

Avis favorable avec réserves du CNCPH

portant sur le projet de décret relatif aux établissements ou services d'aide par le travail en détention

Assemblée plénière du 23 juin 2023

Rappel du contexte

La réforme du travail pénitentiaire, portée par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution, répond à plusieurs ambitions :

- **Renforcer les droits et libertés fondamentales** des personnes détenues en situation de travail par l'ouverture effective de droits sociaux utiles à la réinsertion.
- **Mieux préparer les personnes détenues au milieu professionnel** pour lutter plus efficacement contre la récidive, par la transformation des actes d'engagement unilatéraux en contrats d'emploi pénitentiaire, mais également par la responsabilisation des personnes détenues grâce à une procédure de recrutement permettant de valoriser un parcours d'insertion et une transition vers l'extérieur.
- **Accompagner l'évolution de la société et des entreprises souhaitant s'inscrire dans des démarches de responsabilité sociétale des entreprises** par la construction d'une offre de travail qualitative et quantitative, ayant pour objectif de renforcer l'attractivité des entreprises autour d'un projet éthique et responsable.

Le premier volet de cette réforme du travail pénitentiaire concernait la création d'une relation contractuelle entre la personne détenue et le donneur d'ordre. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2022 suite à la publication du décret du 25 avril 2022 qui précise le nouveau régime juridique du travail en détention.

Le second volet de la réforme du travail pénitentiaire concernait l'habilitation du gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des dispositions relatives à un certain nombre de droits des personnes détenues qui travaillent. A ce titre, l'ordonnance n° 2022-1336 du 19 octobre 2022 relative aux droits sociaux des personnes détenues prévoit l'ouverture de nouveaux droits sociaux aux personnes détenues travaillant sous le régime du contrat d'emploi pénitentiaire. L'ordonnance couvre par ailleurs un certain nombre de sujets dont l'entrée en vigueur sera prévue par décret d'application.

Le présent projet de décret relatif aux établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) en détention s'inscrit ainsi dans le cadre de la mise en application de l'ordonnance relative aux droits sociaux des personnes détenues et tend à permettre l'implantation d'ESAT en détention, dont l'objectif est d'accueillir des personnes détenues en situation de handicap, quelle que soit la nature de leur handicap. Cela complète par ailleurs le dispositif

des entreprises adaptées, pour lequel une phase pilote est en cours, et qui accueille généralement un public présentant des handicaps « moins conséquents ».

Le projet a fait l'objet d'un travail interministériel avec le ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, et plus précisément avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Il sera déposé avant l'été au Conseil d'Etat pour un passage estimé au mois de septembre.

Constats sur la mise en œuvre des mesures

Ce projet de décret établit les modalités d'implantation d'ESAT en détention en opérant une importante reprise des procédures de droit commun tout en tenant compte des spécificités liées à une implantation en détention :

- **Reprise des procédures de droit commun** : soumission à une procédure d'appel à projet et à la délivrance d'une autorisation par le directeur général de l'agence régionale de santé, organisation et réalisation d'une visite de conformité, élaboration d'un projet d'établissement, etc. ;
- **Prise en compte des spécificités liées à la détention** : représentation de l'administration pénitentiaire au sein de la commission d'information et de sélection d'appel à projet, conclusion d'un contrat d'implantation, association des intervenants en détention au sein des dispositifs, etc.

Le projet précise également le contenu de l'accompagnement proposé par les ESAT en détention aux personnes détenues en situation de handicap, parallèlement à l'exercice d'une activité de travail.

Un projet individualisé d'accompagnement co-construit entre la structure et la personne détenue sera mis en place afin de préciser les attentes et les besoins de la personne détenue ainsi que les actions socio-éducatives mises en place pour y répondre.

Outre les actions socio-éducatives, de nombreuses prestations pourront être mises en œuvre au sein des ESAT en détention afin d'accompagner au mieux la personne détenue jusqu'à sa sortie de détention. Ces prestations seront réalisées par une équipe pluridisciplinaire intégrant les professionnels intervenant en détention et les professionnels de droit commun. Le contrat d'emploi pénitentiaire précisera par ailleurs les objectifs de l'accompagnement et les prestations mises en œuvre pour y répondre.

Les personnes détenues affectées au sein d'ESAT en détention pourront également désigner une personne ressource, choisie parmi les personnes détenues inscrites à la réserve citoyenne de réinsertion pour les accompagner dans la compréhension de leurs droits et devoirs.

Le projet énonce enfin les dispositions financières et administratives applicables aux ESAT en détention dans le cadre de leur implantation en milieu pénitentiaire. A ce titre, il prévoit notamment la prise en charge des rémunérations des personnes détenues et des cotisations sociales afférentes par l'administration pénitentiaire.

