



Inspection générale
des affaires sociales
2013-124R

Inspection générale
des services judiciaires
55-13

Evaluation de la prise en charge par les régions de la formation professionnelle des personnes détenues

RAPPORT

Établi par

Hayet ZEGGAR
Marc DUPONT

Hugues BERBAIN
Philippe CHIESA

Membres de l'Inspection
générale des affaires sociales

Membres de l'Inspection
générale des services judiciaires

Anne FAIVRE
Membre de l'inspection des services pénitentiaires

- Novembre 2013 -

SYNTHESE

Saisies par le ministre de la Justice, garde des Sceaux, et le ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, d'une mission d'évaluation de l'expérimentation de la décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues et de conseil sur les conditions du succès de la généralisation, l'IGSJ et l'IGAS ont réalisé leurs investigations entre le 2 septembre et le 15 novembre 2013 et parviennent à dégager quelques grands constats.

La mission a estimé nécessaire, par souci de pédagogie et avant de développer les éléments relatifs à la décentralisation, de faire une présentation générale du cadre juridique, des acteurs et des spécificités nombreuses de la formation professionnelle en détention.

1 L'ETAT DES LIEUX

1.1 Cadre juridique et gouvernance de la formation en détention

Le cadre juridique de la formation professionnelle en détention est défini par plusieurs circulaires successives (1995/2003/2008) et s'inscrit dans les principes définis dans la loi pénitentiaire de 2009 et les règles pénitentiaires européennes que la France applique. L'ensemble de ces règles de droit définissent un cadre spécifique certes, mais dans lequel on retrouve, amendés, des éléments du droit commun : le statut et la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, par exemple, ou la possibilité depuis peu pour une personne détenue dont la sortie est prévue à moins de six mois d'être inscrite comme demandeur d'emploi.

La gouvernance de la formation professionnelle est quant à elle marquée par le nombre et l'hétérogénéité des acteurs, au sein des établissements dans lesquels de nombreux professionnels extérieurs interviennent (organismes de formation mais aussi conseillers de Pôle emploi ou de missions locales). On observe une tendance générale à la centralisation des décisions, aussi bien au sein des établissements qu'au niveau interrégional.

L'entrée des acteurs du service public de l'emploi, notamment de Pôle emploi, présent depuis 20 ans dans les établissements, constitue un précédent intéressant dans la perspective de la décentralisation.

1.2 La formation professionnelle en détention obéit à un équilibre complexe qu'il faut expliciter pour les acteurs extérieurs

Les nombreuses contraintes inhérentes au milieu fermé supposent une certaine souplesse des organismes de formation. Les règles de sécurité, les locaux, les circulations de personnes détenues, la gestion de conflits au sein de groupes dont la composition est par ailleurs très instable sont en effet autant d'éléments avec lesquels les organismes et les formateurs doivent composer. On observe d'ailleurs dans de nombreux établissements une assez grande stabilité des équipes d'intervenants qui ont développé des savoir-faire propres à la formation en milieu fermé.

Les difficultés d'accès à la formation professionnelle sont d'autant plus importantes que l'offre varie considérablement d'un établissement à l'autre, selon qu'il s'agit de maisons d'arrêt, de centres de détention ou de maisons centrales et plus généralement selon les durées moyennes des reliquats de peine. Certaines catégories de personnes détenues, notamment les femmes et les mineurs, rencontrent de plus grandes difficultés à accéder à une offre de formation adaptée à leurs besoins. On peut d'ailleurs noter, dans un univers qui pourtant n'en manque pas, l'absence d'une procédure formalisée identique à tous les établissements, de demande de formation des personnes détenues, qui permettrait pourtant d'en suivre l'évolution et les réponses apportées.

Parmi les nombreuses différences entre les établissements en gestion publique et les établissements en gestion déléguée, les disparités importantes dans les prestations d'accueil et d'orientation méritent d'être signalées.

La mission souligne l'intérêt de préserver l'intervention déterminante de l'éducation nationale en détention auprès de publics dont les besoins de remise à niveau sont importants et de veiller à sa bonne articulation avec les actions de formation professionnelle. Au vu des caractéristiques de la population pénale, les besoins d'actions de pré-qualification et de mobilisation sont en effet considérables. Leur satisfaction ne doit cependant pas dispenser de proposer une offre de formation qualifiante suffisante.

Enfin, la mission tient à rappeler la contribution déterminante de la formation professionnelle à ce que les chefs d'établissement appellent « l'équilibre de la détention ». Parce qu'elle permet aux personnes détenues de gérer le temps court, celui du quotidien, et le temps long, celui de la peine, la formation professionnelle, au-delà des objectifs classiques d'accès à une qualification, remplit une fonction cruciale dans les établissements pénitentiaires.

2 LE SUCCES DE L'EXPERIMENTATION DE DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES DETENUES

Les deux régions choisies pour cette expérimentation se caractérisent par un engagement ancien dans le monde pénitentiaire qui a sûrement facilité l'appropriation de cette nouvelle compétence par les équipes des conseils régionaux. Malgré cette ancienneté de partenariats, elles ont veillé à ne pas bouleverser l'offre de formation en détention et pris le temps de comprendre les spécificités nombreuses de cet environnement.

Cette prudence de méthode et de partenariat, que la mission recommande d'ailleurs à l'ensemble des régions d'adopter dans un premier temps, ne les a cependant pas conduites à réduire leur engagement : elles ont en effet toutes deux adopté des budgets de formation supérieurs au montant des transferts de l'Etat et permis une augmentation de l'offre de formation en détention.

Au-delà de cette amélioration quantitative, la mission a pu observer les enrichissements qualitatifs liés aux stratégies régionales de formation : le développement d'une offre qualifiante en Aquitaine, le renforcement des actions de pré-qualification et de mobilisation en Pays de la Loire. Dans les deux régions, l'articulation renouvelée entre les actions de formation menées en détention et l'accompagnement vers l'emploi à la sortie contribue à inscrire les établissements et les populations détenues dans leur environnement, leur territoire et à améliorer les liens entre le monde de la détention et le monde extérieur.

A partir de ces constats, sur lesquels la mission fonde un certain nombre de recommandations générales ou spécifiques à la problématique de la décentralisation, la mission a identifié trois points de vigilance pour garantir les bonnes conditions d'une généralisation de ce transfert de compétences.

3 LES TROIS PRINCIPALES CONDITIONS DU SUCCES DE LA GENERALISATION IDENTIFIEES PAR LA MISSION

3.1 Le temps nécessaire à l'acculturation réciproque entre les conseils régionaux et l'administration pénitentiaire

La mission a veillé à construire son rapport de telle sorte qu'il contribue, à sa mesure, à l'effort de pédagogie et de communication qui lui semble nécessaire entre l'administration pénitentiaire et les conseils régionaux pour garantir le succès du transfert de compétence. En effet, alors même que les deux régions concernées par l'expérimentation avaient depuis longtemps noué des relations ou des partenariats avec l'administration pénitentiaire, elles ont veillé à ne pas bouleverser dans un premier temps l'équilibre complexe de la formation professionnelle en détention. Elle a aussi constaté de part et d'autre des craintes qu'il lui semble prudent de lever avant la décentralisation : d'une part en rassurant les conseils régionaux sur les modalités financières de ce transfert (la mission recommande dans un premier temps de ne pas transférer l'investissement, immobilier et pédagogique), d'autre part en rassurant l'administration pénitentiaire sur le maintien, voire le renforcement de l'accès des personnes détenues à la formation après la décentralisation.

3.2 Les ajustements de la gouvernance

Dans un champ dont les collectivités locales sont aujourd'hui complètement absentes et qui est marqué par une forte culture régaliennne, les enjeux organisationnels de la décentralisation sont conséquents. La mission recommande qu'un accompagnement étroit des équipes de l'administration pénitentiaire soit mis en place, aussi bien au niveau des établissements, des SPIP que des DISP. Cet accompagnement devrait comporter un volet de formation conséquent pour permettre aux professionnels de nourrir un dialogue équilibré avec les équipes du conseil régional, très en pointe sur les sujets de formation et d'emploi, au cœur des compétences de cette collectivité.

Si l'organisation interrégionale de l'administration pénitentiaire pourra sans doute s'adapter facilement à l'échelon régional, en revanche, la décentralisation de la formation professionnelle va vraisemblablement déplacer le centre de gravité de la formation du niveau interrégional au niveau de l'établissement lui-même, ce qui supposera pour l'administration pénitentiaire une adaptation importante. Cela étant, le pilotage général devra être réalisé au niveau de la région afin de veiller à l'inscription de la formation des personnes détenues dans les plans régionaux de développement de la formation des conseils régionaux.

3.3 Le transfert de compétence de l'Etat aux régions sur la formation dans les établissements en gestion déléguée

L'exclusion de ces établissements du champ de l'expérimentation n'a pas été comprise par les conseils régionaux concernés et la mission considère impossible de les exclure du mouvement général. On ne peut en effet faire dépendre l'accès à la formation professionnelle déployée par les régions des modes de gestion des établissements dans lesquels les personnes sont détenues.

Si les décentralisations antérieures ont vu des transferts de compétences dont les modalités de gestion étaient variées (en régie, publique, privée etc.), la principale difficulté pour les établissements pénitentiaires en gestion déléguée réside dans le passage d'un équilibre de marché défini au niveau national à des régulations régionales. Aujourd'hui, dans ces marchés, la formation est diluée dans un ensemble plus vaste, entre l'accueil et l'orientation d'une part et le travail en détention d'autre part. La décentralisation va donc supposer un travail préalable et délicat d'identification précise de ce qui relève précisément de la formation dans cet ensemble.

La décentralisation va en outre à l'encontre des souhaits des trois grands prestataires, attachés à la cohérence de cette vision globale (de l'accueil-orientation au travail en détention en passant par la formation) qu'ils envisageraient même d'élargir à l'accompagnement vers l'emploi à la sortie de détention.

Malgré ces derniers arguments, la mission considère que le transfert de compétences doit aussi concerner la gestion déléguée. Elle entend cependant les difficultés réelles posées pour les prestataires et pour l'administration pénitentiaire et recommande par conséquent de suivre un scénario réaliste, en transférant la compétence au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des marchés (fin 2015 ou fin 2017 pour la plupart).

Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION	9
1 LE CADRE JURIDIQUE ET LES ACTEURS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES DETENUES	10
1.1 Le cadre juridique : une oscillation entre les spécificités du monde carcéral et la référence au droit commun de la formation professionnelle	13
1.1.1 Le cadre général : l'Etat est resté pilote de la formation professionnelle en détention ..	13
1.1.2 La décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues en marche	15
1.2 La gouvernance de la formation professionnelle.....	15
1.2.1 Une hétérogénéité d'acteurs	15
1.2.2 Une centralisation des décisions à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et au niveau interrégional.....	16
1.2.3 Le pilotage de la formation professionnelle dans les établissements à gestion déléguée.....	17
1.2.4 Poursuivre l'entrée des acteurs du service public de l'emploi en détention.....	19
2 LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN DETENTION : UN EQUILIBRE COMPLEXE	21
2.1 L'adaptation de la formation professionnelle à la détention	21
2.1.1 Les contraintes liées au milieu fermé.....	22
2.1.2 Ces contraintes supposent une certaine souplesse des organismes de formation	23
2.2 L'accès à la formation professionnelle en détention.....	25
2.2.1 Les difficultés d'accès à la formation professionnelle	25
2.2.2 De fortes disparités des prestations d'orientation	29
2.3 L'articulation entre la formation initiale et la formation professionnelle en détention	30
2.3.1 L'intervention déterminante de l'éducation nationale en détention.....	30
2.3.2 Des besoins importants d'actions de pré-qualification et de mobilisation	31
2.3.3 Le temps de la formation et le temps pénitentiaire	32
3 L'EXPERIMENTATION DE LA DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	33
3.1 Une ancienneté de partenariats dans les régions de l'expérimentation	33
3.1.1 Certaines régions disposent d'un partenariat bien établi	33
3.1.2 Une relation constructive est nécessaire entre l'administration pénitentiaire et les conseils régionaux.....	34
3.2 Les conventions de mise en œuvre de l'expérimentation.....	34
3.2.1 Les conventions nationales	35
3.2.2 Les conventions régionales	36
3.3 Les apports de l'expérimentation	36
3.3.1 Les éléments budgétaires et la croissance de l'activité de formation	37
3.3.2 Une offre de formation plus conséquente et orientée vers l'emploi	38
4 LES CONDITIONS DU SUCCES DE LA GENERALISATION DE LA DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	40
4.1 Prendre le temps d'une acculturation réciproque	40
4.1.1 Prévoir une phase préparatoire.....	40

4.1.2	Rassurer les conseils régionaux sur les enjeux budgétaires	41
4.1.3	Rassurer l'administration pénitentiaire sur l'engagement des conseils régionaux en faveur de la formation professionnelle des publics en difficulté.....	41
4.2	Les ajustements de la gouvernance	42
4.2.1	L'accompagnement des équipes de l'administration pénitentiaire dans cette importante évolution.....	42
4.2.2	L'organisation d'un pilotage adapté	43
4.2.3	Préserver l'équilibre entre l'intervention de l'éducation nationale et le développement de la formation professionnelle en détention	44
4.3	Le transfert de compétence aux régions et les établissements en gestion déléguée.....	44
4.3.1	L'impossibilité d'exclure la gestion déléguée du transfert de compétences.....	45
4.3.2	Les marchés actuels.....	46
4.3.3	La manière dont les prestataires de gestion déléguée voient l'avenir	47
4.3.4	Les scénarii d'évolution	48
CONCLUSION.....		49
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....		51
LETTRE DE MISSION.....		55
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....		59

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 15 juillet 2013, la ministre de la Justice, garde des Sceaux et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ont chargé l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des affaires sociales de conduire une mission d'évaluation de la prise en charge par les régions de la formation professionnelle des personnes incarcérées.

La saisine exposait que la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 prévoyait, dans son article 9, de confier à titre expérimental l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle des personnes détenues, à deux régions. Les Pays de la Loire et l'Aquitaine se sont portés volontaires, à compter du 1er janvier 2011, pour engager cette expérimentation sur la base de conventions nationales avec la direction de l'administration pénitentiaire déclinées ensuite par deux conventions régionales signées entre les conseils régionaux, les directions interrégionales des services pénitentiaires et les préfets concernés. En revanche, les établissements à gestion déléguée ont été écartés du champ de l'expérimentation.

Sur la base des résultats positifs présentés par les comités de pilotages régionaux et nationaux de cette expérimentation, et dans le cadre du projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires, présenté en conseil des ministres le 10 avril 2013 tendant à proposer la généralisation du transfert aux régions de l'organisation et du financement des actions de formation professionnelle des personnes détenues, il était demandé aux inspections générales d'examiner (lettre de mission en pièce jointe):

- *« les conditions de mise en œuvre des actions de formation professionnelle dans le cadre d'un parcours de formation, individualisé pour les personnes détenues et leurs résultats (...).Une approche comparatiste permettra de distinguer ce qui est également mis en œuvre dans les établissements pénitentiaires en gestion déléguée et en gestion publique situés dans d'autres régions administratives ;*
- *la contribution de la formation professionnelle au parcours de réinsertion professionnelle et sociale du détenu en examinant comment la formation vient appuyer dans leur mission les services de probation et d'insertion professionnelle, les obstacles qui peuvent être rencontrés dans la mise en œuvre du projet de formation, la continuité de parcours qui peut être construite entre une formation suivie à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et une autre engagée à l'extérieur également financée par la région ;*
- *les méthodes de gouvernance, de suivi et de coordination des actions (...).Votre évaluation vous permettra de porter une appréciation sur le périmètre retenu pour la phase d'expérimentation de la décentralisation et sa pertinence, au regard des résultats observés mais aussi du paysage plus global du pilotage par les pouvoirs publics des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi ;*

L'objectif de cette évaluation sera, in fine, d'élaborer des préconisations destinées à sécuriser le cadre et les conditions du succès de la généralisation souhaitée de la décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues ».

La mission¹ a tout d'abord pris connaissance de l'ensemble de la documentation produite relative à la formation professionnelle des personnes détenues et à son expérimentation dans les deux régions précitées.

¹ La mission est composée de Hayet Zeggar et Marc Dupont, inspecteurs généraux des affaires sociales, d'Hugues Berbain, inspecteur général adjoint des services judiciaires, de Philippe Chiesa, chargé de mission à l'inspection générale des services judiciaires, et d'Anne Faivre, inspectrice des services pénitentiaires.

Après avoir reçu les observations des membres des cabinets du ministère de la Justice et du travail sur les éléments de contexte de la lettre de saisine, la mission a rencontré (Annexe 2) de très nombreux acteurs de la formation professionnelle, dans les régions Pays de la Loire, Aquitaine et Provence Alpes Côte d'Azur, au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de Pôle Emploi, des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et des établissements pénitentiaires (Maisons d'arrêt, centres de détention et maisons centrales)². Elle a également recueilli les observations des prestataires de gestion déléguée et celles de nombreux autres acteurs concernés.

La mission tient à remercier l'ensemble de ses interlocuteurs pour l'aide apportée et le temps consacré à ses sollicitations satisfaites dans un calendrier contraint.

Pour la conduite de ses travaux, elle a tout d'abord procédé à l'élaboration d'un état des lieux de la formation professionnelle (1ère partie et 2ème partie).

Ensuite, comme elle y était invitée, la mission a procédé à un bilan de l'expérimentation de la décentralisation de la formation professionnelle en région Pays de la Loire et Aquitaine (3ème partie).

Enfin, elle a formulé des recommandations destinées à favoriser les conditions du succès de la généralisation de la décentralisation de la formation professionnelle (4ème partie).

1 LE CADRE JURIDIQUE ET LES ACTEURS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES DETENUES

La formation professionnelle des personnes détenues est une mission confiée par la loi au service public pénitentiaire. Cependant, sa mise en œuvre dans les établissements pénitentiaires se caractérise par une certaine complexité.

Les textes qui la réglementent témoignent d'une oscillation entre la référence au droit commun de la formation professionnelle et la prise en compte des spécificités du monde carcéral. Le rôle de ses acteurs a été modifié par l'effet de la loi pénitentiaire qui a introduit, à titre expérimental, la décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues au profit des régions dont c'est la compétence de principe. Les acteurs de la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires sont nombreux mais le pouvoir de décision reste entre les mains du chef d'établissement et du DISP. Dans les établissements en gestion déléguée, le pilotage de la formation professionnelle est confié à des prestataires privés et obéit à des règles sensiblement différentes de celles des établissements en gestion publique. La présence du service public de l'emploi s'avère indispensable et doit être poursuivie. Les sources de financement sont d'origines très diverses et mettent en évidence la pluralité des acteurs de la formation professionnelle dans le champ carcéral.

² Liste des établissements visités :

Maison centrale de Poissy
Centre de détention de Nantes
Etablissement pour mineurs de Nantes
Centre de détention de Rennes
Maison d'arrêt du Mans
Centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan
Centre de détention de Mauzac
Maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan
Maison centrale d'Arles
Centre pénitentiaire de Marseille-les Baumettes
Maison d'arrêt du Val d'Oise

La formation professionnelle en quelques chiffres

Les publics

Au 1^{er} janvier 2013³, il y avait 66 572 personnes détenues dont 2 215 femmes (soit 3,3 % des personnes détenues) et 724 mineurs (soit 1,1 % des personnes détenues). A ces chiffres doivent être ajoutés ceux des personnes écrouées mais non hébergées, soit 10 226 personnes. L'âge moyen des personnes détenues est de 34 ans.

Si la durée moyenne d'écrou est de 9,9 mois, on observe de forts écarts. Il est important pour la politique de formation professionnelle de rappeler la répartition par durée de peine⁴ : un tiers des personnes détenues le sont pour moins d'un an, les deux tiers pour moins de trois ans et un tiers pour plus de trois ans.

L'ensemble de ces données doit être pris en considération pour déterminer une offre de formation professionnelle adaptée aux besoins des publics concernés. Mais elle doit aussi être en corrélation avec le niveau général des publics concernés.

Ainsi, en 2012, le repérage systématique des personnes illettrées, initié depuis 1995, constitue une source de renseignements particulièrement riche puisqu'elle a été établie sur une base de 52 004 personnes détenues. Il en ressort, selon les éléments de la DAP, les constats suivants :

- des difficultés sur les savoirs de base : l'échec de plus d'une personne sur quatre au bilan de lecture s'explique notamment par l'illettrisme (11 % des personnes) ; 5 % des personnes détenues ne parlent pas la langue française et 1,5 % n'ont jamais été scolarisées ;
- des parcours d'échec scolaire : un sur trois est issu de cursus court ou en échec ; un sur deux a quitté le système scolaire sans diplôme ;
- de très faibles niveaux de qualification : quatre personnes détenues sur cinq ont en effet un niveau de qualification inférieur au niveau V.

