux psychiatriques pour permettre aux personnes de vivre leurs troubles dans leur environnement d'origine. Ce n'est pas acceptable. Les juges devraient pouvoir détecter ces troubles avant de prononcer la peine, mais les expertises psychiatriques ne sont pas diligentées à temps. Lorsque j'ai quitté mes précédentes fonctions, le phénomène était très évoqué au sein des juridictions. Il est également dû à la pénurie d'experts psychiatres et aux procédures accélérées, qui ne permettent pas de tenir suffisamment compte de la situation de la personne avant le jugement. C'est un problème à aborder et à traiter avec l'institution judiciaire.

Concernant les soins sans consentement en prison, je suis désolée, mais je ne peux vous apporter d'éclairage suffisamment argumenté sur ce sujet très spécifique.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Sur tous les sujets – travail, formation, psychiatrie –, on en revient à la question du lieu d'implantation de la prison, car le tissu économique et médical qui l'entoure joue un rôle déterminant dans ce que l'on peut y faire. Au vu de nos précédentes auditions, les perspectives d'exécution du plan 15 000 places sont rassurantes, mais va-t-on mettre les nouvelles prisons au bon endroit ? À la lumière de votre connaissance des collectivités territoriales, comment, à votre avis, convaincre une collectivité d'être candidate à l'implantation d'un établissement pénitentiaire dans son territoire ? De telles constructions ne sont jamais vues d'un bon œil et les contreparties ne semblent jamais suffisantes. Y a-t-il d'autres leviers que le calcul de la DGF – dotation globale de fonctionnement – ou de la proportion de logements sociaux ?

Mme Laurence Vichnievsky. Cette question nous renvoie à la difficulté d'ordre culturel dont j'ai précédemment parlé : la prison reste très répulsive, un énorme travail reste à faire dans ce domaine. Il a déjà été accompli dans plusieurs pays nordiques dans lesquels nous nous sommes rendus, mais nous n'avons pas la même culture et de tels changements ne se décrètent pas ni ne peuvent s'opérer du jour au lendemain. La personnalité, celle du président de la collectivité comme celle du directeur de l'établissement pénitentiaire, joue donc beaucoup, comme pour le travail en détention – je pense aux centrales qui organisent des ateliers pâtisserie, aux grands cuisiniers qui se sont investis dans des prisons.

Dans ce contexte, comme souvent, l'incitation financière est sans doute la meilleure : de petits avantages consentis à la collectivité devraient motiver celle-ci. Il est en tout cas souhaitable que la prison fasse vraiment partie de la collectivité. Philippe Gosselin a parlé d'un établissement familial ; on pourrait qualifier de la même façon la maison d'arrêt de Chartres, située en centre-ville, près du tribunal, et où les choses se passaient très bien malgré la vétusté des locaux.

Pour surmonter le problème culturel, la multiplication des échanges et des initiatives telles que la réunion de la commission des lois en prison, le développement des liens entre les présidents de collectivité et l'ensemble des intervenants en établissement pénitentiaire sont autant de facteurs d'évolution. Toutefois, il y faut sans doute plus d'une génération – en quarante ans de vie professionnelle, j'ai toujours été déçue à cet égard.

M. Philippe Gosselin. Il est très difficile pour un élu local d'accueillir un établissement pénitentiaire sur son territoire, à cause de la peur des riverains, des effets sur l'opinion publique, etc., surtout à la veille de scrutins locaux. Il y a tout de même des territoires où l'on a envie de le faire – je songe à des projets que je défends depuis dix ans chez moi, comme élu local, membre du conseil départemental et député – parce que cela fait venir des familles et représente aussi de l'emploi, de façon pérenne. Toutefois, ces exemples encourageants ne sont pas la règle, je ne suis pas naïf. Il faut donc convaincre.

À cette fin, il faudrait un travail de proximité, régulier et approfondi, avec l'administration pénitentiaire, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice et les élus locaux, par l'intermédiaire des préfetures, de département plutôt que de région. Écoutons les élus qui sont partants : ils ont des terrains, des réserves foncières. Ainsi, dans mon agglomération, nous avons gelé 20 hectares au cas où, en levant bien des préventions.

Enfin, il faut évidemment une carotte.

Un pacte local est donc nécessaire entre l'administration pénitentiaire et la collectivité, incluant des éléments financiers, mais pas seulement : pourquoi ne pas octroyer des points supplémentaires pour permettre l'accès à des contrats relevant du plan Action cœur de ville ou de rénovation de quartiers urbains ? Il ne s'agit pas de se focaliser sur une seule politique, mais de proposer quelques atouts : ce ne serait pas une rupture d'égalité, mais une action en équité, car il n'est pas simple vis-à-vis des électeurs d'accueillir un établissement qui peut faire peur et qui favorise le brassage du fait des visites.

On a tort de construire des prisons à la campagne. Cela évite des oppositions locales puisqu'il y a moins de riverains, mais sans transports en commun, sans centres médicaux, sans tissu de petites entreprises pour la formation et pour le travail, l'établissement reste très fermé et la démarche vaine.

S'agissant de la santé mentale, il serait bien étonnant qu'elle soit formidable en prison : elle est le parent pauvre de la santé en France ; en détention, elle en est vraiment le mendiant !