L'encadrement de l'implantation d'ESAT en détention, tel que prévu par le présent projet, permettra par ailleurs de **pérenniser les deux établissements expérimentaux établis sur le modèle des ESAT qui existent actuellement en détention** (dans les établissements pénitentiaires de Val-de-Reuil et d'Ensisheim) et dont les retours d'expériences viendront nourrir une circulaire d'application.

Les dispositions envisagées permettront également de compléter le cadre juridique s'agissant de la création de nouveaux ESAT en détention afin de **répondre *in fine* à un réel besoin d'offre d'activité professionnelle spécifique aux personnes détenues en situation handicap**. En effet, l'offre de travail adapté pour les personnes en situation de handicap reste très insuffisante malgré la très récente possibilité de création des entreprises adaptées en milieu pénitentiaire. L'implantation d'ESAT en détention participera donc à l'effort de diversification de l'offre de travail en détention et à un accompagnement global des personnes détenues en situation de handicap les plus éloignées de l'emploi. Ce dispositif s'adressera particulièrement aux personnes détenues de plus en plus nombreuses qui présentent de lourds handicaps psychiques et cognitifs et qui ne peuvent accéder à des postes de travail classiques.

Durant les échanges avec les représentants de la DGCS et le ministère de la Justice, ont été relevés les points suivants :

- Ces ESAT seront ouverts à tout type de handicap, avec une priorité pour les personnes présentant un trouble du développement intellectuel et/ou des troubles psychiques, avec une forte prévalence pour ces derniers
- Le diagnostic des personnes présentant des troubles sera réalisé par les services en santé présents dans les prisons et en lien avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour la RQTH, avec des délais raccourcis d'obtention de l'orientation. Sur ce point, le CNCPH salue les accords pris avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour faciliter les démarches auprès des MDPH, comme il l'avait préconisé lors de [son avis, rendu le 21 octobre 2022, concernant l'ordonnance relative aux droits des personnes détenues travaillant sous le régime du contrat d'emploi pénitentiaire](#).
- Des appels à projets seront publiés pour la création de ces ESAT : environ 50 places pour toute la France sur 4 ou 5 établissements pénitenciers maximum.
- La présence de pair-aidant n'a pas été pensée pour le soutien au travail. Cependant il y a certaines personnes détenues qui peuvent avoir une action bénévole dans le cadre de la prise en charge de la perte d'autonomie.
- Concernant la transformation des ESAT, le cadre juridique des ESAT en détention doit être adapté en quelque sorte à la spécificité de ce type d'ESAT. Des travaux doivent avoir lieu concernant la loi sur le plein-emploi et les nouveaux droits des travailleurs d'ESAT (droit de retrait, délégué des travailleurs, etc.).

- Le ministère de la Justice prendra en totalité les rémunérations et l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour la partie médico-sociale, avec le dégel du moratoire sur la création de places en ESAT.

Le CNCPH note le fait que ce projet peut constituer une avancée significative pour les personnes handicapées détenues en prison et qui n'avaient jusqu'alors pas de travail. Il rappelle toutefois que la création d'ESAT ne s'inscrit pas dans le sens des orientations de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies, ratifiée par la France.

Réserves des commissions Emploi et Organisation institutionnelle

- La partie diagnostic et évaluation fonctionnelle des personnes devra être pensée et conforme aux normes internationales ; quel sera le financement exact ?
- Le taux d'encadrement de ces ESAT en détention n'est pas connu. Le CNCPH souhaiterait avoir plus d'informations à ce sujet.
- Le montant de l'AAH pour un usager d'un ESAT tient compte, à travers un abattement progressif, du salaire direct versé par l'ESAT. Il devrait en être de même en prison. Cependant, le montant de l'AAH en cas d'incarcération est plafonné à 30% de l'AAH maximum. Quand l'AAH de droit commun sera-t-elle appliquée aux travailleurs d'ESAT en prison ?
- Les ateliers devront-ils se faire nécessairement au sein de la prison. Peut-on imaginer des ateliers en milieu ordinaire ?
- Les travailleurs d'ESAT pourront-ils recourir à la personne qualifiée ?
- Qui assurera et financera l'aménagement des postes de travail, mentionné dans l'ordonnance comme une possibilité ?
- Quel sera le parcours médico-social pour les sortants de prison : seront-ils prioritaires pour rentrer en ESAT ? Pourront-ils être aidés à rejoindre le milieu ordinaire ?
- Quel sera le lien entre la personne de confiance et la personne référente ? Faudra-t-il un travail législatif ou un éclairage du Conseil d'Etat ?

Proposition des commissions Emploi et Organisation institutionnelle et du comité de gouvernance

Les commissions Emploi et Organisation institutionnelle ainsi que le comité de gouvernance proposent **un avis favorable avec réserves.**

Vote de l'Assemblée plénière du CNCPH

Les membres du CNCPH, réunis en assemblée plénière, approuvent et adoptent l'**avis favorable avec réserves.**