Les actions de formation

23 878 / 25 437 entrées en formation en 2010 et 2011 ; 28 144 stagiaires en 2012

Si l'on observe bien une progression du nombre de personnes détenues inscrites en formation entre 2010 et 2012 (+18 %), la stabilité des heures stagiaires semble indiquer un raccourcissement de la durée moyenne des formations. En tout état de cause, la progression dans le même temps de la population susceptible d'être concernée atteignant près de 10 % (60 544 personnes écrouées détenues au 1^{er} janvier 2010, 66 572 au 1^{er} janvier 2012), sur un plan strictement quantitatif, l'offre de formation par personne détenue a diminué sur la période.

Les heures de formation professionnelle pour l'année 2012 ont été rémunérées pour 78 % d'entre elles (soit 2 705 825) au taux horaire de 2.26 €

La typologie des formations

En 2012, les actions de formation peuvent être distinguées selon la typologie suivante. Sur les 28 144 stagiaires de la formation :

- 20 % soit 5 838 personnes ont bénéficié d'une action de qualification,

³ Sources DAP

⁴ 17,9% pour moins de six mois ;
18,5% pour six mois à moins d'un an ;
30,1% de un an à moins de trois ans ;
11% de trois ans à moins de cinq ans ;
22,5% à une peine de cinq ans et plus

- 32 % soit 8 924 personnes d'une action de pré-qualification (chantier école ; adaptation à l'emploi...),

- 36 % soit 10 105 personnes d'une action de remise à niveau ou de formation de base (action de lutte contre l'illettrisme, français langue étrangère...),

- 12 % soit 3 277 personnes d'une participation à une action de préparation à la sortie.

Les personnes détenues sont principalement orientées vers des actions de formation dans les domaines du bâtiment, de l'hygiène et de la propreté, de la restauration et du pôle agricole. Ainsi en 2010, selon les derniers chiffres portés à la connaissance de la mission, 23 % des détenus ont reçu une formation dans le secteur du bâtiment, 17 % dans celui de l'hygiène et de la propreté, 10 % dans les métiers de bouche et de la restauration et 5 % dans celui de l'agriculture.

Parmi les diplômes et les certifications accordées en 2012, ont été remis principalement aux stagiaires des livrets de compétence attestant de savoir-faire acquis (4 507), des diplômes de niveau V (1 839), 210 certificats de formation générale et 13 de niveau IV (bac professionnel).

La répartition par région ou inter-région

Les directions interrégionales de Lille et de Rennes ont accueilli plus de 4 000 stagiaires en formation, suivies de celles de Paris et de Bordeaux, avec plus de 3 000 stagiaires, les autres se situant entre 900 et 3 000 stagiaires en 2012.

Les organismes chargés d'assurer la formation professionnelle auprès des personnes détenues sont notamment, pour 46 % d'entre eux, des prestataires de gestion déléguée (ou des organismes de formation dans le cadre d'une sous-traitance par des prestataires privés) et pour 18 % d'entre eux des associations.

Une pluralité de sources de financement

Le total des financements de la formation professionnelle des personnes détenues s'élève à près de 53 M€ pour l'année 2012, à 50 M€ en 2011 et près de 52 M€ en 2010. Les principales sources de financement sont les suivantes :

Les crédits du ministère chargé de l'emploi affectés au Budget Opérationnel de Programme (BOP) 103 *accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, s'élevaient à 6,5 M€ en 2012 et près de 6,9 M€ en 2011.

Les crédits du Fonds Social Européen (FSE), au titre de l'axe 3 *renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations* interviennent en cofinancement de l'Etat. En 2012, ils s'élevaient à près de 5 M€ contre près de 4 en 2011.

Les crédits de la DGEFP pour les années 2010 et 2011 ont représenté 3,8 M €

Ceux de l'administration pénitentiaire s'élevaient à 29 M€ pour 2012 contre 26 M€ en 2011. Ils soulignent ses efforts en faveur du financement des actions de formation professionnelle, même s'il existe des disparités en fonction des DISP concernées.

D'autres sources de financement sont à citer, comme celles du fonds interministériel de prévention de la délinquance, les délégations régionales aux droits des femmes, les contrats urbains de cohésion sociale. Elles s'élevaient à 375 K€ en 2012 et à 395 K€ en 2011.

Les nombreuses données recueillies sur la population pénale permettent d'avoir une vision assez large sur leurs niveaux de formation initiale mais insuffisamment sur les demandes et les besoins de formation et donc sur la capacité de l'administration pénitentiaire aujourd'hui, des conseils régionaux demain, à y répondre.

Recommandation n°1 : Engager une réflexion, aux niveaux régional et national, sur l'adéquation des formations proposées aux besoins et aux demandes de formation des personnes détenues. Cela suppose d'organiser le recueil des besoins, au-delà du repérage de l'illettrisme

1.1 Le cadre juridique : une oscillation entre les spécificités du monde carcéral et la référence au droit commun de la formation professionnelle

1.1.1 Le cadre général : l'Etat est resté pilote de la formation professionnelle en détention

Rappelons qu'en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les régions disposent d'une compétence de principe en matière de formation professionnelle, encore renforcée par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'article L214-12 du code de l'éducation est ainsi rédigé : « *La région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes sans emploi ou à la recherche d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

Mais compte tenu des spécificités du monde carcéral et de la mission de réinsertion attribuée au service public pénitentiaire, l'Etat a conservé un rôle moteur pour piloter la formation professionnelle des personnes détenues.

Ainsi, aux termes de l'article 2 de la loi 2009-1436 pénitentiaire du 24 novembre 2009, « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées* ».

Cette mission figure également parmi les règles pénitentiaires européennes (RPE)⁵, adoptées par la France et les membres du Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006.

La règle 26.5 énonce qu'« *un travail incluant une formation professionnelle doit être proposé aux détenus en mesure d'en profiter et plus particulièrement aux jeunes* ».

La règle 28.2 précise : « *Priorité doit être donnée aux détenus qui ne savent pas lire ou compter et à ceux qui n'ont pas d'instruction élémentaire ou de formation professionnelle* ».

Parmi les 108 règles pénitentiaires européennes, l'administration pénitentiaire a retenu, dès 2008, six priorités. Parmi celles-ci figure l'action de « *redynamiser le travail et la formation afin de proposer davantage d'aménagements de peine* ».

La mise en œuvre de ces règles a donné lieu à la rédaction d'un référentiel qui décrit les règles à mettre en œuvre de façon concrète avec les marges d'amélioration possibles. Un organisme extérieur peut d'ailleurs délivrer un label destiné à certifier le respect des procédures contrôlées.

Plusieurs textes précisent la mise en œuvre de la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires.

⁵ Recommandation Rec (2006) 2 du comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe

Ainsi, dans son préambule, la circulaire interministérielle JUS E 95 400 32 C du 28 avril 1995 relative à l'organisation de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire rappelle que, si les régions disposent d'une compétence de droit commun en la matière, « *l'Etat intervient pour financer les dispositifs mis en place dans les établissements pénitentiaires, compte tenu des spécificités du public sous main de justice* ».

Elle recommande que les actions tournées vers l'insertion s'inscrivent dans la dynamique de la déconcentration et souhaite une concertation entre l'administration pénitentiaire et les acteurs de la formation professionnelle, au premier rang desquels les services déconcentrés et les régions. Pour mieux marquer l'oscillation entre le droit commun et la spécificité de l'univers carcéral, cette circulaire est signée, pour le ministère de la justice, par le directeur de l'administration pénitentiaire et pour le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, par le délégué à l'emploi et son homologue à la formation professionnelle.

La circulaire JUS E 0340036 C du 2 juillet 2003 relative à la conception, la conduite et le suivi des dispositifs de formation professionnelle des personnes placées sous main de justice fait directement référence, dans son introduction, au décret n° 99-276 du 13 octobre 1999 portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui assigne à ses agents un rôle de pilotage en matière de formation professionnelle des personnes détenues.

Elle définit le rôle respectif des différents acteurs de la formation professionnelle et les procédures de travail, tout en demandant aux services de l'administration pénitentiaire «... *de veiller à une complémentarité des actions de formation quelle qu'en soit la nature et à une utilisation optimale des moyens mis en œuvre par les ministères partenaires de l'administration pénitentiaire* ».

Dans chaque établissement, un responsable local de la formation professionnelle (RLFP) est nommé par le chef d'établissement et a pour mission de coordonner et d'assurer le suivi des actions de formation.

Le référent formation du SPIP, nommé par son directeur, doit veiller à la continuité des actions entre le milieu fermé et le milieu ouvert tout en étant l'interlocuteur privilégié du responsable local de la formation.

Au niveau régional, le chef d'unité de formation professionnelle (CUFP) a pour mission de décliner les orientations nationales de l'administration pénitentiaire, notamment avec ses partenaires régionaux. Il valide les plans locaux prévisionnels de formation.

Il est apparu à la mission que les divers champs d'intervention de ces acteurs n'étaient pas clairement définis, introduisant parfois des confusions pour les partenaires de l'administration pénitentiaire.

Recommandation n°2 : Clarifier la répartition des rôles au sein de l'administration pénitentiaire entre le responsable local de la formation au sein de l'établissement, le référent formation au sein du SPIP et le chef d'unité de formation professionnelle au sein de la DISP

La circulaire JUS K0840001 C du 19 mars 2008, relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, précise que, sous l'autorité du chef d'établissement et en collaboration avec le SPIP, le RLFP élabore un projet de plan local, à charge pour le directeur interrégional des services pénitentiaires de valider ce document, en tant que responsable de la définition des programmes régionaux de formation professionnelle. Il est rappelé enfin que les financements sont négociés avec le préfet, les conseils régionaux et les conseils généraux.

Enfin, un jury a remis au Premier ministre et à la garde des sceaux, le 20 février 2013, à l'issue de la conférence de consensus, une liste de 12 recommandations pour une nouvelle politique de prévention de la récidive. Parmi celles-ci, figure la mesure n°9 qui vise à permettre l'accès aux dispositifs de droit commun et « *recommande d'institutionnaliser la prise en charge des personnes placées sous main de justice, c'est-à-dire d'instaurer une politique interministérielle pour garantir l'accès de ces personnes aux dispositifs de droit commun* ».

1.1.2 La décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues en marche

L'article 9 de la loi N° 2009-1436, dite loi pénitentiaire, du 24 novembre 2009 prévoit que « *L'Etat peut, à titre expérimental, pour une durée maximale de 3 ans, à compter du 1^{er} janvier suivant la publication de la présente loi, confier par convention aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle continue des personnes détenues dans un établissement pénitentiaire situé sur leur territoire. Six mois avant le terme de la période prévue au premier alinéa, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de cette expérimentation* ».

Ce texte a été modifié à deux reprises, par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 qui a porté la durée de l'expérimentation à 4 ans et par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 qui l'a étendue à cinq ans.

Plusieurs raisons ont plaidé en faveur de l'expérimentation de la décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues : la précarité et la complexité des financements, leur mise à l'écart des dispositifs de droit commun et la difficulté à assurer la transition entre le milieu fermé et le milieu ouvert et enfin, l'engagement de certaines régions depuis plusieurs années, par voie conventionnelle, dans la mise en œuvre d'actions de formation en lien avec les DISP. Le rapport de M. Jean-René Lecerf, Sénateur du Nord⁶, évoquait le fait que cette exception à la compétence générale des régions, ne semblait plus justifiée dès lors que « *de l'avis de tous les acteurs, le dispositif de formation des détenus apparaît à bout de souffle* ».

La loi a ainsi permis d'expérimenter la décentralisation de la formation professionnelle pour les personnes détenues, en l'accompagnant du transfert des crédits correspondants de l'Etat vers les deux régions expérimentatrices : les régions Pays de la Loire et Aquitaine.

Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires qui devrait être discuté au Parlement en 2014, prévoit la généralisation de cette décentralisation, son article 4 modifiant l'article L.6121-2 du code du travail : « *Elle (la région) finance et organise la formation professionnelle des personnes sous main de justice. Une convention conclue avec l'Etat précise les modalités de leur accès au service public régional de la formation professionnelle* ».

1.2 La gouvernance de la formation professionnelle

1.2.1 Une hétérogénéité d'acteurs

La formation professionnelle en détention fait intervenir de multiples acteurs, avec pour conséquence une grande complexité des procédures, difficilement compréhensibles par les partenaires de l'administration pénitentiaire dans une perspective de décentralisation.

⁶ Rapport n° 143 fait au nom de la commission des lois du Sénat du 17 décembre 2008

Trois familles d'acteurs interviennent au sein des établissements dans le domaine de la formation professionnelle : les personnels pénitentiaires, de formation et les partenaires institutionnels.

Parmi les personnels pénitentiaires, les surveillants assurent la sécurité des stagiaires et des formateurs, les premiers surveillants encadrent les mouvements et sont présents lors d'éventuels incidents, les officiers sont en charge de la sécurité de l'ensemble des espaces dédiés à la formation professionnelle et de l'interface entre les demandes des personnes détenues et les formateurs ; les personnels du SPIP portent les projets individuels de formation et facilitent les procédures d'inscription ; les personnels de direction président les commissions pluridisciplinaires uniques. La répartition des rôles entre chacun de ces acteurs est réputée être expliquée à tous les formateurs lors de leurs premiers moments en détention.

Les organismes de formation en détention sont nombreux. Les GRETA⁷ et l'AFPA (association pour la formation professionnelle des adultes) sont souvent présents et disposent d'une expérience ancienne autant que reconnue en milieu pénitentiaire. Dans les établissements à gestion déléguée, certains prestataires ont créé leurs propres organismes de formation, qui interviennent spécifiquement en milieu pénitentiaire.

L'éducation nationale et le service public de l'emploi interviennent en détention. Dans tous les établissements, le rôle des responsables locaux de l'enseignement mis à disposition par l'éducation nationale (RLE) est également important si une remise à niveau scolaire, en lien avec les enseignements de la formation professionnelle, apparaît nécessaire. Selon les sites, la participation des RLE au dispositif est apparue très hétérogène à la mission. L'intervention des conseillers de Pôle Emploi est également décisive dans le dispositif de projet inhérent à la formation professionnelle, afin de pouvoir lier la formation suivie au marché du travail local.

1.2.2 Une centralisation des décisions à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et au niveau interrégional

1.2.2.1 Une centralisation des décisions au niveau de l'établissement

Comme on l'a vu précédemment, la formation professionnelle relève de plusieurs acteurs, ce qui rend son pilotage opérationnel relativement complexe.

La circulaire JUS E 0340036 C du 2 juillet 2003 confère au chef d'établissement un rôle essentiel en ce qu'il nomme le RLFP, qui coordonne et assure le suivi des actions de formation dans l'établissement. La mission de ce responsable devra se conjuguer avec celle du référent formation du SPIP et avec celle du chef d'unité de formation professionnelle régional.

Il a en outre un rôle déterminant dans la gouvernance de la formation professionnelle. La circulaire JUS K0840001 C du 19 mars 2008 relative à la formation professionnelle rappelle que c'est sous l'autorité du chef d'établissement et en collaboration avec le SPIP, que le RLFP élabore un projet de plan local de formation professionnelle.

Enfin, le chef d'établissement ou son représentant assure la présidence de la commission pluridisciplinaire unique (CPU) qui propose, à l'issue de la période d'accueil des arrivants, une offre de travail ou de formation. Le président a voix prépondérante.

La CPU résulte de l'article 89 de la loi pénitentiaire susvisée qui fait référence à « *une période d'observation pluridisciplinaire* ». Elle est mise en œuvre par l'article D. 90 du code de procédure pénale, modifié par le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010, et par la circulaire n° NOR JUS K1140048C du 18 juin 2012.

⁷ Dispositif d'intervention de l'éducation nationale en matière de formation professionnelle

Cette instance de décision est par ailleurs conforme aux règles pénitentiaires européennes, la règle 83-b recommandant des systèmes de gestion propres à « *faciliter une bonne communication entre les prisons et les diverses catégories de personnel d'une même prison et la bonne coordination de tous les services -internes et externes à la prison- qui assurent des prestations destinées aux détenus, notamment en ce qui concerne leur prise en charge et leur réinsertion* ». Le référentiel d'application des RPE dans le système pénitentiaire français 2008-2012 prévoit qu'à l'issue de la période d'observation, un bilan mentionne les possibilités d'accès aux diverses activités (travail, formation, enseignement, culture, sport etc.).

L'un des enjeux relatifs à la CPU porte sur la participation d'acteurs externes et en particulier des représentants des conseils régionaux. Construite, selon la circulaire, en trois cercles concentriques de légitimité dont le plus large est à la discrétion du chef d'établissement, la CPU devrait pouvoir s'ouvrir sans difficulté. La révision du décret précité à l'issue de la période initiale de 5 ans interviendra fin 2015 et devrait fournir l'occasion d'une adaptation éventuelle du texte en ce sens.

Recommandation n°3 : Modifier, le cas échéant, l'article D.90 du CPP pour mentionner la présence d'un représentant du conseil régional au sein de la CPU

1.2.2.2 Une centralisation de la gouvernance au niveau interrégional

La circulaire JUS E 0340036 C du 2 juillet 2003 précitée souligne l'importance de l'échelon régional dans la définition et la mise en œuvre de la formation professionnelle au sein des établissements à gestion publique mais aussi privée. Deux acteurs sont explicitement mentionnés, le chef d'unité de formation professionnelle (CUFP) et le directeur interrégional des services pénitentiaires (DISP).

Le CUFP a « *un rôle d'ingénierie, de conseil technique, d'appui et de contrôle. Auprès des RLFP et des référents formation des SPIP, il a un rôle d'information et de formation* ». Concrètement, il décline au niveau de la région les orientations nationales de l'administration pénitentiaire et négocie les financements avec les partenaires régionaux. Il exerce son rôle technique auprès des chefs d'établissements et des directeurs des SPIP et réunit le réseau régional des responsables de formation et les référents des SPIP pour assurer la mise à jour de leur information, l'échange de leurs pratiques et l'évaluation de leurs réalisations. Lors de ses déplacements, la mission a pu prendre la mesure de son rôle et l'acuité de son expertise.

Le DISP est « *le garant de la cohérence de l'ensemble des activités d'insertion dont celles de la formation professionnelle des personnes détenues* ». Il approuve chaque plan prévisionnel de formation professionnelle préparé par le CUFP. Cette tâche est d'autant plus complexe à assumer qu'au sein d'une même région, les établissements se caractérisent par une très grande hétérogénéité, selon qu'il s'agit d'établissements pour peine ou de maisons d'arrêt, de femmes ou d'hommes détenus, majeurs ou mineurs mais également d'établissements en gestion publique ou privée.

1.2.3 Le pilotage de la formation professionnelle dans les établissements à gestion déléguée

Dans ce type d'établissement, le pilotage de la formation professionnelle des personnes détenues obéit à des procédures différentes de celles que l'on observe dans les établissements en gestion publique.

La gestion déléguée des établissements pénitentiaires trouve sa source dans l'article 2 alinéa 3 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 qui précise que « *dans les établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, du greffe et de la surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé selon une habilitation définie par décret en conseil d'Etat* ».

Ainsi, dès 1989, des marchés publics de gestion déléguée permettent à l'Etat de confier à des prestataires privés des fonctions d'intendance et de logistique (restauration, blanchisserie, maintenance...) mais également des fonctions d'appui à la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire (travail pénitentiaire et formation professionnelle).

Au 25 septembre 2013, sur 190 établissements pénitentiaires, 53 fonctionnent selon le mode de la gestion déléguée, soit 50 % des capacités théoriques d'hébergement et 28 600 places⁸. A ces 53 établissements, il convient d'en ajouter 19 qui fonctionnent sous le mode d'une gestion déléguée partielle concernant essentiellement les services immobiliers ou ceux de la restauration pour les personnes détenues.

Toutefois, la formation professionnelle n'est confiée aux titulaires des marchés à gestion déléguée que dans 45 des 53 établissements précités. En effet, ne sont pas concernés les six établissements pénitentiaires pour mineurs, la maison d'arrêt de Fleury-Merogis et la maison d'arrêt de Saint-Denis-la-Réunion.

La formation professionnelle incluse dans le périmètre des contrats de gestion déléguée recouvre en réalité deux séries de prestations qu'il convient de distinguer.

D'une part, une mission d'accueil, d'information et de suivi individualisé des personnes détenues : il s'agit de participer au dispositif d'accueil élaboré par l'Etat avec une information sur la formation professionnelle et le travail des personnes détenues. Cet accueil est proposé à tout arrivant dans ces établissements. Peuvent en outre être réalisés à la demande du détenu des bilans d'évaluation et d'orientation (BEO) préalablement à une demande d'entrée en activité, destinés à évaluer les capacités d'une personne à intégrer un stage de formation professionnelle ou un atelier de travail. Ces bilans ne concernent que les établissements en gestion déléguée.

Ce bilan est accompagné d'une analyse de la demande suivie d'une proposition d'orientation de la personne vers une activité de formation ou de travail, transmise, pour avis, à la commission pluridisciplinaire unique (CPU), la décision finale appartenant au chef d'établissement.