M. le président Philippe Benassaya. M. Mazars nous informe qu'il n'a pu être présent en raison d'une erreur d'agenda : il était dans l'avion pour rejoindre sa circonscription et nous prie de bien vouloir excuser son absence.

M. Michel Herbillon. Vous avez tous légitimement insisté sur l'importance de l'employabilité comme étant l'une des conditions d'une meilleure réinsertion, et je partage ce point de vue. Mais la liste que vous avez dressée des éléments qui l'entravent est impressionnante : la structure architecturale ; l'organisation des locaux ; la surpopulation carcérale, qui conduit au dévoiement consistant à occuper les détenus au lieu de leur donner du travail ; le manque de formation – à cet égard, le témoignage de Philippe Gosselin sur l'ignorance par les régions de leur compétence en la matière est hallucinant, et je suis curieux de savoir si toutes l'ont désormais intégrée dans leur champ d'action – ; l'organisation de la journée carcérale ; l'insuffisance des liens entre les établissements pénitentiaires et le monde économique. C'est tout à fait préoccupant.

Ma question porte sur un aspect essentiel sur lequel il faudra, à mon sens, insister dans le rapport. Dispose-t-on d'éléments objectifs sur cette situation ? Quels sont les taux d'employabilité par établissement ? Au niveau national, existe-t-il un plan d'action précis, doté d'un calendrier, pour développer l'employabilité ? Existe-t-il des exemples de réussite, et si oui, sont-ils nombreux ou minoritaires ?

Mme Yaël Braun-Pivet. L'employabilité est cruciale. Elle inclut aussi le savoir être ; or certains détenus n'ont jamais travaillé de leur vie, ne sont pas habitués à respecter un horaire, des consignes, à un point parfois effrayant.

Lors de notre visite, avec Mme la rapporteure, au centre de détention de Casabianda, en Corse, une prison ouverte, sans mur d'enceinte, et où tout le monde travaille, la directrice, récemment arrivée d'un établissement classique, était très surprise que le réveille-matin soit le premier objet cantiné par les nouveaux détenus. Là-bas, en effet, ils doivent se présenter d'eux-mêmes dans la cour pour le premier appel, 365 jours par an : personne ne vient les chercher. Le seul fait de se lever à un horaire précis doit être appris et suppose un effort.

Certains établissements sont très performants. Le centre de détention d'Oermingen, en Alsace, où je me suis également rendue, fait figure de modèle : les lieux où travailler y

existent, les bâtiments sont grands, il y a des quais de déchargement, de la place pour que les camions puissent faire demi-tour, alors que, dans certains centres, les camions ne passent pas le porche d'entrée. Ces aspects concrets sont essentiels : la structure architecturale devrait être pensée jusque dans son moindre détail. À Oermingen, il y a aussi un bassin d'emploi : les entreprises qui fournissent le travail sont toutes situées à moins de dix kilomètres de la prison. Enfin, le chef d'établissement et le chef d'atelier ont la volonté d'aller chercher les entreprises, qui ne viennent évidemment pas spontanément. Ainsi, les détenus sont 80 % à travailler, et il s'agit de travail qualifié, pas de simple façonnage, ce qui leur apporte une rémunération à l'avenant. Or la rémunération sert non pas à bien gagner sa vie en prison, mais à indemniser les parties civiles. Il est important de présenter les choses sous ce jour : on entend parfois dire qu'il est scandaleux de pouvoir travailler en détention alors qu'il y a 3 millions de chômeurs en France, mais il ne faut pas oublier que ce travail permet de réparer un dommage.

M. le président Philippe Benassaya. Et d'éviter la récidive.

Mme Yaël Braun-Pivet. En effet. Cette façon de présenter les choses est beaucoup plus intéressante pour la société.

L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle – ATIGIP –, que nous avons créée, a vocation à aller chercher dans les territoires les entreprises susceptibles de fournir du travail en détention. La plateforme des TIG vient d'être lancée par le garde des sceaux. Nous avons des partenaires privés, dont la Fondation du groupe M6 et des chefs d'entreprise, très mobilisés.

La route est longue, mais il faut agir dans la durée sans désarmer. Dans cette démarche, l'ATIGIP sera un maillon essentiel. Elle compte des référents territoriaux et vingt référents interrégionaux qui s'occuperont du travail et de la formation en prison.

Nous avons également créé le statut du travailleur en prison en codifiant le droit parlementaire dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, en cours de discussion.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Nous allons auditionner M. Albin Heuman, directeur de l'ATIGIP.

Mme Laurence Vichnievsky. J'ajoute que la durée de la peine conditionne grandement le parcours du détenu en matière de formation, de qualification et d'employabilité. Pendant une courte peine, on ne peut envisager qu'une formation ou un travail très peu qualifié. D'où l'intérêt, j'insiste, de l'évaluation du parcours du détenu dès son incarcération. L'exécution de la peine ne sera pas conçue de la même façon selon que l'on est condamné à douze ans ou à dix-huit mois d'emprisonnement ; dans le second cas, le détenu va rester en maison d'arrêt, beaucoup moins outillée qu'un centre de détention pour travailler.

La réunion se termine à neuf heures cinquante-cinq.

Membres présents ou excusés

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

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Françoise Ballet-Blu, M. Philippe Benassaya, M. Éric Diard, M. Philippe Gosselin, M. Michel Herbillon, M. Dimitri Houbron

Excusés. - M. Alain David, M. Jacques Krabal