Peuvent être également réalisés à la demande du détenu ou de l'administration pénitentiaire, des bilans de compétence approfondis (BCA).

D'autre part, une mission d'offre aux personnes détenues d'actions de formation professionnelle individualisée dans le cadre d'un plan de formation professionnelle validé par le DISP.

Ces actions peuvent être soit pré-qualifiantes (accompagnement, remobilisation, remise à niveau, élaboration de projet professionnel), soit qualifiantes et diplômantes.

Chacune de ces missions fait l'objet d'une mesure annuelle de performance par la direction de l'administration pénitentiaire reposant, pour les actions de formation professionnelle, sur quatre indicateurs contractuels (nombre minimum d'heures de formation, nombre d'heures de formation qualifiantes ou diplômantes, pourcentage de personnes détenues sans qualification ayant pu suivre une formation et réalisation effective d'audits planifiés du plan et du contenu des formations).

Pour l'année 2013, la prestation complète de formation professionnelle telle que prévue par les marchés (c'est-à-dire incluant les missions d'accueil et de formation) représente environ 10 % de leur poids financier, soit 27 M€ HT répartis ainsi : 17 M€ (soit 61 % du montant) pour les missions d'accueil et 10 M€ (soit 38 %) pour les actions de formation professionnelle.

⁸ Source DAP

Recommandation n°4 : Distinguer au sein de chaque marché, de chaque établissement et pour chacun des trois grands prestataires de gestion déléguée ce qui relève de l'accueil et l'orientation d'une part (hors du champ de la décentralisation) et de la formation professionnelle d'autre part, dont la compétence serait déléguée aux régions. Cet état des lieux détaillé devrait porter sur les effectifs concernés, les montants financiers et les actions menées

1.2.4 Poursuivre l'entrée des acteurs du service public de l'emploi en détention

Le partenariat entre Pôle emploi et l'administration pénitentiaire, débuté en 1993, a permis l'entrée progressive du service public de l'emploi en détention.

Ce partenariat a connu des développements importants depuis le début des années 2010. En effet, alors que jusque-là, le service public de l'emploi essayait de développer un service spécifique, la convention 2010-2012 entre l'administration pénitentiaire et Pôle emploi a posé l'objectif de déploiement de l'offre de services de droit commun en détention, ce qui suppose l'introduction du système d'information de Pôle emploi dans les établissements pénitentiaires. Les trois années de la précédente convention ont, pour l'essentiel, permis de lever les obstacles, nombreux, à la réalisation de cet objectif.

Toutes les autorisations CNIL ont été obtenues au mois de mai 2013, l'ensemble des informations circulant entre les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) et les conseillers pôle emploi justice (CPEJ) ont été validées, les flux informatiques sécurisés, les données cryptées, les budgets nécessaires au câblage des établissements adoptés.

Aujourd'hui, selon les informations communiquées par Pôle Emploi, la moitié des établissements pénitentiaires peuvent accueillir les CPEJ dans les conditions de la convention. Ailleurs, les travaux sont engagés pour que, fin 2014, l'offre de services de droit commun de l'opérateur soit déployée dans l'ensemble des établissements.

Cette avancée importante, que consacre la convention DAP – Pôle emploi 2013-2015 du 11 juin 2013, s'accompagne d'une innovation depuis le 11 octobre 2013: la création, au sein de la catégorie 4 des demandeurs d'emploi⁹, d'une sous-catégorie « Personnes sous main de justice » qui va permettre aux CPEJ d'inscrire les personnes détenues comme demandeurs d'emploi six mois avant leur sortie. Cette innovation facilitera leurs démarches à la sortie, permettra d'avoir un historique des actions menées, la mention « PMJ » disparaissant trois mois après leur libération.

Cette disposition est intéressante en ce qu'elle permet de combiner deux objectifs qui apparaissent souvent contradictoires : l'accès au droit commun pour les personnes détenues et la reconnaissance de leur spécificité, que l'on mentionne à titre provisoire pour éviter la stigmatisation.

Recommandation n°5 : Associer les représentants de Pôle emploi au pilotage de la décentralisation aussi bien au niveau national qu'au niveau régional afin de bénéficier des leçons tirées de vingt ans de partenariat, pour :

- **contribuer à inscrire le développement de la formation professionnelle en détention dans une perspective de préparation à la sortie,**

⁹ Les demandeurs d'emploi sont classés en plusieurs catégories renvoyant à leur situation actuelle d'emploi (sans emploi, activité réduite de plus ou moins de 78 heures mensuelles, sans emploi mais non disponible immédiatement, en emploi) et leur obligation éventuelle de recherche d'emploi. Jusqu'en 2009, il existait huit catégories qui, depuis fin février 2009, ont été réduites à cinq. Les personnes détenues relevaient de la catégorie 4 stipulant qu'il s'agit de personne sans emploi, non immédiatement disponible et non tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (en formation, en maladie, etc...). Cette catégorie « 4 » répond désormais au nom de catégorie « D ».

- engager une réflexion dans l'ensemble des établissements sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement vers l'emploi

Les outils étant maintenant disponibles, les CPEJ pourront se recentrer sur leurs missions, soit la construction d'un projet de formation ou de recherche d'emploi ou de dispositif d'insertion. Pôle Emploi, pour ne pas disperser ses moyens et offrir un suivi approfondi, a choisi de centrer son intervention sur les six mois qui précèdent la libération.

Il est, à ce titre, essentiel que le rôle des CPIP comme coordonnateurs des parcours des détenus soit bien établi. Le suivi resserré des CPEJ sur les problématiques d'emploi et de formation suppose que les autres dimensions de la réinsertion des détenus (protection sociale et santé, logement, ressources) soient prises en charge par les autres acteurs, en premier lieu les CPIP.

Recommandation n°6 : Conforter le rôle de coordonnateurs des parcours des personnes détenues des CPIP afin d'introduire une continuité d'interlocuteurs pour les acteurs extérieurs, de l'accueil / orientation à la formation, avant la préparation de la sortie et l'accompagnement vers l'emploi

En Pays de la Loire, le constat d'un besoin de suivi et d'aide à l'orientation en amont de cette intervention du CPEJ a conduit à la construction d'un partenariat avancé entre le conseil régional, l'administration pénitentiaire et Pôle Emploi. Il est proposé aux personnes détenues susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine, identifiées par le CPIP ou le CPEJ, une prestation avancée d'aide à la construction d'un parcours professionnel. Cet accompagnement peut comporter des étapes en interne ou en externe sur les programmes de formation du conseil régional ou le marché national AFPA. Il combine des ateliers, des entretiens, des mises en situation, une présentation des métiers à partir de la banque de données de Pôle Emploi et des autres outils du service public de l'emploi.

Réalisé par deux psychologues dont les emplois sont financés par le conseil régional, cet accompagnement s'apparente à la prestation d'orientation réalisée autrefois par l'AFPA, désormais par Pôle Emploi, pour des publics en difficulté qui accèdent ensuite en priorité aux actions de formation du conseil régional. Lancée en février 2013, cette aide a déjà concerné 70 détenus (10 en CD et 60 en MA).

Recommandation n°7 : Afin d'améliorer l'accueil et l'orientation des personnes détenues vers des actions de formation, la mission recommande de :

- **tirer les enseignements de l'accueil et l'orientation vers la formation et l'emploi des personnes détenues dans les établissements en gestion déléguée,**
- **évaluer l'expérimentation en cours en Pays de la Loire avec Pôle emploi,**
- **engager une réflexion entre l'administration pénitentiaire, l'éducation nationale, les conseils régionaux et Pôle emploi sur le déploiement d'un accompagnement renforcé des personnes détenues vers la formation et l'activité en détention**

La situation de la région Pays de la Loire semble cependant assez exceptionnelle au regard des difficultés de déploiement de l'offre de services de Pôle Emploi en détention relayées à la mission lors de ses déplacements. Cet organisme a en effet des difficultés à trouver des volontaires et à les fidéliser pour intervenir en établissement pénitentiaire quand l'absence de locaux adaptés ou de câblage ne permet pas au conseiller de réaliser sa mission. En région Paca, pour l'année 2013, seuls six ETP de CPEJ étaient disponibles pour 1 800 personnes suivies, soit 300 par conseiller quand l'objectif national était de 70. On note, toutefois, dans la même région une forte présence des missions locales avec dix ETP financés par la Direccte et le conseil régional.

Le bon accomplissement des missions du service public de l'emploi suppose que le SPIP ait pu, en amont, déterminer quels étaient les détenus pour lesquels un tel suivi était prioritaire. Ainsi en région Paca, sur 8 834 détenus libérés en 2012, 1 870 seulement ont été orientés vers un CPEJ. Le développement de l'inscription comme demandeur d'emploi impliquera que soient explicités les critères d'orientation des personnes détenues vers Pôle Emploi.

Recommandation n°8 : La mission recommande que soient explicités les critères d'orientation vers Pôle emploi utilisés par les CPIP

A l'échelle nationale et au niveau régional, les relations semblent bien établies entre les CPEJ et les CPIP sur la base du suivi individuel des personnes détenues. En revanche, elles peuvent être plus rares entre les directeurs d'agences de Pôle Emploi et les directeurs d'établissement, ces derniers ayant pourtant un rôle majeur dans la réunion des conditions pratiques permettant aux CPEJ d'agir (locaux, informatique, sécurité, etc.). Si les établissements pénitentiaires de taille importante ont les moyens d'investir des cadres de haut niveau sur ces missions, pour de nombreux autres, les relations avec le service public de l'emploi - mais aussi les organismes de formation ou d'autres interlocuteurs extérieurs - peuvent être reléguées à un plus faible niveau de priorité. Pourtant les enjeux sont conséquents : de la sélection des détenus, au contrôle de la rémunération et de la présence en formation, l'organisation de la formation professionnelle en détention requiert du temps et des compétences. Les établissements en gestion déléguée ont d'ailleurs recruté des équipes dédiées sur la base de référentiel métier précis, alors qu'au sein des établissements en gestion publique, elles relèvent d'officiers, d'attachés ou de directeurs techniques non spécifiquement formés et partageant leur temps de travail avec d'autres missions.

Ces missions d'organisation collective de la formation sont d'autant plus importantes que les SPIP se concentrent sur l'individualisation des parcours, la sélection des personnes le cas échéant et la préparation de la sortie et non sur l'ingénierie de formation.

Pour les acteurs extérieurs au monde pénitentiaire (les conseils régionaux, les organismes de formation, les acteurs du service public de l'emploi), la distinction entre les responsabilités des DSPIP mérite, de la part de l'administration pénitentiaire, un effort de pédagogie et de clarté.

Recommandation n°9 : Expliciter, pour les acteurs extérieurs, les partages de compétences et d'intervention entre les directions d'établissements et les directions des SPIP

2 LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN DETENTION : UN EQUILIBRE COMPLEXE

2.1 L'adaptation de la formation professionnelle à la détention

Outre qu'elle s'adresse à des publics très hétérogènes dans leurs parcours et leurs motivations, la formation professionnelle en milieu carcéral se heurte à des contraintes spécifiques.

L'organisation de la formation professionnelle en détention suppose des adaptations liées à des contraintes physiques (locaux, conditions d'accès, horaires etc.), juridiques (les conditions d'entrée ou de sortie de formation, la réglementation de ces établissements) et partenariales (l'impératif de sécurité impose souvent la décision finale au chef d'établissement).

2.1.1 Les contraintes liées au milieu fermé

Les locaux dévolus à la formation professionnelle occupent des volumes très contrastés selon les structures. Ainsi, dans des maisons d'arrêt anciennes et parfois de petite taille, ou dans des établissements ayant connu un fort accroissement de la population pénale, l'espace, souvent réduit, réservé aux formations professionnelles peut devoir être partagé avec des ateliers de travail pénitentiaire, des activités ou des cours.

La mission a pu constater par elle-même la contrainte liée aux locaux lors de ses visites d'établissements, limite également relayée par de nombreux interlocuteurs. Souvent exigu (centre pénitentiaire du Mans), en restructuration (centre pénitentiaire de Nantes, centre pénitentiaire des Baumettes) ou éloignés des lieux de détention – ce qui augmente les mouvements de détenus et la charge pour les surveillants –, les locaux dédiés à la formation sont très hétérogènes. Hormis dans les établissements à forte capacité, ils peuvent difficilement accueillir des équipements de formation très élaborés.

Les architectures sont assez révélatrices de la place qu'on a entendu donner à la formation ou au travail : plus importante dans les établissements pour peines (centre pénitentiaire de Nantes, maisons centrales de Poissy et d'Arles) que dans les maisons d'arrêt qui accueillent pourtant de très nombreux détenus, cette place est très réduite même dans les établissements les plus récents (quartiers maisons d'arrêt du Mans ou de Mont- de- Marsan). Certains établissements disposent en revanche d'installations très vastes et très bien équipées (centre de détention de Mauzac notamment).

Sans imaginer que la formation puisse être au cœur de la conception des futurs établissements, la mission recommande cependant le lancement d'une réflexion sur le minimum attendu de telles installations, à l'instar des indicateurs présents dans la convention avec l'éducation nationale (nb m² par détenu), sur la modularité des espaces pour qu'ils puissent accueillir des équipements différents dans le temps (et donc que l'on ne garde pas toujours les mêmes formations pour cette raison) et leur localisation dans l'établissement. La proximité des espaces occupés par l'éducation nationale (centre pénitentiaire de Rennes ou maison centrale de Poissy) est évidemment idéale.

Recommandation n°10 : Engager un état des lieux des surfaces et caractéristiques des locaux de formation actuels pour dégager des standards réalistes, à l'instar des indicateurs définis sur les espaces dédiés à l'éducation nationale

La question des locaux apparaît également comme une donnée essentielle pour développer l'accès des femmes détenues à la formation. Si la perspective de formations mixtes semble encore recueillir des réserves, il semble important de pouvoir permettre aux femmes d'accéder à ces espaces, même s'ils sont dans des quartiers d'hommes, à certains horaires. Certains établissements organisent d'ores et déjà des cours pour des groupes mixtes (Maison d'arrêt de Nantes).

Recommandation n°11 : Là où la constitution de groupes de formation mixtes est considérée comme impossible (voir infra recommandations 17 et 18), proposer au minimum une utilisation des espaces de formation réservés aux groupes de femmes détenues à certains horaires

Enfin, l'organisation des mouvements et des circulations, des personnes détenues comme des formateurs et des personnels pénitentiaires, répond à des exigences particulières de sécurité.

Seul l'agent pénitentiaire détient la clé des locaux de formation, et sa présence n'est pas forcément continue auprès des formateurs. L'organisation des mouvements et des circulations des stagiaires, dont la régulation est exclusivement assurée par des personnels pénitentiaires, place le formateur en situation de dépendance face à l'institution carcérale, dans la mesure où sa liberté de mouvements est liée à l'activité du surveillant pénitentiaire.

2.1.2 Ces contraintes supposent une certaine souplesse des organismes de formation

2.1.2.1 L'instabilité des groupes de formation

L'organisme de formation n'exerce pas, comme en milieu libre, une influence directe sur les flux d'entrants et de sortants du groupe de stagiaires. La sortie de formation peut être immédiate, sans pour autant dépendre d'une décision individuelle du stagiaire, mais de celles des autorités judiciaires. L'aspect labile des groupes de formation professionnelle en détention constitue donc une spécificité pédagogique pour tout enseignement en milieu carcéral. En effet, les transferts, les aménagements de peine, les sanctions disciplinaires et l'orientation vers l'activité travail constituent, au-delà de l'abandon par le stagiaire, des motifs importants d'interruption des formations.

Les chiffres relatifs à l'abandon des formations apparaissent très importants. Par exemple, en région Aquitaine, sur 644 personnes détenues qui ont commencé une formation en 2011, 222 l'ont achevée, soit un tiers selon les comptes-rendus du comité de pilotage. En 2012, le comité de pilotage national évoque un taux d'abandon de 45 %. On serait donc passé d'un taux d'abandon de 66 % à 45 % en un an.

Le maintien d'un mode de paiement des organismes de formation par heure / groupe et non par heure / stagiaire est indispensable dans la mesure où l'organisme ne maîtrise pas les absences ou les abandons de formation. On note à l'inverse la souplesse trouvée à la maison centrale d'Arles pour organiser le paiement de formations individualisées pour des détenus dont les problèmes de comportement empêchent leur participation à un groupe.

Recommandation n°12 : Préserver, après la décentralisation, les modes de paiement des organismes de formation par heure-groupe et non heure-stagiaire pour tenir compte de l'instabilité des groupes de formations, inhérente au fonctionnement de l'institution pénitentiaire

Recommandation n°13 : Engager une étude nationale sur les modalités précises de calcul des taux d'abandon des formations en détention afin de rendre robustes les comparaisons et d'analyser les causes de ces abandons et les moyens d'y remédier

Cette instabilité des groupes de formation et les difficultés rencontrées parfois par les détenus qui souhaitent y participer ont conduit les deux régions expérimentatrices à adapter les règles de rémunération des stagiaires. Ainsi, le conseil régional des Pays de la Loire qui, dans le milieu libre, ne rémunère pas les stagiaires pour des heures de formation non suivies, a-t-il établi des exceptions en détention : les rendez-vous médicaux, dont le détenu n'est pas libre de choisir l'horaire, les rendez-vous avec les avocats et un parloir par semaine constituent des motifs d'absence qui n'interrompent pas la rémunération. Le Conseil régional d'Aquitaine est arrivé aux mêmes conclusions, il a en outre décidé d'acquitter mensuellement l'indemnité de congés payés.

La généralisation de la décentralisation pourrait être l'occasion d'une mise à plat et d'une harmonisation des éléments spécifiques de la rémunération des détenus en formation et en activité.

Recommandation n°14 : Sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle en détention, une adaptation des règles aux contraintes inhérentes à la vie carcérale devra être recherchée pour tenir compte des absences indépendantes de la volonté des stagiaires

2.1.2.2 Les adaptations nécessaires des organismes de formation en détention

Les contraintes sécuritaires, qu'elles s'appliquent sur le plan matériel ou à l'égard des stagiaires, peuvent apparaître particulièrement lourdes au formateur. Les autorisations d'accès nécessaires à l'approvisionnement en équipements de formation, les contrôles applicables à tout colis ou marchandise provenant de l'extérieur, les plages horaires plus restreintes qu'en milieu libre constituent des freins non négligeables à l'exercice de la formation professionnelle en milieu carcéral. En outre, les spécificités du public accueilli, pour lequel la fréquence des troubles du comportement et les manifestations d'intolérance à la frustration sont sensiblement plus élevées qu'en milieu libre, sont susceptibles de constituer pour le formateur des difficultés qui, non ou imparfaitement maîtrisées, peuvent dépasser les impératifs pédagogiques. Enfin, le formateur ignore certains éléments de la situation judiciaire des stagiaires (par exemple une nouvelle condamnation pénale) pouvant expliquer certains comportements. Cela suppose de sa part une faculté d'adaptation et d'observation des comportements particulièrement importante.

Dans de nombreux établissements, les mêmes organismes et les mêmes formateurs interviennent depuis de nombreuses années et ont développé un savoir-faire spécifique à la détention et manifestent une motivation solidement ancrée. Les conseils régionaux des Pays de la Loire et d'Aquitaine ont veillé à ne pas déstabiliser les équipes en place, en leur demandant néanmoins de proposer une évolution de leur offre (centre de détention de Mauzac sur une action pré-qualifiante et centre pénitentiaire de Nantes). Ils ont parfois permis à de nouveaux acteurs de se positionner (maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan pour la formation CAP couture). Ainsi le conseil régional des Pays de la Loire a constaté de nombreux retraits de dossiers pour l'appel à projets des formations pour 2014, ce qui atteste de l'intérêt d'organismes qui n'interviennent pas encore en détention.

La sélection des organismes de formation susceptibles d'intervenir en détention suppose l'introduction de critères de choix supplémentaires à ceux que l'on observe habituellement : la capacité de s'adapter à un public en très grande difficulté, d'accepter des contraintes matérielles très lourdes, de gérer les tensions et les conflits dans les groupes. Tous les interlocuteurs de la mission ont insisté sur la nécessaire stabilité des acteurs et des formateurs dont le volontariat et l'engagement sont capitaux.

Les modalités du choix des organismes de formation, dans la perspective de la décentralisation, inquiètent de nombreux acteurs qui considèrent que les procédures d'appel d'offres ne sont pas adaptées au niveau de contraintes et à la spécificité de la formation professionnelle en détention. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires prévoit dans son article 3 la reconnaissance d'un service d'intérêt économique général (SIEG) pour ces prestations qui permettra de recourir par appel à projets. Il semble aussi évident à l'ensemble des acteurs que l'administration pénitentiaire et les directions d'établissement devront participer à ce choix. Cela devrait être précisé dans les conventions entre l'administration pénitentiaire et les régions.

En ce sens, les dispositions de l'actuel article 4 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, qui modifie l'article L.6121-3 du Code du Travail, apparaissent comme étant un outil précieux à la mission. Elles autorisent les régions à habiliter, par voie de convention - éventuellement pluri-annuelle-, des organismes chargés des actions visant à offrir un parcours individualisé comportant un accompagnement intégré à caractère pédagogique, social ou professionnel.

Recommandation n°15 : Encourager les conseils régionaux à assimiler les contraintes spécifiques à chaque établissement et à ne pas bouleverser, dans un premier temps, l'offre de formation en détention

Recommandation n°16 : Le choix des organismes de formation en détention pourrait obéir :

- à des critères de choix qui tiennent compte des qualités nécessaires à l'intervention en établissement (expérience d'intervention auprès de publics en difficulté ; capacité de gestion des conflits dans les groupes ; acceptation des contraintes de sécurité) ;
- à une procédure adaptée au besoin de stabilité des intervenants : la reconnaissance de service d'intérêt économique général pour ces prestations permettrait de recourir par appel à projets et non dans le cadre d'appels d'offres globaux

2.2 L'accès à la formation professionnelle en détention

2.2.1 Les difficultés d'accès à la formation professionnelle

Le stagiaire, compte tenu de son statut d'usager contraint du service public pénitentiaire, est dépendant de l'offre de formation professionnelle à l'intérieur de l'établissement dans lequel il est incarcéré.

2.2.1.1 L'offre de formation varie selon le type d'établissements

Selon qu'elle s'exerce en maison d'arrêt, en centre de détention ou en maison centrale, la formation professionnelle revêt, bien que s'adressant généralement à des publics de niveau V bis et VI, des caractères très divers et est appréhendée de manière différente par les stagiaires.

En maison d'arrêt, l'intégration dans un stage de formation professionnelle comporte l'objectif immédiat d'une reprise d'un rythme de travail, de l'acquisition de connaissances et de notions de base, si possible rapidement transposables hors détention au moment de la libération, et une validation immédiate des acquis du stagiaire afin de préparer sa sortie. L'entrée en stage est considérée comme une passerelle entre les acquis antérieurs et la préparation à la sortie et a donc une vocation immédiatement opérationnelle dans la construction du projet du stagiaire.

Dans un centre de détention, où les reliquats de peine sont majoritairement plus élevés et où la vocation de l'établissement est de favoriser la préparation de la réinsertion par un projet de sortie cohérent (constitution ou renouvellement de documents d'identité, logement, insertion professionnelle, soins somatiques et psychiatriques), la place de la formation professionnelle est centrale, et s'inscrit durablement dans le parcours du condamné (cf. article D.72 du code de procédure pénale). Les plateaux de formation sont généralement plus importants et plus diversifiés, ce qui facilite l'accès des personnes détenues à une formation pré-qualifiante ou qualifiante avec la construction d'un projet professionnel à moyen terme.

En maison centrale, où les condamnations sont longues et les reliquats de peine généralement élevés - majoritairement supérieurs à dix ans - (cf. article D.71 du code de procédure pénale), le « temps carcéral » s'organise autour des conditions de vie en détention et des impératifs de sécurité liés à la population pénale accueillie. Les actions de formation professionnelle ne sont pas uniquement identifiées par les condamnés comme des outils d'insertion à moyen terme, mais aussi comme une activité intellectuelle d'immédiate occupation, sans que le lien avec un projet professionnel à l'extérieur des murs ne soit systématiquement construit. Pourtant, la durée importante de séjour des personnes détenues dans ces établissements a conduit l'administration pénitentiaire à proposer des stages de formation professionnelle conduisant à des qualifications plus élevées - de niveau IV pour certaines actions -. Des appels à candidatures nationaux, entre maisons centrales, peuvent conduire une personne détenue à postuler pour une formation professionnelle dans un autre établissement que celui dans lequel elle est affectée, et l'administration pénitentiaire, après l'avis d'une commission de sélection et la validation de la candidature, peut procéder au transfèrement de la personne détenue dans l'établissement demandé au motif du suivi de la formation professionnelle. Ainsi la préparation du bac professionnel photo qui vient d'être ouverte à la maison centrale d'Arles pourra donner lieu à des candidatures de personnes détenues dans d'autres maisons centrales.

Dans les centres pénitentiaires, regroupant plusieurs quartiers de détention aux régimes différents (cf. article D.70 du code de procédure pénale), l'accès à la formation professionnelle est généralement décliné localement en privilégiant les comportements des détenus les plus stables. Cette priorisation peut conduire à un accès moins facilité aux actions de formation professionnelle pour des publics ayant de très courtes peines ou, au contraire, lourdement condamnés.

Sous réserve de l'appréciation des magistrats chargés de l'application des peines, la formation professionnelle peut avoir un effet déterminant dans le dispositif d'octroi de réductions supplémentaires de peine (cf. article 721.1 du code de procédure pénale), en particulier dans les établissements pour peines. Le rôle du SPIP et in fine celui des magistrats chargés de l'application des peines sont déterminants dans la dynamique de la préparation à la sortie.

2.2.1.2 Les difficultés d'accès à la formation professionnelle de certaines catégories de détenus

Les prévenus (en attente d'une condamnation définitive) ne sont incarcérés qu'en maison d'arrêt et ne peuvent donc bénéficier d'actions de formation professionnelle qu'au sein de ce type d'établissement. Compte tenu de l'incertitude quant à leur date de libération, il est plus difficile de leur proposer un accès à une action de formation en détention.

Selon les chefs d'établissement, les personnes condamnées, qu'elles exécutent leur peine dans une maison d'arrêt - pour les condamnations inférieures à deux ans - ou dans des centres de détention (cf. article 717 du code de procédure pénale), constituent un public plus adapté et réceptif aux actions de formation professionnelle. La connaissance de la date de fin d'incarcération permet la construction d'un projet de détention, puis d'un projet de sortie cohérents, et la mise en place par l'administration pénitentiaire d'outils adaptés au temps de l'incarcération et au profil pénal du condamné. Ainsi, si une remise à niveau des acquis scolaires constitue un préalable indispensable à l'entrée en formation professionnelle, la personne condamnée peut être acteur de son projet et avoir la disponibilité nécessaire pour mener à bien ses objectifs.

Plusieurs établissements ont signalé leur difficulté à trouver des candidats pour des formations professionnelles malgré la rémunération (2,26 € par heure contre 3,34 € en milieu ouvert). Dans les maisons centrales, les personnes condamnées à de longues peines sont souvent démobilisées ou présentent des troubles du comportement ou des problèmes disciplinaires qui conduisent à de fréquents abandons (maison centrale de Poissy). A l'inverse dans certains centres de détention, la présence de condamnés à des peines plus courtes complique singulièrement la construction de parcours de formation (centre pénitentiaire de Nantes).

Certains interlocuteurs évoquent l'augmentation du nombre de déclassements disciplinaires (sanction disciplinaire prévue par l'article R. 57-7-34 du code de procédure pénale), qui les conduit à durcir les critères d'entrée en formation. Au-delà de la formation initiale et du reliquat de peine, l'analyse du comportement du détenu prend donc une part de plus en plus importante (centre pénitentiaire de Mont- de- Marsan).

La question de l'accès à la formation professionnelle en détention se pose avec une acuité particulière pour les femmes. En effet, à l'exception remarquable du centre pénitentiaire de Rennes qui n'accueille que des femmes et propose une offre de formation conséquente, les autres établissements, quand ils disposent d'un quartier femmes, ne proposent que très peu de formations, faute de constituer des groupes mixtes ou de mutualiser les locaux.

Aujourd'hui l'article 28 de la loi pénitentiaire précitée prévoit qu'à titre dérogatoire les formations, comme d'autres activités, peuvent être mixtes : « *Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements, et à titre dérogatoire, des activités peuvent être organisées de façon mixte* ». Cela signifie que la non-mixité est le principe d'organisation des formations professionnelles en détention, comme de l'ensemble des activités.

Etant donné les difficultés d'accès des femmes détenues à une offre de formation aussi riche que celle proposée aux hommes, l'importance de la formation dans la préparation à la sortie, l'accès à l'emploi et le bénéfice de réductions supplémentaires de peines, la mission, consciente du caractère délicat et complexe dans l'organisation quotidienne des établissements, considère cependant nécessaire de poser cette question, au regard de l'ambition générale d'introduction et du respect du droit commun en détention.

Actuellement, le droit permet l'organisation à titre dérogatoire de formations mixtes ; pourtant celles-ci sont, selon l'administration pénitentiaire, très rares. Le droit seul ne semble donc pas suffire. Une action volontariste pourrait être engagée en faveur du développement de formations mixtes et le cas échéant, il pourrait être envisagé d'inverser le dispositif prévu par l'article 28 de la loi pénitentiaire. Le principe serait celui de la mixité des groupes de formation, à charge pour les chefs d'établissement de faire valoir les arguments s'y opposant.

Recommandation n°17 : Engager une action volontariste en faveur de la mixité des groupes de formation, conformément à la dérogation permise par l'article 28 de la loi pénitentiaire. Le cas échéant, inverser le dispositif prévu et faire de la mixité le principe, de la non-mixité l'exception. Exception qui devrait être justifiée par les chefs d'établissement

Recommandation n°18 : A tout le moins, organiser la mutualisation des locaux et des équipements de formation entre les quartiers hommes et les quartiers femmes

Tous les mineurs de plus de 16 ans sont éligibles aux dispositifs communs de formation professionnelle. Leur incarcération est effectuée dans des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ou dans des quartiers mineurs intégrés dans des maisons d'arrêt ou dans les centres pénitentiaires. Au 1^{er} janvier 2013, 724 mineurs étaient incarcérés.

S'agissant des EPM, plusieurs interlocuteurs de la mission considèrent que la place particulière qu'y occupe l'éducation nationale (l'enseignement scolaire y est recommandé pour les plus de 16 ans, la brièveté des séjours (2 à 3 mois en moyenne) expliquent l'absence d'actions de formation professionnelle.

Dans les quartiers mineurs, très peu de personnes détenues peuvent bénéficier d'un dispositif de formation professionnelle, soit par manque de place pour installer un plateau pédagogique au sein même du quartier mineurs, soit pour des contraintes liées au régime spécial de la détention des mineurs, qui n'autorise qu'exceptionnellement le partage de locaux entre mineurs et majeurs.

Les détenues mineures, pour lesquelles la mise en détention reste exceptionnelle, cumulent un double handicap face à l'accès à la formation professionnelle. D'une part, leur nombre très restreint et leur durée de détention très limitée rendent quasi impossible la pérennisation d'actions de formation professionnelle qui leur seraient destinées ; d'autre part, compte tenu de leur faible nombre, elles sont souvent incarcérées dans des quartiers femmes accueillant principalement des détenues adultes, et ne peuvent qu'exceptionnellement partager des locaux avec les majeures.

La mission reconnaît que, pour les publics mineurs, la distinction entre formation initiale et professionnelle est assez délicate. Cela étant, le développement de relations avec la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), avec le monde de l'apprentissage (notamment les CFA hors éducation nationale) ou encore avec les missions locales pourrait être encouragé, à l'exemple des partenariats noués en région Paca.

Compte tenu des objectifs éducatifs et de réinsertion assignés prioritairement à l'administration pénitentiaire dans les établissements accueillant des mineur(e)s, et bien que le public concerné soit peu nombreux, la mission considère que l'accès de personnes détenues mineures à la formation professionnelle doit être facilité.

Recommandation n°19 : Au-delà de l'intervention importante de l'éducation nationale auprès des mineurs détenus, la mission recommande le développement d'actions de formation professionnelle dans les EPM et dans les quartiers mineurs des autres établissements

2.2.1.3 Il n'y a pas de procédure standardisée de demande de formation

Les personnes détenues peuvent manifester le souhait de suivre une formation auprès de nombreux interlocuteurs : le CPIP mais aussi l'officier, le responsable local de l'enseignement ou d'autres acteurs selon les établissements. Il n'y a pas de formalisme général : certains établissements font des appels à candidature, la demande peut être orale, parfois elle doit être écrite.

Dans tous les cas, et quel que soit le type d'établissement pénitentiaire, la demande de formation d'une personne détenue est soumise à la commission pluridisciplinaire unique (CPU), présidée de façon hebdomadaire par le chef d'établissement. Cette instance regroupe plusieurs services intervenant dans l'établissement pénitentiaire, tels les personnels médicaux, l'enseignement, les SPIP, ainsi que les gradés et officiers de détention. Après avis de chacune des parties sur la candidature d'entrée en formation professionnelle, la décision appartient au chef d'établissement et fait l'objet d'une notification écrite à la personne détenue non susceptible de recours hiérarchique devant la direction interrégionale.

Selon les interlocuteurs de la mission, les discussions en CPU, si elles peuvent être approfondies, aboutissent en général à des avis unanimes. Ce consensus peut être la conséquence d'un tri en amont des dossiers : on ne présente en CPU que les demandes dont on estime qu'elles recueilleront l'accord de toutes les parties prenantes, en particulier le chef d'établissement et le responsable de la détention. Il convient néanmoins de préciser que s'agissant des demandes de formations formulées à l'issue de la session arrivant, elles sont toutes transmises et examinées à la CPU.

Recommandation n°20 : La mission propose d'élargir la présentation systématique de toutes les demandes de formation à la CPU, qu'elles soient formulées au moment de l'arrivée dans l'établissement ou au cours de la détention

Les décisions de déclassement peuvent faire l'objet d'un recours mais pas les refus de classement, considérées comme des mesures d'ordre interne. Or, l'accès à la formation professionnelle peut permettre aux détenus d'accéder à une rémunération, principale motivation d'entrée en formation selon la plupart des interlocuteurs de la mission. Les réductions supplémentaires de peines peuvent aussi constituer une forte motivation à l'entrée en formation.

Recommandation n°21 : Elargir le droit de recours des personnes détenues aux décisions de refus de classement en formation

2.2.2 De fortes disparités des prestations d'orientation

En amont de la formation, se posent deux questions importantes : l'évaluation des niveaux et des besoins d'une part, la construction d'un projet d'orientation d'autre part.

S'agissant de **l'évaluation des niveaux et des besoins de formation**, dans l'ensemble des établissements, les responsables locaux de l'enseignement (RLE) procèdent à une évaluation des niveaux des personnes détenues lors du parcours d'arrivée. C'est en général à l'occasion de ce parcours que l'offre de formation et d'enseignement est présentée par les RLE, les personnes en charge de la formation et les CPIP.

Tous les interlocuteurs de la mission insistent sur les besoins considérables de remise à niveau sur les savoirs de base, l'apprentissage de la langue française, la socialisation. Beaucoup de personnes détenues ne peuvent aujourd'hui accéder à des formations qualifiantes, faute de maîtriser suffisamment la langue et les pré-requis communs aux formations professionnelles. De ce point de vue, l'intervention de l'éducation nationale en détention est un acquis majeur¹⁰, dont le maintien est indispensable à l'équilibre de la détention et à toute politique de formation professionnelle. La possibilité pour les conseils régionaux d'étendre à la détention les dispositifs « compétences clefs » dont ils assureront l'intégralité de la compétence à l'occasion de cette nouvelle décentralisation est une perspective intéressante.

Recommandation n°22 : Veiller à l'articulation entre les interventions du conseil régional et celles de l'éducation nationale sur l'acquisition des savoirs de base par les personnes détenues

L'accueil et l'orientation au regard de la formation professionnelle ne sont pas standardisés dans les établissements en gestion publique, contrairement aux établissements en gestion déléguée, pour lesquels la prestation est identifiée dans les marchés (bilan d'évaluation et d'orientation, BEO). En Pays de la Loire, la région a assez vite perçu ce manque et tâché d'y remédier par l'expérimentation de la prestation d'orientation approfondie de Pôle emploi évoquée plus haut.

Selon les établissements, la construction du projet d'orientation peut relever du CPIP, du responsable de l'emploi et de la formation qui réalise les BEO en gestion déléguée, le cas échéant du conseiller de mission locale ou du CPEJ. A l'instar de ce que l'on observe à l'extérieur, on voit que la structuration de la fonction orientation n'est pas achevée¹¹.

¹⁰ Rentrée 2012 : 471 ETP et 4 407 heures supplémentaires soit l'équivalent de 900 ETP

¹¹ Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation. Laurent Caillot, Aziz Jellab, Didier Vin-Datiche, Hélène Bernard, Jean-François Cervel. Inspections générales des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, et de l'éducation nationale. La documentation française. 2013.

Les prestataires de gestion déléguée sont très attachés au BEO qui prend la forme d'un bilan individuel de 5 à 6 heures avec la personne détenue, et précède toute proposition de classement en formation ou en activité. Réalisés à la demande des personnes détenues elles-mêmes, du CPIP ou de la direction de l'établissement, ces bilans ne font pas systématiquement l'objet de synthèses ni d'échanges avec les autres acteurs de l'éducation, de la formation et du travail en détention. A la maison d'arrêt du Val d'Oise, les résultats du BEO sont partagés par tous les acteurs concernés. La mission recommande la généralisation de cette pratique.

Recommandation n°23 : Dans les établissements en gestion déléguée, généraliser le partage des informations recueillies lors du BEO à l'ensemble des acteurs concernés de la détention

2.3 L'articulation entre la formation initiale et la formation professionnelle en détention

2.3.1 L'intervention déterminante de l'éducation nationale en détention

La mission a constaté la très forte implication de l'éducation nationale en détention. Son intervention va de la lutte contre l'illettrisme, l'acquisition des savoirs de base, l'apprentissage de la langue française, le certificat de formation générale (CFG), jusqu'à la préparation des parties théoriques des CAP et bacs professionnels (maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan, maison centrale d'Arles), ou la présentation du DAEU (diplôme d'accès aux études universitaires). Bien que complémentaires à la formation professionnelle, les enseignements proposés par l'éducation nationale ne sont pas toujours intégrés dans les parcours individuels des personnes détenues (par exemple, incompatibilité d'horaire entre des cours et des formations).

L'absence de rémunération pour les détenus qui suivent des enseignements ou des actions de lutte contre l'illettrisme est l'une des principales difficultés relayée par les enseignants et les directions d'établissement. S'il semble difficile d'imaginer que l'on puisse augmenter très rapidement le nombre d'heures de formation rémunérées et partant, les étendre à ces actions, à tout le moins peut-on recommander que l'organisation pratique des différentes activités (notamment les horaires) ne les mette pas en concurrence avec des activités rémunérées, qu'il s'agisse de formation ou de travail.

Recommandation n°24 : Veiller à la compatibilité pratique (horaires, salles) entre les programmes d'enseignement et de formation professionnelle

La circulaire du 8/12/2011 sur l'enseignement en milieu pénitentiaire (et ses annexes)

Rappelant en premier lieu les finalités et les objectifs de l'enseignement en milieu pénitentiaire, les textes les replacent d'emblée dans une perspective d'éducation permanente et d'acquisition des compétences nécessaires pour se réinsérer dans la vie sociale et professionnelle, en particulier dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme. L'exposé des motifs de la convention situe ces objectifs au cœur du droit à l'éducation tel que décrit dans la déclaration universelle des droits de l'Homme. Le code de l'éducation et la loi pénitentiaire de 2009 constituent, avec les recommandations du Conseil de l'Europe sur l'éducation en prison (cf. RPE n° 28-1 à 28-7), le socle juridique le plus récent de la mise en œuvre de ce droit à l'éducation permanente et à la formation tout au long de la vie.

Dans le contexte spécifique de la détention, les enseignements délivrés se donnent pour mission essentielle « d'accueillir toutes les demandes de formation avec le même souci d'exigence et d'ambition ; de développer à tous les niveaux du parcours de formation une approche différenciée du public en soutenant ceux qui en ont le plus besoin ; de permettre aux personnes d'acquérir, outre les savoirs fondamentaux, les repères et les références indispensables à l'exercice de la responsabilité et de la citoyenneté ; de préparer les diplômes ou, si besoin, de rechercher les moyens de validation des acquis les plus pertinents pour chaque personne. »

A cette fin, l'éducation nationale met à disposition et des personnels ¹² et une organisation articulée sur celle de l'administration pénitentiaire.

Une unité pédagogique régionale est implantée dans chaque DISP. Sous la responsabilité d'un proviseur affecté spécifiquement, le niveau régional gère les ressources mises à disposition au niveau du personnel (issu du premier degré, de l'enseignement spécialisé et du secondaire). De son côté, l'administration pénitentiaire fournit, selon les textes, les moyens de fonctionnement (secrétariats, locaux, financements des projets).

Au niveau des établissements, l'unité locale d'enseignement, placée sous la responsabilité du responsable local d'enseignement met en œuvre le projet pédagogique. Il doit « tenir compte des orientations générales précisées par le projet de l'UPR, des caractéristiques du site pénitentiaire, du projet élaboré par le chef d'établissement ainsi que du projet départemental du SPIP. »

La commission locale d'enseignement, composée du chef d'établissement, du directeur fonctionnel du SPIP, des acteurs de l'insertion professionnelle des jeunes et des autorités de l'Education nationale, s'assure de la cohérence et de la complémentarité du projet avec l'ensemble du dispositif d'insertion et de probation et facilite l'articulation du projet mis en œuvre en détention et des actions d'insertion menées en milieu ordinaire dans le cadre des aménagements de peine.

2.3.2 Des besoins importants d'actions de pré-qualification et de mobilisation

De nombreux acteurs insistent sur le fait que le développement recherché des actions qualifiantes ne doit pas conduire à négliger les dispositifs essentiels de mobilisation et de pré-qualification qui permettent d'engager un travail sur les comportements, le respect des règles de vie, d'amorcer une projection dans l'avenir et un travail d'appropriation ou de réappropriation des savoirs de base.

Ces actions de mobilisation peuvent aussi plus facilement se concilier avec une très forte instabilité de la population pénale, notamment quand les établissements ne proposent aucune formation qualifiante : ainsi au centre pénitentiaire des Baumettes, le CRM (centre de ressources multimédia) est un lieu d'autoformation guidée qui permet d'accueillir 400 personnes détenues par semaine dans cet établissement de 1 800 personnes détenues actuellement, pour une durée moyenne de détention de six mois et demi ; au centre pénitentiaire du Mans, les personnes détenues présentes pour quatre mois en moyenne (2 000 entrées et sorties par an), sont pour la moitié d'entre elles sans diplôme et pour 13 % illettrées. Dans ce contexte, la plate-forme de mobilisation qui leur propose des ateliers d'écriture de CV, des exercices de communication, des mises en situation, répond à un besoin réel d'occupation et de mobilisation. Cet établissement, en gestion déléguée, va bientôt proposer pour la première fois une formation qualifiante (certificat de qualification professionnelle d'agent de restauration) à la demande de la DISP.

¹² 405 enseignants du premier degré, pour la plupart spécialisés, 66 professeurs du second degré. A ces 471 postes s'ajoutent 4 407 heures supplémentaires année finançant des vacances complémentaires du premier ou second degré soit l'équivalent de 900 postes. Source DAP pour la rentrée scolaire de 2012.

Quand l'offre de formation qualifiante est importante dans une structure (centre de détention de Mauzac), le conseil régional peut rappeler la nécessité de proposer également des formations pré-qualifiantes afin de s'adresser à tous les publics (introduction d'ateliers de découverte des métiers dans le même établissement par exemple).

Ainsi l'établissement pénitentiaire de Mont de Marsan, malgré des reliquats de peine inférieurs à six mois en moyenne qui laisse peu de latitude, propose, à côté d'actions de pré-qualification (10 places), et de mobilisation (46 places), une offre de formations qualifiantes conséquente (36 places) alors même qu'il connaît une forte variabilité de la population pénale.

2.3.3 Le temps de la formation et le temps pénitentiaire

L'une des fonctions essentielles de la formation en milieu carcéral est de contribuer à la gestion de la détention et à son équilibre par l'occupation des personnes et la structuration du temps. Les chefs d'établissement sont très soucieux de garder une certaine proportion de détenus en activité, soit au travail, soit en formation. Cela constitue pour eux un point de vigilance, au-delà de la rémunération des personnes détenues. Les représentants de l'ANJAP (association nationale des juges de l'application des peines) ont fait valoir à la mission l'intérêt de la formation professionnelle en détention en ce qu'elle permet aux personnes détenues d'accéder à une rémunération et donc de pouvoir indemniser les parties civiles. A cet égard, le montant de la rémunération de la formation professionnelle (2,26 € par heure) pourrait faire l'objet d'une revalorisation régulière.

Recommandation n°25 : Réviser régulièrement le taux horaire de la rémunération de la formation professionnelle, en tenant compte du fait qu'elle contribue à l'indemnisation des parties civiles

Dans certains établissements les directeurs s'inquiètent d'une proportion trop faible de personnes détenues occupées, faute de places (centre pénitentiaire du Mans), du manque de motivation, dans les maisons d'arrêt notamment, ou en raison de la démobilisation liée à la longueur de la peine (maison centrale d'Arles). La durée de la peine et son reliquat sont des éléments déterminants de l'entrée et du succès de la formation.

Dans les maisons d'arrêt, les reliquats de peine ne permettent pas d'envisager des formations qualifiantes complètes (d'où l'intérêt de la modularité des parcours de formation¹³). La motivation des détenus, en l'absence de rémunération, est difficile à obtenir.

Pour les très longues condamnations, le projet de formation peut permettre de redonner au temps une signification pratique et positive, de préparer la sortie même si elle semble lointaine. Il est toutefois difficile de mobiliser dans la durée et il serait alors opportun que les formations soient scandées : ainsi du BEP sur la voie du bac professionnel, ou qu'on imagine des voies de fidélisation comme des dispositifs de validation fondés sur le contrôle continu. L'accès à une qualification reconnue permet également cette fidélisation.

Il faut rappeler la dimension de resocialisation de la formation pour les personnes détenues souffrant d'affections psychiatriques lourdes ou manifestant des troubles du comportement tels qu'elles peuvent se retrouver complètement isolées.

¹³ *Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Paulo Gemelgo, Anousheh Karvar, Bruno Vincent, Adrien Berger. Inspection générale des affaires sociales. La documentation française. 2013.

Cette vocation « occupationnelle » que la formation revêt parfois ne doit pas être sacrifiée ou dénigrée au nom des objectifs d'efficacité et de réinsertion. Ainsi à la maison centrale d'Arles, des « formations spécifiques individuelles » pour lesquelles l'organisme de formation accueille une seule personne détenue ont pu être développées récemment.

Les bénéfices secondaires de la formation sont réels. Pour preuve, après le changement de localisation d'une formation dispensée dans des locaux plus proches des quartiers d'hébergement et plus sécurisés, elle n'était plus pour les stagiaires l'occasion de circuler dans l'établissement, les nouveaux locaux ne présentant plus en effet la souplesse des précédents. La démission collective des stagiaires qui a suivi ce changement révèle que pour eux, la formation était aussi l'occasion de sortir des conditions habituelles de la détention.

A l'aune de ces différents éléments, il est délicat de proposer d'élargir à la détention les critères d'évaluation classiques des actions de formation professionnelle.

Cela étant, il semble important de revenir au minimum sur les objectifs qu'on lui assigne :

- les objectifs de toute politique de formation professionnelle : permettre aux personnes détentrices des pré-requis nécessaires l'accès à des formations pré-qualifiantes et qualifiantes, les accompagner jusqu'à la validation de cette qualification, et jusqu'à l'emploi ;
- les objectifs supplémentaires liés à la détention : contribuer à l'équilibre général de la détention par la gestion du temps des détenus, l'accès à une rémunération, la préparation à la sortie du plus grand nombre de détenus.

Recommandation n°26 : Dans la perspective de la décentralisation, enrichir les objectifs classiques de la formation professionnelle en milieu libre des attentes spécifiques du monde carcéral soit, la contribution de la formation à l'équilibre général de la détention, la gestion du temps de la peine, l'accès à une rémunération et la préparation à la sortie

3 L'EXPERIMENTATION DE LA DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

3.1 Une ancienneté de partenariats dans les régions de l'expérimentation

3.1.1 Certaines régions disposent d'un partenariat bien établi

Outre les Pays de la Loire et la région Aquitaine, volontaires pour l'expérimentation, la région PACA avait également posé sa candidature qu'elle a finalement retirée après l'exclusion des établissements en gestion déléguée - majoritaires dans cette région- du champ de l'expérimentation.

Les deux régions ont pu s'appuyer sur leur bonne connaissance du monde pénitentiaire, liée à des partenariats déjà anciens.

En Pays de la Loire, cette collaboration date de 1996. Elle a permis d'élaborer les programmes d'actions de la formation professionnelle en milieu carcéral en lien avec la délégation régionale aux droits des femmes, au profit des femmes détenues du centre pénitentiaire de Nantes. En 2010, soit avant l'expérimentation, déjà près de 10 % du dispositif de formation professionnelle en détention (soit 110 K€ sur 1,1 M€).

Essentiellement tourné vers la préparation de la sortie des personnes, le conseil régional a dès 1996 cofinancé des actions de formation visant à l'acquisition de compétences professionnelles recherchées sur le marché de l'emploi et d'un savoir-être, ainsi que la constitution de repères dans le monde du travail. Chaque année, 200 places (soit 500 à 550 stagiaires par an), étaient ouvertes dans les maisons d'arrêt d'Angers, Laval, et de Fontenay-le-Comte et dans le centre pénitentiaire de Nantes.

En région Aquitaine, l'élaboration en 2007 d'une convention entre l'administration pénitentiaire et la région a permis le développement de dispositifs expérimentaux (dispositif « Passerelles ») dans deux établissements (maisons d'arrêt de Bordeaux-Gradignan et Périgueux), permettant aux personnes détenues de débiter des formations qualifiantes dans les métiers du bâtiment et de les poursuivre après leur sortie. Elles avaient également un accès priorisé à des chantiers d'insertion. Le choix de l'AFPA pour ces formations permettait d'assurer une adéquation entre les plans locaux de formation et le programme régional de formation. Le conseil régional d'Aquitaine disposait donc déjà d'une bonne connaissance de certains établissements, et avait déjà appréhendé les contraintes matérielles et juridiques liées au milieu carcéral.

3.1.2 Une relation constructive est nécessaire entre l'administration pénitentiaire et les conseils régionaux

Quelles qu'aient été l'antériorité et la qualité des relations entre les conseils régionaux et les établissements pénitentiaires, les deux régions expérimentatrices ont particulièrement insisté sur le temps investi dans la construction de relations partenariales.

Dans la perspective de la décentralisation, l'anticipation et la connaissance des contraintes respectives des conseils régionaux et des établissements pénitentiaires apparaissent comme un préalable indispensable à une collaboration fructueuse. D'ailleurs, dans d'autres régions, l'existence de liens anciens entre conseils régionaux et établissements pénitentiaires a été évoquée.

En région PACA par exemple, une convention prévoit l'intervention du conseil régional et des missions locales dans de nombreux domaines de la vie en détention : les sports, la formation, l'insertion professionnelle et la culture. La richesse et la diversité des interventions ont permis aux interlocuteurs du conseil régional d'avoir une connaissance étayée de l'ensemble des établissements du territoire.

Des liens existent également en Ile-de-France, où le conseil régional développe des actions de soutien aux étudiants incarcérés, par le biais de bourses et du financement d'équipements informatiques.

La région Poitou-Charentes soutient depuis 2007 des actions de VAE en mettant à disposition des personnes détenues des conseillers qui les initient en détention et peuvent les poursuivre après la sortie. Elle soutient également deux plates-formes qualifiantes dans les métiers de la propreté (quatre établissements concernés et 50 personnes par an). Cette action rencontre aujourd'hui des difficultés pratiques, liées au souhait du conseil régional de financer directement les établissements qui hébergent ces actions alors que les procédures internes à l'administration pénitentiaire ne le permettent pas encore. L'organisation interrégionale de l'administration pénitentiaire et l'impossibilité aujourd'hui pour les établissements de recevoir directement des subventions pourraient, en effet, s'avérer problématiques au moment de la généralisation.

3.2 Les conventions de mise en œuvre de l'expérimentation

L'expérimentation devait initialement porter sur l'ensemble des établissements pénitentiaires situés sur le territoire régional concerné. Selon les interlocuteurs de la mission au sein de l'administration pénitentiaire, le coût de l'indemnisation du préjudice commercial lié à la modification des marchés a conduit à exclure les établissements en gestion déléguée du périmètre de l'expérimentation, ce qui a de fait éliminé les EPM, fonctionnant tous sous ce régime et qui en tout état de cause ne proposent pas de formation professionnelle.

Le cadre de l'expérimentation est défini, pour chaque région, par une convention nationale et une convention régionale.

3.2.1 Les conventions nationales

Les conventions nationales ont été signées entre la direction de l'administration pénitentiaire et les deux régions concernées : le 27 décembre 2010 pour l'Aquitaine, le 25 février 2011 pour les Pays de la Loire. Elles fixent les modalités organisationnelles, financières et juridiques de l'expérimentation. Elles présentent :

- le dispositif de formation professionnelle en milieu pénitentiaire (article 2),
- les orientations générales en matière d'insertion professionnelle des personnes détenues et la notion de parcours (article 3),
- la typologie des actions de formation relevant de l'expérimentation (actions de mobilisation sur un projet, de pré-qualification et de qualification (article 4),
- le développement de la certification et de la validation des acquis de l'expérience (article 5).

Un tableau de suivi, joint en annexe de la convention, répertorie les caractéristiques des bénéficiaires et des actions de formation mises en œuvre (article 8).

Un comité de pilotage régional, composé notamment de représentants du Président de la région, de la DISP et de la DIRECCTE, ainsi qu'un comité de pilotage national sont institués (article 10). Ce dernier est composé des représentants de l'administration pénitentiaire, des régions expérimentatrices, de l'association des Régions de France, des représentants de la direction générale des collectivités locales et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Au titre de l'accompagnement financier, l'Etat verse à la région expérimentatrice les crédits correspondants aux ressources qu'il consacrait à l'exercice de la compétence transférée. Le montant annuel de référence de la dotation versée par l'Etat à la région expérimentatrice à compter du 1^{er} janvier 2011 est égal à la moyenne annuelle des dépenses actualisées (en valeur 2008, selon l'indice des prix à la consommation hors tabac) consacrées par l'Etat sur les années 2006, 2007 et 2008 dans la région considérée (article 12-1). Ce montant, comprenant les dépenses de fonctionnement et la rémunération des stagiaires, est de 942 592 € pour l'Aquitaine et de 708 559 € pour les Pays de la Loire au titre de 2011 et 2012 selon les informations données par la DAP.

L'Etat contribue par ailleurs aux dépenses de personnels affectés à l'expérimentation¹⁴. Cette contribution peut prendre :

- soit la forme d'une mise à disposition d'un agent titulaire dans la région expérimentatrice,

¹⁴ Pour tenir compte de la modification de l'article 9 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 par l'article 68 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, un avenant à la convention nationale a été signé le 5 juin 2012 pour la région Aquitaine et le 27 novembre 2012 pour la région Pays de la Loire. Cet avenant introduit la possibilité d'une mise à disposition des régions expérimentatrices, à titre gratuit, des agents titulaires et non titulaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, en dérogation aux dispositions de droit commun de la fonction publique qui autorisent que soient mis à disposition d'une collectivité territoriale uniquement les personnels titulaires, avec leur accord et contre remboursement obligatoire par la collectivité d'accueil.

- soit celle d'un versement d'une contribution financière correspondant aux dépenses de personnel, titulaire ou non titulaire, supportées localement au titre de l'exercice de cette compétence préalablement à l'expérimentation,
- soit la combinaison des deux méthodes précédentes (article 12-2).

Les deux régions ont opté pour le versement d'une contribution financière annuelle, correspondant à 0,65 ETP pour l'Aquitaine et à 0,5 ETP pour les Pays de la Loire.

3.2.2 Les conventions régionales

Signées pour la région Pays de la Loire le 30 janvier 2011 et pour celle d'Aquitaine le 28 juin 2011 respectivement par le Préfet de région, le Président du Conseil régional et le DISP¹⁵, elles fixent les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation dans chacune des deux régions.

Les deux conventions régionales désignent également les établissements concernés par l'expérimentation, lesquels sont :

- pour l'Aquitaine : les maisons d'arrêt d'Agen, Bayonne, Pau, Périgueux et Bordeaux-Gradignan ainsi que les centres de détention de Mauzac et d'Eysses ;
- pour les Pays de la Loire : les maisons d'arrêt de Laval, d'Angers, de Fontenay-le-Comte et le centre pénitentiaire de Nantes.

Il ressort de ces conventions une volonté commune des régions et des services de l'Etat d'œuvrer à la réinsertion sociale et professionnelle des personnes détenues par la mise en œuvre d'un parcours de formation adapté. Les signataires *« se fixent comme objectif de coopérer étroitement afin que l'offre de formation professionnelle, la validation des acquis de l'expérience et la rémunération des stagiaires apportent des réponses pertinentes aux besoins individuels des personnes détenues..., en cohérence avec les caractéristiques de l'économie régionale, la configuration des établissements pénitentiaires et l'évolution de la population pénale accueillie¹⁶ »*.

Pour atteindre cet objectif, les conventions déclinent les différentes étapes de la construction du dispositif de formation des personnes détenues :

- l'analyse des besoins en formation professionnelle de la population pénale et l'élaboration du plan de formation sont assurées par la commission locale de formation¹⁷ de chaque établissement ;
- la coordination et le fonctionnement des dispositifs de formation relèvent d'un comité technique régional ;
- le bon déroulement de l'expérimentation et l'apport de tout élément utile à l'enrichissement de la réflexion du comité de pilotage national relèvent de la compétence du comité de pilotage régional, composé du président de région, du DISP et du préfet de région.

3.3 Les apports de l'expérimentation

¹⁵Des avenants, signés le 3 mai 2012 pour la région Aquitaine et le 4 février 2013 pour les Pays de la Loire, sont intervenus pour tirer les conséquences de la modification de l'article 9 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 par l'article 68 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

¹⁶Préambule de la convention relative à la région Aquitaine.

¹⁷ Cette commission est composée du chef d'établissement, du représentant de la région, du directeur du SPIP, du responsable local de formation professionnelle, du responsable local de l'enseignement, du chef de détention et du responsable local du travail.

3.3.1 Les éléments budgétaires et la croissance de l'activité de formation

3.3.1.1 L'investissement financier des régions

En augmentation permanente depuis le début de l'expérimentation, les efforts budgétaires consentis par les deux conseils régionaux attestent de la constance de leur engagement.

Cependant, la mission tient à souligner que le rapprochement des données de gestion s'avère complexe dans la mesure où les données de l'administration pénitentiaire sont agrégées en inter-région. De ce fait, la mission n'a pu se livrer à toutes les analyses comparatives qu'elle aurait souhaité conduire. A l'avenir, la DAP devra adapter son système d'information de gestion pour s'aligner également sur l'approche régionale.

Recommandation n°27 : Mettre en place au sein de l'administration pénitentiaire un système d'informations et de gestion adapté à l'échelon régional

Ainsi, pour l'Aquitaine, l'effort s'établissait à 100 K€ en 2011 pour atteindre 430 K€ prévus sur 2013 sur un budget total de l'ordre de 2,3 M€. Même si la région consentait avant la décentralisation un investissement supérieur à 100 K€, on constate que la décentralisation a eu un effet levier, déjà repéré dans d'autres domaines tels que les transports ou les lycées.

La région Pays de la Loire a choisi une voie différente tout en accentuant son effort budgétaire sur les problématiques de formation et d'orientation professionnelles des personnes détenues. En effet, elle a simplement maintenu son effort antérieur en matière de formation à hauteur de 110 K€ pour un total de crédits transférés du BOP 103 s'établissant à 708 K€ auxquels s'ajoutaient les crédits transférés de la DISP pour 252 K€ (y compris la compensation du demi ETP pour la gestion du dispositif par le conseil régional).

Par contre, pour l'année 2013, la région a engagé un effort budgétaire supplémentaire à hauteur de 160 K€ pour le financement d'un dispositif expérimental d'orientation animé conjointement avec Pôle Emploi et l'administration pénitentiaire.

Au final, la région Pays de la Loire aura plus que doublé le montant de ses interventions en la matière marquant ainsi son engagement fort en faveur de la formation des personnes détenues.

Eu égard aux conditions de rémunération des stagiaires, l'action des conseils régionaux a conduit à expliciter les règles de maintien de la rémunération dans différentes situations (parloir avocat, convocation du juge, convocation médicale, etc.) dans l'optique d'une harmonisation nationale de ces règles de gestion.

Cependant, les conseils régionaux s'inquiètent de la consolidation du transfert budgétaire (effectué initialement sur la valeur moyenne des années 2006 à 2008 tel que prévu dans les conventions Etat-Régions) et de son périmètre même s'ils reconnaissent que les volumes financiers en jeu ne sont pas d'une importance considérable au regard du budget total de la formation professionnelle qu'ils gèrent – pour mémoire, le budget de la formation des personnes détenues représente 1% du budget des conseils régionaux dans le domaine de la formation professionnelle -.

Par ailleurs, le rapport d'activité 2005-2012 de la commission d'évaluation de la compensation des charges (CECC) ne mentionne pas de difficulté sur le transfert de la formation professionnelle des personnes détenues aux régions.

3.3.1.2 L'impact sur la croissance de l'activité de formation

En termes d'impact sur le volume de formation offerte, le conseil régional d'Aquitaine précise que 200 stagiaires supplémentaires ont été accueillis en deux ans avec la création de huit nouvelles actions sur le territoire régional et l'enrichissement de onze actions existantes.

Le bilan chiffré de 2011 à 2013 fait apparaître que, sur cette période, 2 110 personnes détenues ont commencé une formation (1 936 hommes et 174 femmes), parmi lesquelles les $\frac{3}{4}$ (1 537) avaient un niveau de formation inférieur ou égal au niveau V. Le conseil régional se félicitait également d'un taux de réussite aux examens de 94 %, réussite donnant lieu à une remise officielle par un élu. Pour 2014, le conseil régional a l'ambition de proposer 23 formations professionnelles offrant 762 places, soit 24 282 heures groupes et 285 121 heures de rémunération stagiaire.

Pour la région Pays de la Loire (et en se limitant aux établissements participants à l'expérimentation), les chiffres fournis par la DAP font apparaître une augmentation significative du nombre d'entrées en formation entre 2009 et 2010 de l'ordre de +12 % pour un nombre total de 719 personnes détenues. Le volume d'heures de formation réalisées affiche également une augmentation de 5 %, composée d'une baisse de 16 % des heures non rémunérées et d'une croissance des heures rémunérées de 6 % soit un total de 140 892 heures en 2010 pour 134 052 heures en 2009.

Les niveaux d'entrée en formation des personnes détenues indiquent les mêmes tendances avec une forte prévalence des niveaux inférieurs ou égaux à V. En 2009, les niveaux VI et V bis représentent 48 % des entrées pour 59 % en 2010 et 93 % des entrées en incluant le niveau V pour 88 % en 2010.

En termes de résultats obtenus, le nombre de personnes présentées à la validation des actions de formation a cru de 88 % en passant de 36 à 68 candidats alors que le nombre de reçus a augmenté de 56 %. Parallèlement, le nombre de livrets de compétence a vu une croissance de 40 % avec 570 livrets remplis pour l'année 2010.

Les coûts pédagogiques s'élèvent à 952 K€ pour 122 529 heures alors que la rémunération des stagiaires se monte à 312 K€ pour 101 503 heures.

La région fait état d'une augmentation de 16,5 % du nombre de stagiaires (356 en 2011 et 415 en 2012) et un triplement des sorties normales de formation (de 37 sorties en 2011 à 111 sorties en 2012). Le profil des stagiaires est proche de celui rencontré en Aquitaine avec une prépondérance forte de niveau inférieur ou égale à V. Le volume global d'heures de formation est stable malgré un le quasi-doublement des sorties prématurées.

3.3.2 Une offre de formation plus conséquente et orientée vers l'emploi

3.3.2.1 Une offre de formation enrichie

L'expérimentation en Aquitaine a permis de créer huit nouvelles formations, et d'en enrichir onze autres. Ainsi, en 2011 et 2012, des modules supplémentaires et une augmentation du volume horaire ont été financés dans le domaine de la restauration (maisons d'arrêt de Périgueux et de Bayonne). Une amélioration quantitative a également été apportée dans le secteur de l'hygiène et de la propreté à la maison d'arrêt d'Agen et à celle de Bordeaux-Gradignan, avec une augmentation du volume d'heures pour l'obtention du titre professionnel « agent de propreté et d'hygiène ».

Enfin, des formations nouvelles ont été créées, tant en maison d'arrêt que dans les établissements pour peines de la région, avec la mise en place d'un CAP « métiers de la mode vêtement flou » à la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan, la création d'un titre professionnel « menuiserie d'agencement » au centre de détention d'Eysses, d'un titre professionnel « agent de fabrication industriel » et une formation de préparation aux métiers horticoles au centre de détention de Mauzac. Cette dynamique a été poursuivie en 2013, avec la recherche de formations qualifiantes telles que la mise en place d'une licence professionnelle « soudure » en alternance au centre de détention d'Eysses, et d'une formation « tissage de haute couture » à la maison d'arrêt de Pau.

L'articulation avec les formations menées à l'extérieur et les perspectives d'insertion ont constitué l'axe d'analyse de l'offre existante. Le dispositif Passerelles permettait déjà au détenu d'achever après sa sortie une formation commencée en détention. Cela suppose que la modularité des formations soit encore plus répandue¹⁸, d'où le recours souvent évoqué aux titres professionnels plutôt qu'aux diplômes (CQP en 3 mois contre 9 mois pour un CAP).

En Pays de la Loire, l'accent a été mis sur l'articulation des dispositifs de formation à l'intérieur et à l'extérieur des établissements. Depuis janvier 2011, 200 places de formation ont ainsi été créées, autour de dix actions regroupées en trois secteurs : l'orientation et la découverte de métiers (bâtiment, industrie), la pré-qualification et la qualification, enfin des formations destinées aux femmes détenues axées principalement sur la remise à niveau et le développement personnel.

Les formations proposées, en 2012, de niveau inférieur et égal au niveau V représentaient 75 % de l'offre, tandis que celles d'un niveau supérieur à V étaient de 25 %.

La synthèse du bilan de l'année 2012 insiste sur une meilleure participation des stagiaires aux bilans de formation, consécutive à une augmentation des déclassements dus à des comportements inappropriés. Cette hausse des sanctions a entraîné un nouveau regard des personnes détenues sur l'entrée en formation, avec l'établissement de procédures telles que l'adoption de règlements intérieurs dans les espaces de formation professionnelle.

Si l'engagement fort des établissements a été souligné par la région, elle a également noté une plus forte individualisation des parcours, une augmentation des stages internes ou externes à l'établissement, et un travail en réseau réactif.

3.3.2.2 Une offre de formation plus orientée vers l'emploi

Par ailleurs et concernant le lien dedans dehors, la mission a évoqué les avantages portés au crédit de la décentralisation. Parce qu'elle induit de nombreux partenariats de proximité, elle facilite l'insertion des projets individuels dans les réseaux de terrain intervenant autour de la détention. Parce qu'une formation débutée en établissement peut se poursuivre plus facilement en externe auprès du même organisme de formation, elle minimise le risque de rupture souvent observé au moment de la libération. Parce qu'elle permet aux personnes détenues d'avoir à faire à des acteurs reconnus de la formation professionnelle et dont c'est l'unique métier, elle leur permettra de bénéficier d'une prise en charge plus individualisée en lien avec les offres de service de droit commun. Parce que les organismes de droit commun tel que Pôle emploi ou les missions locales peuvent désormais intervenir en détention, le lien dedans-dehors est facilité. Parce que le conseil régional est au cœur de la territorialisation des politiques de formation et de développement économique, il lui est plus aisé d'articuler besoins de main d'œuvre qualifiée et politique de formation et d'insertion en entreprise.

A cet égard, les chefs d'établissements des deux régions expérimentatrices se félicitent unanimement de la réactivité et du professionnalisme de leurs interlocuteurs régionaux.

En Pays de la Loire et pour l'année 2013, l'accent a été mis sur des formations susceptibles de déboucher sur des activités porteuses d'emploi.

En ce sens, le dispositif de formation, au-delà du niveau V, a été élargi à une préparation aux diplômes et titres professionnels de niveau IV (niveau BAC) voire III (niveau BTS ou équivalent), en lien avec le service de l'enseignement et l'AFPA. Trois niveaux de formation sont proposés dans l'optique d'une logique de parcours : un premier niveau de pré-qualification ; une offre de qualification de niveau CAP ; un accès possible à des titres ou diplômes de niveau III. Ce dispositif fonctionne en entrées et sorties permanentes, permettant ainsi une meilleure adéquation de la formation avec les temporalités de la détention.

¹⁸ Voir le rapport cité plus haut, *Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, IGAS, 2013

Dans le centre de détention de Nantes, les activités de l'entreprise Hydrokit (fabrication de flexibles hydrauliques et faisceaux électriques) s'inscrivent dans cette logique de parcours, en proposant une alternance interne (avec les ateliers intégrés) et une possibilité de VAE.

En Aquitaine, pour la période 2011-2013, trois actions illustrent la volonté d'une meilleure articulation entre formation et emploi par le recours à l'alternance : le titre professionnel d'agent de fabrication industrielle au Centre de détention de Mauzac, le titre professionnel de menuiserie d'agencement au centre de détention d'Eysses et le CAP « métiers de la mode-vêtements flous » à la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan.

3.3.2.3 L'accompagnement social vers l'emploi

La question récurrente de l'identification dans des dispositifs de droit commun de places réservées aux personnes rencontrant des difficultés particulières, la sortie de prison en étant une, n'a pas encore trouvé de réponse générale.

Les conseils régionaux des régions expérimentatrices déplorent le manque d'accompagnement social de la formation s'agissant de l'hébergement, pour lequel des partenariats pourraient être noués avec les conseils généraux. L'accès privilégié aux foyers de jeunes travailleurs ou aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale est aussi régulièrement évoqué, la sortie de prison constituant une rupture d'hébergement manifeste et de nombreux détenus n'ayant pas ou plus de soutien familial à l'extérieur.

Pour les CPEJ, la possibilité d'orienter les détenus sortants vers des contrats aidés, ou des emplois dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est une demande prioritaire. Pour la première fois en Pays de la Loire, quelques places d'IAE ont été réservées aux personnes sortant de prison (20 places sur 1080).

4 LES CONDITIONS DU SUCCES DE LA GENERALISATION DE LA DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

4.1 Prendre le temps d'une acculturation réciproque

4.1.1 Prévoir une phase préparatoire

La compréhension du fonctionnement et des contraintes du monde carcéral pour des acteurs extérieurs (régions, mais aussi acteurs du service public de l'emploi ou organismes de formation) suppose un effort important de pédagogie pour l'administration pénitentiaire et, pour les interlocuteurs extérieurs, l'admission de certaines règles ou de certains impératifs liés pour l'essentiel à la sécurité.

L'enjeu est d'accompagner les acteurs pour éviter le choc entre deux champs :

- le champ pénitentiaire marqué par une forte culture régaliennne, et pour lequel la formation est un outil essentiel de gestion et d'équilibre de la détention,
- le champ des collectivités locales pour lesquelles la formation professionnelle est avant tout un moyen de développer l'emploi et l'activité, sur un territoire donné, en ayant recours à l'innovation et à l'évaluation des résultats par l'accès à la qualification et à l'emploi.

Dans les deux régions expérimentatrices, malgré l'ancienneté des partenariats entre l'administration pénitentiaire et les conseils régionaux, on a observé une relative stabilité des actions de formation, certes développées ou enrichies, mais jamais complètement renouvelées.

La mission peut identifier des recommandations de méthode : prévoir une phase de préparation, de deux années au cours desquelles les équipes des conseils régionaux pourront prendre connaissance de la situation des établissements, des caractéristiques de la population pénale, des actions actuellement menées et des conditions pratiques de réalisation des formations. Cette phase pourrait mobiliser les deux régions pilotes.

Recommandation n°28 : Envisager une phase préparatoire de deux années, mobiliser les deux régions pilotes pour accompagner la décentralisation dans l'ensemble des régions

Il faudrait aussi envisager de définir des modalités d'association des organismes de formation intervenant actuellement en détention et veiller à assurer la pérennité des financements et des actions, et éviter les ruptures de prise en charge pendant la transition.

Recommandation n°29 : Veiller à garantir la pérennité de la prise en charge et du financement des actions de formation pendant la période de transition

4.1.2 Rassurer les conseils régionaux sur les enjeux budgétaires

Les conseils régionaux sont particulièrement vigilants sur les dimensions financières des transferts de compétences. Le poids de la rémunération des stagiaires dans les budgets, alors que tout le monde s'accorde sur la nécessité d'augmenter le nombre d'heures rémunérées, les enjeux du transfert de la formation dans les établissements en gestion déléguée inquiètent les conseils régionaux. Ils sont très réservés sur la perspective d'un transfert de l'investissement, pourtant très lié à l'exercice de leur compétence. S'il devait intervenir, il devrait être précédé d'un état des lieux contradictoire des locaux et des équipements actuels. La mission recommande d'ailleurs de ne pas transférer les investissements aux régions dans un premier temps.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent que seule l'administration pénitentiaire a la légitimité en matière de bâti. C'est également la position de la mission.

En matière d'équipements, les conseils régionaux formulent une double objection à une éventuelle prise en charge par leurs soins. D'abord, ils considèrent que n'étant pas propriétaires des locaux (contrairement aux lycées), il ne leur appartient pas de financer les équipements destinés à la formation professionnelle tout en reconnaissant qu'à terme, il leur serait difficile de piloter les évolutions des politiques de formation sans financer les investissements pédagogiques correspondants.

Ensuite, les conseils régionaux craignent, à la lumière de leur expérience en matière de remise à niveau des équipements des lycées professionnels, d'être entraînés dans des dépenses importantes hors périmètre de compensation. Les conseils régionaux affichent donc une grande prudence en la matière, sinon quelques réticences.

Recommandation n°30 : La mission préconise, dans un premier temps, de ne pas inclure les investissements dans le périmètre transféré et de réexaminer la question après la période nécessaire de stabilisation de quelques années

4.1.3 Rassurer l'administration pénitentiaire sur l'engagement des conseils régionaux en faveur de la formation professionnelle des publics en difficulté

Les deux conseils régionaux de Pays de la Loire et d'Aquitaine sont déjà allés bien au-delà des transferts. Ils étaient donc particulièrement engagés sur la formation professionnelle en général et sur la détention en particulier, pourtant cela n'a pas suffi à apaiser les craintes.

Certains interlocuteurs, au sein de l'administration pénitentiaire, souhaiteraient que l'on définisse un socle minimal en-deçà duquel les régions ne pourraient aller. Il est intéressant de constater que ce socle n'existe pas aujourd'hui et que l'Etat bénéficie en quelque sorte d'une présomption d'équité dans la répartition de ses moyens. Cette présomption mérite d'être interrogée à plusieurs titres : la baisse des crédits ces dernières années, leur fongibilité avec ceux de l'illettrisme qui empêche d'avoir une vision précise de l'investissement public sur la formation en détention et enfin, le décalage manifeste entre les sommes investies dans les établissements en gestion publique et la rémunération versée aux prestataires de gestion déléguée.

Les services de l'Etat dans les régions visitées considèrent cependant que cette décentralisation s'inscrit dans le sens de l'histoire : inclure les détenus dans la compétence de droit commun des régions sur la formation professionnelle permettra aussi d'inscrire les établissements dans les territoires. La fin de cette extra-territorialité des établissements pénitentiaires constitue pour eux un progrès manifeste. La présence du logo dans les ateliers de formation, mais aussi l'organisation de remises de diplômes par le conseil régional, l'ensemble des actions de communication menées par les collectivités locales, si elles surprennent d'abord tant elles semblent éloignées de la culture de l'administration pénitentiaire, contribuent à valoriser les missions de formation en détention, au-delà de leur contribution à l'équilibre général de l'établissement.

4.2 Les ajustements de la gouvernance

4.2.1 L'accompagnement des équipes de l'administration pénitentiaire dans cette importante évolution

Les régulations à l'œuvre impliquent les DISP en gestion publique ou directement la DAP en gestion déléguée dans le cadre des marchés nationaux. Un certain équilibre a été trouvé, fondé à la fois sur le respect des textes évoqués et sur les équations personnelles des acteurs locaux et régionaux. S'appuyant sur des acteurs fortement investis dans leur mission, les dispositifs de formation répondent de façon globalement satisfaisante aux objectifs fixés par les directives ministérielles, en particulier celles issues de la loi pénitentiaire de 2009 et celles transposant les règles pénitentiaires européennes.

La décentralisation de la gestion de la formation professionnelle va faire évoluer ce paysage d'acteurs et ce, pour plusieurs raisons.

Dans les régions de l'expérimentation, les interlocuteurs ont changé et les personnels de l'administration pénitentiaire ont collaboré avec les conseils régionaux, soit dans leur dimension politique avec de nouveaux rapports avec les élus, soit dans leur dimension administrative avec des agents experts des problématiques de formation professionnelle, rompus aux marchés publics et gérant des budgets importants depuis de nombreuses années : le budget formation des régions s'établissait, en 2011, autour de 5 Mds€ quand le total des fonds consacrés à la formation des détenus s'élevait à 50 M€, soit 1 %.

La réforme a rendu incontournables de nouveaux partenariats et nécessaire la montée en compétence des personnels de l'administration pénitentiaire sous peine d'être en difficulté dans les dialogues avec les conseils régionaux.

Alors que les établissements ne disposent que des outils de remontée d'informations attendues par leur administration centrale parfois complétés par des outils d'initiative locale ou régionale, est apparue la nécessité de disposer de systèmes d'information permettant des approches populationnelles, susceptibles d'alimenter plus finement les réflexions en termes de programmation.

Recommandation n°31 : Réaliser l'adaptation des systèmes d'information de l'administration pénitentiaire à la décentralisation, notamment aux attentes des conseils régionaux sur les besoins de formation de la population détenue

Le centre de gravité des négociations a évolué et glissé des DISP vers les établissements. A cet égard, les conseils régionaux rencontrés par la mission considèrent que la décentralisation ne manquera pas d'induire un recentrage des discussions vers les établissements, ne serait-ce que du fait des effets de la territorialisation croissante des politiques de formation et des liens de plus en plus serrés avec les besoins de compétence des bassins d'emploi.

L'ensemble de ces constats plaident pour un accompagnement volontariste durant la période de basculement. Pour la mission, il s'agit tout à la fois de prendre la mesure des changements qui se produiront et de les accompagner, tant sur le plan institutionnel qu'en termes de compétences individuelles et collectives. Cet accompagnement devrait débiter par une révision et une mise en synergie des différents textes de référence évoqués plus haut de façon à intégrer l'ensemble des évolutions du paysage institutionnel intervenues.

Recommandation n°32 : Actualiser l'ensemble des textes qui régissent la formation professionnelle en détention en fonction de la décentralisation

Les nouveaux partenariats à nouer nécessiteront d'être construits avec des acteurs reconnus dans le monde de la formation professionnelle. Face aux conseils régionaux, la professionnalisation des agents de l'administration pénitentiaire est un impératif, tant pour les personnels des SPIP que pour ceux des établissements.

Recommandation n°33 : La mission considère qu'il serait utile de renforcer la filière formation du monde pénitentiaire

- en procédant à une nouvelle définition des différents métiers rencontrés tout au long de la chaîne de responsabilité
- en promouvant la création d'un réseau-métiers permettant des échanges sur les pratiques professionnelles. Ce réseau pourrait combiner la dimension nationale et le niveau régional et pourrait être animé soit par l'administration centrale soit par l'ENAP¹⁹
- en amplifiant l'offre de formation actuellement proposée par l'ENAP sous forme de modules, dont l'élaboration pourrait associer l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle²⁰ (formation de formateurs ou accueil de stagiaires)

4.2.2 L'organisation d'un pilotage adapté

La première exigence porte sur l'anticipation nécessaire des évolutions et des partenariats. Ainsi la mission considère qu'à tous les niveaux, des comités de pilotage doivent être mis en place ou réactivés. Il est important d'y associer l'ensemble des acteurs, en particulier ceux du service public de l'emploi et de l'éducation nationale.

¹⁹ à l'instar de ce que l'école propose en matière d'accompagnement des établissements dans le cadre de la labellisation RPE

²⁰ INTEFP, école de service public du ministère chargé du travail et de l'emploi et de la formation professionnelle

En ce sens, le comité de pilotage national de l'expérimentation devrait voir ses missions élargies à l'ensemble du dispositif et comporter deux missions complémentaires portant d'une part sur les questions stratégiques et d'autre part sur les aspects opérationnels dans un souci d'échange de bonnes pratiques. A cet égard, les acquis des deux régions expérimentatrices devraient être capitalisés et utilisés comme source d'un partage utile d'expérience.

De la même façon, le niveau régional devra être doté d'un comité de pilotage, à charge pour l'administration pénitentiaire de se structurer au niveau régional.

Parallèlement, un dispositif de cette nature doit également être mis en place au niveau des établissements. En effet au cours de ses investigations, la mission a été sensibilisée aux risques de désinvestissement de la formation au niveau des établissements tant en gestion publique que déléguée. Il serait, de fait, paradoxal qu'une réforme de cette nature ait pour effet d'accentuer une coupure entre la détention et la formation alors que celle-ci est reconnue comme un élément capital de l'équilibre de la détention et du parcours d'exécution de la peine. De ce fait, l'évolution de la régulation de la formation professionnelle amènera inéluctablement un repositionnement des acteurs locaux et devrait voir émerger des responsables locaux de la formation en situation de s'engager au nom de l'établissement, ce qui sous-entend, pour ceux-ci, une appartenance à l'équipe de direction ou un mandat de celle-ci.

Dans la même perspective, la politique de formation au sein d'un établissement pénitentiaire est, on l'a vu supra, le résultat de partenariats avec les SPIP, les organismes de formation, les opérateurs de la gestion déléguée, les intervenants associatifs, etc. Une ambition raisonnable devrait conduire à un pilotage stratégique de ces partenariats tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux acteurs. Ce pilotage est une dimension de la fonction de chef d'établissement (telle que rappelée, par exemple, dans les fiches métiers du RIME) et la mission considère qu'il est important, sur le plan de la cohérence de la politique pénitentiaire, que cette mission de pilotage soit et continue d'être pleinement exercée.

En ce sens, les comités de pilotage évoqués plus haut devront fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs qui constitueront les feuilles de route pour chaque niveau organisationnel et seront la base des évaluations annuelles conduites tout au long de la période de monitoring.

Recommandation n°34 : **Créer des comités de pilotage au niveau national et au niveau régional, animés par les régions et l'administration pénitentiaire. Leur confier une mission de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de ce transfert de compétences, incluant notamment la définition d'indicateurs**

4.2.3 Préserver l'équilibre entre l'intervention de l'éducation nationale et le développement de la formation professionnelle en détention

L'Education nationale est un des acteurs majeurs de la formation en détention. Avec l'équivalent de 900 ETP mis à disposition des politiques pénitentiaires (dont 85 % à destination des majeurs), elle offre une ressource importante. La mission considère qu'il est de première importance de « sanctuariser » l'intervention de l'éducation nationale de façon à en garantir la pérennité sous peine de fragiliser l'ensemble du dispositif.

Recommandation n°35 : **Conforter les interventions de l'éducation nationale dans les établissements pénitentiaires et organiser leur articulation avec les actions de formation professionnelle**

4.3 Le transfert de compétence aux régions et les établissements en gestion déléguée

4.3.1 L'impossibilité d'exclure la gestion déléguée du transfert de compétences

Dans un rapport d'information de juillet 2012 sur l'application de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 juillet 2009, les sénateurs Jean-René Lecerf et Nicole Borvo Cohen-Seat consacrent leur seule recommandation sur la formation professionnelle en détention à cette question : « le cadre d'intervention des régions pour la formation professionnelle des personnes détenues devrait être élargi aux établissements pénitentiaires en gestion privée. Les marchés négociés avec les partenaires privés de l'administration pénitentiaire doivent être adaptés en conséquence ».

4.3.1.1 L'accès à la stratégie de formation déployée par les régions ne peut dépendre du statut des établissements qui accueillent les personnes détenues

La gestion déléguée devait être incluse dans l'expérimentation, son exclusion ayant d'ailleurs conduit le conseil régional Paca à retirer sa candidature. Dans les deux régions expérimentatrices, cette exclusion n'est d'ailleurs pas bien comprise par les acteurs aussi bien au sein du monde pénitentiaire qu'à l'extérieur.

Comment en effet justifier qu'une politique qui s'adresse à une population (les demandeurs d'emploi, les jeunes, ou en l'occurrence les personnes détenues) se déploie plus ou moins, non en fonction des caractéristiques de cette population (âge, besoin de formation etc.) mais selon le statut des établissements qui l'accueille ?

Pour les conseils régionaux ou d'autres collectivités, la décentralisation a pu dans le passé concerner des compétences de l'Etat exercées selon des modalités variées, aussi bien publique ou en régie, que privée. La modalité de gestion d'une compétence ne s'oppose donc pas à son transfert (transports régionaux).

La direction de l'administration pénitentiaire a d'ores et déjà anticipé la décentralisation en isolant dans un bon de commande annuel et spécifique la formation dans 3 appels d'offres en cours.

La DAP propose de transférer cette compétence en tenant compte des différentes échéances contractuelles dont les principales sont fixées au 31 décembre 2015 et au 31 décembre 2017.

Cependant, les pénalités (10 M€ si transfert au 1^{er} janvier 2015 soit l'équivalent d'une année de formation professionnelle ; 8.3 M€ si transfert au 1^{er} janvier 2016 ; 7.5 M€ si transfert au 1^{er} janvier 2017) concernent à 75 % les trois établissements en partenariat public – privé (Lille Annoëllin, Sud Francilien et maison d'arrêt de Nantes), qui parviennent tous à échéance en 2038. Si ces établissements étaient maintenus hors du champ de la décentralisation, le montant des pénalités serait considérablement amoindri : il ne serait plus que de 2,9 M€ au 1^{er} janvier 2015, d'1,3 M€ au 1^{er} janvier 2016, et de 650 K€ au 1^{er} janvier 2017. Le seul moyen véritablement efficace de limiter le coût des pénalités resterait donc d'exclure les 3 établissements en PPP.

4.3.1.2 Le passage délicat d'un équilibre de marché national à une stratégie régionale

Comment transférer aux régions une compétence que l'Etat a déléguée dans un cadre national ?

La difficulté réside aujourd'hui davantage dans le passage d'un pilotage par des marchés nationaux dans lesquels la formation n'est qu'une partie - mais contribue à un équilibre général subtil - à une politique au niveau régional.

En effet, la complexité de l'équilibre de marchés globaux, comprenant aussi bien la maintenance, la restauration que des services à la personne, parmi lesquels la formation professionnelle, rend difficile d'isoler l'un des éléments, même marginal - pour mémoire, la formation professionnelle stricto sensu c'est-à-dire hors accueil et orientation, ne représente que 4% environ du montant global des marchés de gestion déléguée²¹ - pour le transférer aux régions.

S'il ne semble pas envisagé ni souhaité d'exclure la gestion déléguée de la décentralisation, les modalités pratiques et juridiques de ce transfert ne sont pas encore établies.

La direction générale des collectivités locales du ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique rappelle que certaines compétences ont été décentralisées alors que leurs modalités de gestion pouvaient être variées - publiques, publiques et privées ou même entièrement privées-.

S'agissant de la formation professionnelle dans les établissements en gestion déléguée, le chemin entre la situation actuelle (une compétence de l'Etat, des marchés nationaux, des opérateurs nationaux qui interviennent sur tout le territoire) et le point d'arrivée (la compétence pleine et entière exercée par les conseils régionaux, dans le choix des modalités de gestion) reste à tracer.

4.3.2 Les marchés actuels

La mission n'est pas en mesure de porter un regard précis sur les actions de formation des trois prestataires de gestion déléguée concernés (GEPISA / IDEX-PREFACE / SODEXO JUSTICE SERVICES) mais elle a tenu à traiter de ces établissements exclus du champ de l'expérimentation, comme l'y invitait la lettre de mission. Elle a par conséquent intégré dans son programme de visites certains d'entre eux dans les deux régions expérimentatrices, mais aussi en Paca et en Ile de France. Elle a longuement rencontré les équipes des sièges de ces entreprises et évoqué leur situation avec l'ensemble des interlocuteurs au niveau national et au niveau régional.

Ces entretiens et l'analyse des actions menées la conduisent à plusieurs constats très généraux, qui relèvent davantage d'une analyse critique de la commande publique que de la manière dont les prestataires y répondent.

4.3.2.1 La formation est diluée dans un ensemble plus vaste, entre accueil et orientation d'une part et travail d'autre part

L'économie générale des marchés de gestion déléguée dilue la formation professionnelle dans un ensemble plus vaste comprenant de nombreuses actions d'accueil et d'orientation, concernant aussi bien la formation que le travail.

Si l'absence de prestations d'accueil et d'orientation sur l'emploi et la formation est un manque dans les établissements en gestion publique, elles sont manifestement sur-calibrées dans les établissements en gestion déléguée.

Les bilans d'évaluation et d'orientation (cinq à six heures avec la personne détenue à sa demande ou celle du SPIP) qui précèdent toute proposition de classement s'apparentent à un acte de recrutement, ne font l'objet d'aucune analyse populationnelle et d'aucun échange avec les autres acteurs de l'emploi et de la formation.

Les bilans de compétences approfondis (bilan de compétences, 24h) n'ont pas rencontré leur public et ont été remplacés par des prestations allégées dans des avenants aux marchés.

²¹ Les actions de formation représentent aujourd'hui 10.3 M€ par an soit 40 % des prestations d'accueil et de formation qui représentent elles-mêmes 10 % des marchés de gestion délégués.

Le fait que les prestataires de gestion déléguée proposent le plan de formation et y répondent ensuite ne manque pas de surprendre. La délégation, par l'administration pénitentiaire aux prestataires, de la réalisation des plans de formation - même s'ils sont évidemment discutés en commission locale de formation et élaborés en collaboration avec la direction de l'établissement - ne garantit pas l'équilibre des parties dans cette commande publique.

Selon la DAP et de nombreux interlocuteurs, les prestataires ont développé un réel savoir-faire et peuvent notamment s'adapter assez rapidement à un nouvel environnement. Cela étant, de nombreuses formations proposées sont liées aux autres segments des marchés (maintenance du bâtiment, cuisine restauration etc.) ce qui semble logique mais compromet les chances de voir ces offres évoluer. On observe également de nombreuses formations d'adaptation au poste de travail, formations non qualifiantes et qui dans certains cas, pourraient davantage relever d'une période d'essai que d'une formation.

4.3.2.2 Les trois prestataires ont décrit à la mission des choix d'organisation différents

SJS (22 établissements, l'équivalent du ressort de la DISP de Lille) privilégie la préparation des titres plutôt que des diplômes, qu'elle sous-traite à des organismes de formation afin de pouvoir facilement évoluer.

Préface (11 établissements, sous-traitant dans les marchés de gestion déléguée et cotraitant d>IDEX dans les PPP) est un organisme de formation et réalise donc pour l'essentiel (les 2/3 environ) les formations dans ces établissements, très souvent liées aux activités qu>IDEX a en délégation.

GEPSA (14 établissements) procède par appel d'offres et réalise les formations en interne si la qualité des réponses ne lui semble pas suffisante. A l'instar des autres prestataires, les équipements dont elle dispose pour les autres fonctions déléguées (maintenance et restauration pour l'essentiel) sont utilisés comme lieux de stages.

Au-delà de ces organisations différentes, la mission n'a pas identifié de stratégies de formation spécifiques à l'un ou l'autre de ces prestataires, qui relèvent tous l'intérêt de laisser aux acteurs locaux la marge d'appréciation utile sur le terrain.

4.3.3 La manière dont les prestataires de gestion déléguée voient l'avenir

Les trois prestataires partagent deux analyses et une attente :

- tous insistent sur la cohérence forte entre les actions d'accueil, d'orientation, de formation et d'emploi et regretteraient qu'elle soit mise à mal ;
- tous s'engagent ou souhaitent s'engager sur la préparation à la sortie et l'accès à l'emploi, coin aveugle des précédents marchés ;
- enfin, tous attendent des précisions sur le périmètre des actions décentralisées, s'agira-t-il des actes de formation au sens strict ou de l'ensemble accueil - orientation - formation - emploi ?

L'absence des prestations formation et travail dans les trois marchés qui viennent d'être lancés suscite des inquiétudes.

4.3.3.1 Leur souhait partagé d'élargir leurs missions à l'accès à l'emploi et à la préparation de la sortie

SJS veut aller au-delà de la formation et construire le lien à l'emploi, c'est la raison pour laquelle ce prestataire a créé une filiale (EXPONIS) qui accompagne des personnes détenues que Pôle emploi ne prend pas en charge. Cette fonction de placement incombe également aux chargés de relations entreprises. Environ 250 détenus sortants par an sont ainsi orientés vers l'emploi. SJS a également créé une filiale d'insertion par l'activité économique (INSERXO) qui emploie environ 60 anciens détenus aujourd'hui. SJS a cependant interrompu le développement de ces activités hors marché dans l'attente de clarifications sur l'impact de la décentralisation de la formation professionnelle sur les marchés de gestion déléguée.

Préface, qui intervient auprès d>IDEX essentiellement dans la région PACA, a également investi la mission d'accès à l'emploi, en recrutant au niveau régional un chargé des relations avec les entreprises. Ils estiment qu'une trentaine de détenus ont pu accéder à l'emploi grâce à cette action.

GEPSA partage également cette préoccupation d'élargir ses missions à l'accompagnement vers l'emploi des détenus, à la recherche de contrats de travail dans le cadre d'aménagements de peine, en concentrant leurs interventions sur les personnes les plus éloignées de l'emploi qui supposent un accompagnement plus lourd que celui actuellement proposé par les conseillers de missions locales ou les CPEJ.

En fait, les trois prestataires de gestion déléguée proposent de développer en aval de la formation professionnelle des prestations proches de celles d'accueil et d'orientation qu'elles réalisent aujourd'hui en amont.

4.3.3.2 Leur souhait du maintien d'une prestation intégrée d'accueil - orientation - formation enrichie, le cas échéant, de l'accompagnement vers l'emploi

SJS insiste ainsi sur les difficultés rencontrées depuis les années 2000 sur la prestation travail en détention, difficultés qui rendent d'autant plus nécessaires selon eux de maintenir la cohérence du parcours de l'accueil au travail, pour garantir la réactivité attendue des concessionnaires. Cela conforte l'idée d'une orientation proche du recrutement en détention et d'une formation souvent liée à l'activité en établissement.

Préface souligne l'intérêt pour les organismes de formation d'intervenir dans un cadre global, intégré : ainsi, la recherche de lieux de stages est d'autant plus facile que le prestataire gère aussi d'autres services dans l'établissement.

GEPSA est également très attaché au maintien de la cohérence de la prestation, insiste sur le développement en 20 ans d'intervention, d'une expertise économique et qualitative et considère que l'allotissement de la prestation, en isolant les actes de formation au sens strict, coûtera in fine plus cher.

4.3.4 Les scénarii d'évolution

La mission s'est interrogée sur les modalités de transfert des contrats aux régions s'agissant des établissements en gestion déléguée. En effet, le transfert de la compétence aux régions exclut de facto l'Etat de sa compétence sans que celles-ci ne puissent se substituer à l'Etat dans les contrats en cours, ces derniers portant sur d'autres domaines (restauration, blanchisserie, maintenance...).

En toute hypothèse, il conviendra que l'administration pénitentiaire parvienne à isoler précisément les coûts des actions de formation pure de ceux des actions d'accueil, orientation et travail dans lesquelles elles sont aujourd'hui incluses.

En conséquence, seules deux possibilités²² restent offertes à l'Etat pour organiser les modalités de transfert qui nécessiteront –quelles que soient les hypothèses retenues- des adaptations législatives.

La première solution consisterait à prévoir le maintien des clauses des contrats de délégation de service public pendant une durée transitoire. Ce laps de temps permettrait à la région de mettre en concurrence et de choisir son prestataire. A l'expiration de cette période, ces clauses seraient résiliées, ce qui obligerait l'administration à indemniser les opérateurs privés pour rupture anticipée des contrats.

Cette solution paraît coûteuse et complexe dès lors que les régions ne prendront pas nécessairement le même temps à se préparer à exercer la compétence.

La deuxième solution consisterait à ménager - par une disposition législative - une entrée en vigueur différée du transfert de compétence aux régions en fonction des dates d'échéance des contrats.

Cette solution présenterait trois avantages : une plus grande sécurité juridique d'une part et, d'autre part, l'absence d'obligation d'indemnisation des opérateurs par l'Etat. Enfin, elle limiterait également les conséquences sociales d'un tel transfert sur les salariés des prestataires favorisant ainsi une transition en douceur.

Enfin, concernant les établissements en partenariat public privé, la part de l'activité de formation professionnelle dans l'économie générale de ces contrats reste limitée : l'accueil, l'orientation et la formation représentant environ 15 % du montant de ces contrats, la formation professionnelle au sens strict (il n'a pas été possible de l'isoler précisément) se situe donc à un niveau inférieur. Son transfert aux régions ne constituerait donc pas une modification substantielle desdits contrats et n'aurait pas vocation à entraîner leur résiliation.

Dans cette hypothèse, la négociation d'avenants aux contrats de PPP ne serait susceptible de n'induire que le versement d'indemnités réduites.

En tout état de cause, la mission préconise que la DAP se rapproche sans délai de la DGCL afin de procéder à une expertise approfondie du sujet.

Recommandation n°36 : La mission recommande d'attendre l'échéance de chacun des marchés de gestion déléguée, pour la décentralisation effective de la formation professionnelle aux régions

Recommandation n°37 : La situation des trois établissements en partenariat public privé devra faire l'objet d'un examen spécifique :

- si le retrait de la formation de ces PPP ne constitue pas une modification substantielle de ces contrats, la mission préconise la résiliation de cette stipulation, qui facilitera le transfert de la compétence aux régions,

- s'il s'agit d'une modification substantielle de ces contrats, la mission préconise soit d'exclure les établissements concernés du champ de la décentralisation jusqu'au terme de ces contrats, soit de négocier des avenants à ces partenariats de sorte de pouvoir y associer les régions concernées pour la partie formation professionnelle

CONCLUSION

²² Cf note de problématique de la DGCL à la mission du 4 novembre 2013

Au-delà de la décentralisation de la formation professionnelle aux régions, la mission a saisi l'occasion de ses investigations pour identifier quelques faits saillants et difficultés de cette activité en détention. La grande ouverture de l'administration pénitentiaire à l'intervention d'acteurs extérieurs ainsi que l'intérêt manifesté par plusieurs conseils régionaux laissent augurer de bonnes conditions générales à ce transfert de compétences, exercées dans le cadre du droit commun au bénéfice des personnes détenues.

Hayet ZEGGAR
Marc DUPONT

Hugues BERBAIN
Philippe CHIESA

Anne FAIVRE
Membre de l'inspection des
services pénitentiaires

Membres de l'Inspection
générale des affaires sociales

Membres de l'Inspection
générale des services
judiciaires

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

1. La formation en détention : principes et organisation pratique

(i) Recommandations générales sur l'offre de formation en détention

Recommandation n° 1 : Engager une réflexion, aux niveaux régional et national, sur l'adéquation des formations proposées aux besoins et aux demandes de formation des personnes détenues. Cela suppose d'organiser le recueil des besoins, au-delà du repérage de l'illettrisme

Recommandation n° 13 : Engager une étude nationale sur les modalités précises de calcul des taux d'abandon des formations en détention afin de rendre robustes les comparaisons et d'analyser les causes de ces abandons et les moyens d'y remédier

Recommandation n° 16 : Le choix des organismes de formation en détention pourrait obéir :

- à des critères de choix qui tiennent compte des qualités nécessaires à l'intervention en établissement (expérience d'intervention auprès de publics en difficulté ; capacité de gestion des conflits dans les groupes ; acceptation des contraintes de sécurité) ;
- à une procédure adaptée au besoin de stabilité des intervenants : la reconnaissance de service d'intérêt économique général pour ces prestations permettrait de recourir par appel à projets et non dans le cadre d'appels d'offres globaux

Recommandation n° 26 : Dans la perspective de la décentralisation, enrichir les objectifs classiques de la formation professionnelle en milieu libre des attentes spécifiques du monde carcéral soit, la contribution de la formation à l'équilibre général de la détention, la gestion du temps de la peine, l'accès à une rémunération et la préparation à la sortie

Recommandation n° 22 : Veiller à l'articulation entre les interventions du conseil régional et celles de l'éducation nationale sur l'acquisition des savoirs de base par les personnes détenues

Recommandation n° 35 : Conforter les interventions de l'éducation nationale dans les établissements pénitentiaires et organiser leur articulation avec les actions de formation professionnelle

(ii) L'organisation pratique de la formation en détention

Recommandation n° 10 : Engager un état des lieux des surfaces et caractéristiques des locaux de formation actuels pour dégager des standards réalistes, à l'instar des indicateurs définis sur les espaces dédiés à l'éducation nationale

Recommandation n° 11 : Là où la constitution de groupes de formation mixtes est considérée comme impossible (voir infra recommandations 17 et 18), proposer au minimum une utilisation des espaces de formation réservés aux groupes de femmes détenues à certains horaires

Recommandation n° 12 : Préserver, après la décentralisation, les modes de paiement des organismes de formation par heure-groupe et non heure-stagiaire pour tenir compte de l'instabilité des groupes de formations, inhérente au fonctionnement de l'institution pénitentiaire

Recommandation n° 14 : Sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle en détention, une adaptation des règles aux contraintes inhérentes à la vie carcérale devra être recherchée pour tenir compte des absences indépendantes de la volonté des stagiaires

Recommandation n° 25 : Réviser régulièrement le taux horaire de la rémunération de la formation professionnelle, en tenant compte du fait qu'elle contribue à l'indemnisation des parties civiles

Recommandation n° 24 : Veiller à la compatibilité pratique (horaires, salles) entre les programmes d'enseignement et de formation professionnelle

(iii) **Améliorer l'accès des personnes détenues à la formation**

Recommandation n° 17 : Engager une action volontariste en faveur de la mixité des groupes de formation, conformément à la dérogation permise par l'article 28 de la loi pénitentiaire. Le cas échéant, inverser le dispositif prévu et faire de la mixité le principe, de la non-mixité l'exception. Exception qui devrait être justifiée par les chefs d'établissement

Recommandation n° 18 : A tout le moins, organiser la mutualisation des locaux et des équipements de formation entre les quartiers hommes et les quartiers femmes

Recommandation n° 19 : Au-delà de l'intervention importante de l'éducation nationale auprès des mineurs détenus, la mission recommande le développement d'actions de formation professionnelle dans les EPM et dans les quartiers mineurs des autres établissements

Recommandation n° 20 : La mission propose d'élargir la présentation systématique de toutes les demandes de formation à la CPU, qu'elles soient formulées au moment de l'arrivée dans l'établissement ou au cours de la détention

Recommandation n° 21 : Elargir le droit de recours des personnes détenues aux décisions de refus de classement en formation

(iv) **L'accueil et l'orientation et la préparation à la sortie**

Recommandation n° 7 : Afin d'améliorer l'accueil et l'orientation des personnes détenues vers des actions de formation, la mission recommande de :

- tirer les enseignements de l'accueil et l'orientation vers la formation et l'emploi des personnes détenues dans les établissements en gestion déléguée,
- évaluer l'expérimentation en cours en Pays de la Loire avec Pôle emploi,
- engager une réflexion entre l'administration pénitentiaire, l'éducation nationale, les conseils régionaux et Pôle emploi sur le déploiement d'un accompagnement renforcé des personnes détenues vers la formation et l'activité en détention

Recommandation n° 8 : La mission recommande que soient explicités les critères d'orientation vers Pôle emploi utilisés par les CPIP

2. Gouvernance et décentralisation de la formation professionnelle

(i) **Clarifier la gouvernance et le rôle des acteurs de la formation professionnelle en détention**

Recommandation n° 2 : Clarifier la répartition des rôles au sein de l'administration pénitentiaire entre le responsable local de la formation au sein de l'établissement, le référent formation au sein du SPIP et le chef d'unité de formation professionnelle au sein de la DISP

Recommandation n° 3 : Modifier, le cas échéant, l'article D.90 du Code de procédure pénale pour mentionner la présence d'un représentant du conseil régional au sein de la CPU

Recommandation n° 6 : Conforter le rôle de coordonnateurs des parcours des personnes détenues des CPIP afin d'introduire une continuité d'interlocuteurs pour les acteurs extérieurs, de l'accueil / orientation à la formation, avant la préparation de la sortie et l'accompagnement vers l'emploi

Recommandation n° 9 : Expliciter, pour les acteurs extérieurs, les partages de compétences et d'intervention entre les directions d'établissements et les directions des SPIP

(ii) **Préparer la décentralisation**

Recommandation n° 5 : Associer les représentants de Pôle emploi au pilotage de la décentralisation aussi bien au niveau national qu'au niveau régional afin de bénéficier des leçons tirées de vingt ans de partenariat, pour :

- contribuer à inscrire le développement de la formation professionnelle en détention dans une perspective de préparation à la sortie,
- engager une réflexion dans l'ensemble des établissements sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement vers l'emploi

Recommandation n° 15 : Encourager les conseils régionaux à assimiler les contraintes spécifiques à chaque établissement et à ne pas bouleverser, dans un premier temps, l'offre de formation en détention

Recommandation n° 27 : Mettre en place au sein de l'administration pénitentiaire un système d'informations et de gestion adapté à l'échelon régional

Recommandation n° 28 : Envisager une phase préparatoire de deux années, mobiliser les deux régions pilotes pour accompagner la décentralisation dans l'ensemble des régions

Recommandation n° 29 : Veiller à garantir la pérennité de la prise en charge et du financement des actions de formation pendant la période de transition

Recommandation n° 30 : La mission préconise, dans un premier temps, de ne pas inclure les investissements dans le périmètre transféré et de réexaminer la question après la période nécessaire de stabilisation de quelques années

Recommandation n° 31 : Réaliser l'adaptation des systèmes d'information de l'administration pénitentiaire à la décentralisation, notamment aux attentes des conseils régionaux sur les besoins de formation de la population détenue

Recommandation n° 32 : Actualiser l'ensemble des textes qui régissent la formation professionnelle en détention en fonction de la décentralisation

Recommandation n° 33 : La mission considère qu'il serait utile de renforcer la filière formation du monde pénitentiaire

- en procédant à une nouvelle définition des différents métiers rencontrés tout au long de la chaîne de responsabilité
- en promouvant la création d'un réseau-métiers permettant des échanges sur les pratiques professionnelles. Ce réseau pourrait combiner la dimension nationale et le niveau régional et pourrait être animé soit par l'administration centrale soit par l'ENAP²³
- en amplifiant l'offre de formation actuellement proposée par l'ENAP sous forme de modules, dont l'élaboration pourrait associer l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle²⁴ (formation de formateurs ou accueil de stagiaires)

Recommandation n° 34 : Créer des comités de pilotage au niveau national et au niveau régional, animés par les régions et l'administration pénitentiaire. Leur confier une mission de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de ce transfert de compétences, incluant notamment la définition d'indicateurs

(iii) **La gestion déléguée**

Recommandation n° 4 : Distinguer au sein de chaque marché, de chaque établissement et pour chacun des trois grands prestataires de gestion déléguée ce qui relève de l'accueil et l'orientation d'une part (hors du champ de la décentralisation) et de la formation professionnelle d'autre part,

²³ à l'instar de ce que l'école propose en matière d'accompagnement des établissements dans le cadre de la labellisation RPE

²⁴ INTEFP, école de service public du ministère chargé du travail et de l'emploi et de la formation professionnelle

dont la compétence serait déléguée aux régions. Cet état des lieux détaillé devrait porter sur les effectifs concernés, les montants financiers et les actions menées

Recommandation n° 23 : Dans les établissements en gestion déléguée, généraliser le partage des informations recueillies lors du bilan d'évaluation et d'orientation à l'ensemble des acteurs concernés de la détention

Recommandation n° 36 : La mission recommande d'attendre l'échéance de chacun des marchés de gestion déléguée, pour la décentralisation effective de la formation professionnelle aux régions

Recommandation n° 37 : La situation des trois établissements en partenariat public privé devra faire l'objet d'un examen spécifique :

- si le retrait de la formation de ces PPP ne constitue pas une modification substantielle de ces contrats, la mission préconise la résiliation de cette stipulation, qui facilitera le transfert de la compétence aux régions,
- s'il s'agit d'une modification substantielle de ces contrats, la mission préconise d'exclure les établissements concernés du champ de la décentralisation jusqu'au terme de ces contrats, soit de négocier des avenants à ces partenariats de sorte de pouvoir y associer les régions concernées pour la partie formation professionnelle

LETTRE DE MISSION



Ministère de la Justice

*Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle
et du Dialogue social*

Les Ministres

PARIS, LE 15 JUIL. 2013

NOTE

à l'attention de

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Monsieur l'Inspecteur Général des Services Judiciaires

Objet : Mission d'évaluation de la prise en charge par les Régions de la formation professionnelle des personnes incarcérées.

Les lois de décentralisation successives ont affirmé la compétence des Régions en matière de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience et leur ont assigné un rôle de programmation et de mise en cohérence des différentes filières de formation. Dans la continuité de telles dispositions, la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 prévoyait de confier, à titre expérimental, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle des personnes détenues à un certain nombre de Régions volontaires.

Plus précisément, son article 9 disposait que « l'Etat peut, à titre expérimental pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} janvier suivant la publication de la présente loi, confier par convention aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle continue des personnes détenues dans un établissement pénitentiaire situé sur leur territoire. »

Cependant, la date à laquelle la loi a été votée ne permettant pas de conduire l'expérimentation sur une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2010, il a donc été nécessaire de procéder à son amendement. L'article 68 de la loi dite Warsmann n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a permis de :

- **prolonger la durée de l'expérimentation** du transfert de l'organisation et du financement des actions de la formation professionnelle des personnes détenues, pour une année supplémentaire, afin d'assurer une **durée effective d'expérimentation de trois années** à partir du 1^{er} janvier 2011 ;
- **mettre à disposition** des régions expérimentatrices, à titre gratuit, des agents titulaires et non titulaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, en intégrant une référence explicite à l'article 112 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales qui organise la mise en œuvre des expérimentations en matière de transfert de compétence ;
- **donner une base légale à l'accompagnement financier** de l'État en faveur des régions expérimentatrices, au titre des charges supplémentaires en crédits et en personnel.

Les Régions Pays de la Loire et Aquitaine se sont donc engagées, à compter du 1^{er} janvier 2011, dans cette expérimentation et ont signé une convention nationale avec la direction de l'administration pénitentiaire qui définit les orientations générales de l'expérimentation. Ces orientations s'inscrivent dans une démarche partenariale visant la mobilisation des acteurs intéressés par la mise en œuvre des dispositifs de formation professionnelle en direction des personnes détenues au moyen d'actions facilitant leur insertion sociale et professionnelle.

Ces conventions nationales ont fait l'objet de déclinaisons régionales entre les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), les conseils régionaux et les préfets, et ont permis la mise en œuvre de l'expérimentation au sein des établissements à gestion publique situés sur ces territoires.

Cette expérimentation n'a donc pas été mise en œuvre pour les établissements en gestion déléguée (centre de détention de Neuvic, centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan, maison d'arrêt du Mans-Les Croisettes) de ces deux régions administratives.

Les établissements pénitentiaires concernés étaient donc, pour la Région Aquitaine:

- les maisons d'arrêts d'Agen, de Bayonne, de Bordeaux Gradignan, de Pau et de Périgueux ;
- les centres de détention de Mauzac et d'Eysses.

Pour la Région Pays-de-Loire, il s'agissait :

- des maisons d'arrêts de Laval, d'Angers et de Fontenay-le-Comte ;
- du centre pénitentiaire de Nantes.

Le transfert aux régions des crédits alloués par l'Etat au titre de cet accompagnement financier fait l'objet d'une délégation de crédits budgétaires par le ministère de la justice avant le 1er juillet de chaque année.

Ces crédits, outre la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel affecté à l'expérimentation le cas échéant, comprennent les crédits de fonctionnement et de rémunération des stagiaires supportés par le ministère de du travail, l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (BOP 103, article 34 et pour la rémunération article 70).

Les actions de formation des personnes détenues conduites par les régions expérimentatrices sont éligibles aux crédits du programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » du Fonds social européen (FSE).

Les comités de pilotage régionaux et nationaux de ces deux expérimentations ont donné lieu à la présentation par les régions et les services de l'Etat concernés de premiers résultats positifs à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif.

C'est notamment sur cette base que nous avons souhaité, dans le cadre du projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires, présenté en conseil des ministres le 10 avril dernier, proposer la généralisation du transfert aux régions de l'organisation et du financement des actions de la formation professionnelle des personnes détenues.

Dans cette perspective, nous souhaitons vous confier conjointement une mission d'évaluation destinée à identifier les facteurs de succès et les écueils qui ont pu être rencontrés par les acteurs impliqués dans cette phase d'expérimentation.

Votre évaluation s'attachera notamment à examiner :

- **les conditions de mise en œuvre des actions de formation professionnelle** dans le cadre d'un parcours de formation individualisé pour les personnes détenues et leurs résultats (identification des besoins de formation, caractéristiques des publics, adéquation de l'offre et de la demande, nombres d'heures réalisées, certifications présentées et obtenues, lien entre orientation et formation, recours à l'alternance, conditions de rémunération...). Cette évaluation prendra en compte la diversité de la situation qui peut être celle des stagiaires au regard de l'exécution de leur peine. Une approche comparatiste permettra de distinguer ce qui est également mis en œuvre dans les établissements pénitentiaires en gestion déléguée et en gestion publique situés dans d'autres régions administratives ;
- **la contribution de la formation professionnelle au parcours de ré-insertion professionnelle et sociale du détenu** en examinant comment la formation vient appuyer dans leur mission les services de probation et d'insertion professionnelle, les obstacles qui peuvent être rencontrés dans la mise en œuvre du projet de formation, la continuité de parcours qui peut être construite entre une formation suivie à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et une autre engagée à l'extérieur également financée par la région ;

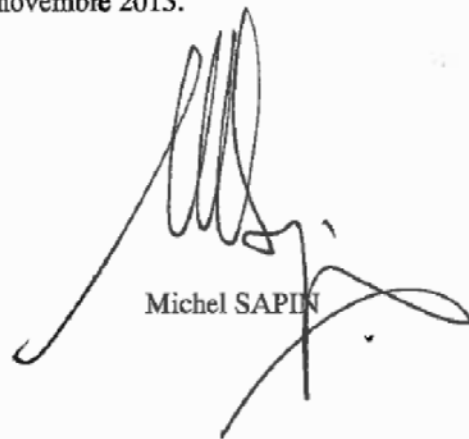
- **les méthodes de gouvernance, de suivi et de coordination des actions** (efficience du travail partenarial entre les différents services de l'Etat impliqués, ceux de la région, ceux du service public de l'emploi, moyens utilisés...). Votre évaluation vous permettra de porter une appréciation sur le périmètre retenu pour la phase d'expérimentation de la décentralisation et sa pertinence, au regard des résultats observés mais aussi du paysage plus global du pilotage par les pouvoirs publics des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi.

L'objectif de cette évaluation sera, *in fine*, d'élaborer des préconisations destinées à sécuriser le cadre et les conditions du succès de la généralisation souhaitée de la décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues.

Vous remettrez vos conclusions pour le 15 novembre 2013.



Christiane TAUBIRA



Michel SAPIN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministère de la Justice

Cabinet de Madame la garde des Sceaux

- Julien Wattebled, Conseiller pénitentiaire et politiques interministérielles
- Alexandra Grill, Chargée de mission

Direction de l'administration pénitentiaire

- Isabelle Gorce, Directrice
- Francis Le Gallou, Sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés
- Cyril Grenon, Chef de la mission gestion déléguée des établissements pénitentiaires
- Emma Bower, Stagiaire, mission gestion déléguée des établissements pénitentiaires
- Marie-Laurence Guillaume, Chef du bureau du travail, de la formation et de l'emploi

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Cabinet du Ministre

- Jérôme Giudicelli, Conseiller formation professionnelle, coordinateur du pôle
- Catherine Beauvois, Conseillère technique décentralisation, orientation et formation tout au long de la vie

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Jean-Marc Huart, Sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
- Dimitri Jembrun
- Sophie Onado

Direction de l'administration générale et de la modernisation des services

- Mireille Beneytout, Chargée de mission dialogue social, ancienne chef du bureau du travail, de la formation et de l'emploi à la direction de l'administration pénitentiaire

Direction générale de Pôle emploi

- Nicole Brejou, Chef du service des partenariats

Ministère de l'Intérieur

Direction générale des collectivités locales

- Françoise Taheri, Sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- Christophe Conti, Chef du bureau du financement des transferts de compétences
- Lucie Rigaux, Adjointe au chef du bureau du financement des transferts de compétences
- Michaël Griffaud, Chef de section au bureau du financement des transferts de compétences
- Isabelle Thomas, Adjointe au chef du bureau des services publics locaux

Ministère de l'Education nationale

- Juliette Da Costa, Adjointe au chef du bureau de la personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves handicapés

- Arnaud Lemerle, Rédacteur
- Association des Régions de France**
- Gilles Mergy, Délégué général
 - Anne Wintrebert, Conseillère formation professionnelle, emploi, économie sociale et solidaire

Association nationale des juges de l'application des peines

- Ludovic Fossey, Vice-président
- Lara Danguy Des Deserts, Secrétaire générale

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

- Elsa Hajman, Chargée de mission

Organismes de formation

GEPSA

- Christelle Roux, Directrice générale déléguée
- Yannick Genin, Directeur général adjoint en charge de la gestion déléguée
- Michel Benac, Directeur adjoint emploi formation

SODEXO Justice Services

- Nicolas Thomazo, Président
- Jacques-André Jolly, Directeur général
- Serge Thuault, Directeur de la formation professionnelle des détenus
- Mikaël de Tonquedec, Directeur du travail pénitentiaire

IDEX / PREFACE

- Pascal Lechartre, Directeur des activités pénitentiaires, IDEX énergies
- Dominique Satabin, Directeur de Préface

Région Ile de France

Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris

- Michel Saint-Jean, Directeur

Maison centrale de Poissy

- François Goetz, Chef d'établissement
- Claire Mérigonde, Directrice des services pénitentiaires d'insertion et de probation des Yvelines

Maison d'arrêt du Val d'Oise (Osny)

- Renaud Seveyras, Chef d'établissement
- Alain Charbonnier, Sodexo, Directeur du site
- Gilles Filière, Sodexo, Responsable formation
- Cécile Abisset, Sodexo, Responsable formation Ile-de-France
- Véronique Boiteux, Attachée principale en charge de la formation professionnelle et du suivi du marché

Région Pays de la Loire

Conseil régional

- Cédric Puydebois, Directeur général délégué éducation, formation et emploi
- Frédéric Macé, Directeur emploi et formation professionnelle
- Nathalie Poussier, Chef du service public régional de la formation professionnelle continue

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

- Michel Ricochon, Directeur régional
- Jérôme Migne, Directeur du pôle entreprises, emploi, économie
- Henri Louis, Chef du service mutations économiques et de l'emploi et développement des compétences
- Sylvie Torta, Chargée de mission

Direction régionale de Pôle emploi

- Dominique Barbet-Mansion, responsable collectivités territoriales et partenariats
- Pierre Luneau, Chargé de mission

Direction interrégionale des services pénitentiaires Bretagne, Basse-Normandie, Pays de la Loire

- Yves Lechevallier, Directeur
- Bruno Collin, Responsable de la formation professionnelle

Centre de détention de Nantes

- André Page, Chef d'établissement
- Yannick Perray, Directeur technique formation
- Pascal Le Roy, Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation de Loire Atlantique
- Corinne Langlais, Centre de formation et de promotion Presqu'île

Etablissement pénitentiaire pour mineurs d'Orvault

- Delphine Cloarec, Chef d'établissement
- Sébastien Nourry, Directeur du secteur éducatif

Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes

- Muriel Tabeau, Adjointe au chef d'établissement
- Patrick Martin, Directeur technique chargé de la formation professionnelle
- Edouard Foucaud, Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation d'Ile et Vilaine

Centre pénitentiaire du Mans

- Karine Lagier, Chef d'établissement
- Jean-Rosaire Kiandabou, Adjoint au chef d'établissement
- Line Gilbert, Attachée d'administration
- Julien Siguret, Officier chargé du travail et de la formation professionnelle
- Katy Meugé, Responsable d'enseignement
- Stéphan Feuillard, Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation
- Catherine Moöns, Chef de service pénitentiaire d'insertion et de probation
- Aténa Lasbleiz, Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- Alexandra Baudron, Gepsa, Responsable du site
- Rémy Bothet, Responsable technique

Région Aquitaine

Conseil régional

- Catherine Veyssy, Vice-Présidente déléguée à la formation professionnelle
- Jean-Baptiste Fauroux, Directeur général des services
- Alain de Brugière, Directeur général adjoint formation professionnelle et apprentissage
- Thierry Alves, Directeur de la formation professionnelle continue
- Hélène Langlois, Chargée de mission formation des personnes détenues
- Frédérique Brun, ancienne Chargée de mission formation professionnelle des personnes détenues

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

- Serge Lopez, Directeur régional
- Marie-José Pailleau, Chef du service accès et retour à l'emploi

Direction interrégionale des services pénitentiaires Aquitaine, Poitou-Charentes, Limousin

- Sophie Bleuet, Directrice
- Jean-Michel Camu, Directeur adjoint
- Philippe Danne, Chef du département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive
- Marie-Hélène Gazaille, Responsable formation professionnelle

Centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan

- Jacques Paris, Chef d'établissement
- Séverine Dupart, Adjointe au chef d'établissement
- Francis Grechez, Lieutenant
- Jean-François de Payraud, Attaché d'administration chargé du suivi de la gestion déléguée
- Patrick Ganne, Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation des Landes
- Arnaud Bourgoïn, Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation
- Benoit Lerat, Gepssa, Responsable du site
- Marielle Frit, Gepssa, Responsable du service emploi formation

Centre de détention de Mauzac

- Yves Lerebourg, Chef d'établissement
- Laurent Laborie, Responsable local de la formation professionnelle
- Louise Rasera, Directrice d'Acac 24

Maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan

- Philippe Audouard, Chef d'établissement

Région Provence - Alpes - Côte d'azur

Conseil régional

- Laurent Lacour, Directeur de la formation et de l'apprentissage
- Jean-Christian Sinsoilliez, Chef du service prévention de la délinquance et sécurité, Direction des solidarités
- Olivier Vilès, Chargé de mission au service prévention de la délinquance et sécurité

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

- Patrick Russac, Directeur régional
- Patrick Maddalone, Responsable du pôle entreprises, emploi et économie
- Francis Garnier, Chef du service mutations économiques et développement territorial

Direction régionale de Pôle emploi

- Jérôme Marchand-Arvier, Directeur régional adjoint

Direction interrégionale des services pénitentiaires Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse

- Philippe Peyron, Directeur
- Pierre Raffin, Directeur adjoint
- Olivier Coppolani, Secrétaire général
- Annie Peghon, Chef de l'unité des politiques publiques d'insertion
-

Maison centrale d'Arles

- Christine Charbonnier, Chef d'établissement
- Fanny Bouchard, Adjointe au chef d'établissement
- Karine Lereun, Directrice adjointe
- Hugues Porcel, Directeur technique
- Isabelle Saucy-Alanic, Directrice pénitentiaire d'insertion et de probation
- Jean Delaforge, Préface, Responsable formation

Centre pénitentiaire de Marseille

- Christelle Rotach, Chef d'établissement
- Sabine Moutot, Adjointe au chef d'établissement
- Catherine Gay-Giat, Directrice de la communication et des politiques partenariales