

L'accès des publics « justice » à l'IAE : un public comme les autres

L'enquête FNARS 2012

En février 2013 se tiendra une conférence de consensus sur la prévention de la récidive, chantier considéré comme prioritaire par Christiane Taubira, Garde des Sceaux et Ministre de la Justice.

L'accès à l'emploi étant un levier essentiel d'une insertion durable, la FNARS a souhaité, en vue de cette conférence, mais aussi plus largement pour valoriser et développer les actions mises en œuvre par ses adhérents, dresser un état des lieux :

- des pratiques d'accueil et d'accompagnement des personnes placées sous main de justice au sein des SIAE de son réseau,
- de l'accès des SIAE en détention.

Repérer des expériences réussies, identifier des freins et des leviers sur lesquels travailler, mieux appréhender la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires, observer les blocages institutionnels qui peuvent exclure ce public d'un accès à l'emploi et d'un accompagnement socioprofessionnel : autant de moyens pour la FNARS de contribuer à l'amélioration de la réinsertion des personnes libérées définitives ou sous main de justice.

A l'automne 2012, cette enquête sur l'accueil des personnes placées sous main de justice et des sortants de prison salariés dans les structures de l'IAE a été envoyée aux 350 structures de l'IAE adhérentes au réseau FNARS : AI (association intermédiaire), EI (entreprise d'insertion), ETTI (entreprise temporaire de travail d'insertion), et ACI (ateliers chantiers d'insertion) qui représentent la majeure partie des adhérents du secteur de l'IAE de la fédération, ainsi qu'aux AVA (ateliers d'adaptation à la vie active).

L'enquête a été renseignée par 63 structures :

- 70% des répondants sont des ACI,
- 54% des structures ayant répondu gèrent moins de 20 postes d'insertion conventionnés, 32% entre 20 et 49 postes et 19% plus de 50 postes,
- 84% d'entre elles accueillent dans leur structure des hommes et des femmes,
- 54% des structures répondantes gèrent également des dispositifs du secteur de l'AHJ.

Pour cette enquête, est incluse sous le vocable « public justice » ou personne placée sous main de justice (PPSMJ) toute personne majeure :

- concernée par une mesure post-sentencielle (comprenant les mesures d'aménagement de peine telles que placement sous surveillance électronique fixe ou mobile, placement à l'extérieur, semi-liberté, libération conditionnelle et les sanctions non privatives de liberté comme le travail d'intérêt général),
- ou sortant de détention en fin de peine.

Enseignement 1 : des salariés en insertion comme les autres

Le public dit « justice » cumule un certain nombre de caractéristiques spécifiques, tenant à la fois de la dimension judiciaire (ce qu'impose la mesure de justice), de la prise en charge par une administration dédiée, différente de l'administration du travail et de l'emploi, et du parcours de vie, marqué par des épreuves particulières. On peut penser que ces caractéristiques génèrent un cadre particulier pour l'accompagnement des personnes en structure d'IAE ou en AVA et ainsi, amènent les structures à adapter leurs pratiques d'accompagnement ou de fonctionnement.

Les résultats de l'enquête tendent à infirmer cette hypothèse ; les personnes sont majoritairement accompagnées comme tout salarié en insertion, avec des pratiques tenant compte de leurs besoins individuels, sans que ceux-ci ne soient significativement différents des besoins de personnes n'étant pas placées sous main de justice ou ne sortant pas de prison.

Des mesures, des partenariats mais pas toujours de cadre

69% des structures salarient des personnes en placement sous surveillance électronique. 43% d'entre elles salarient des personnes en placement extérieur, libérées conditionnelle et en semi-liberté.

Le placement sous surveillance électronique est donc une mesure bien connue par les acteurs de l'IAE, une mesure qu'ils ont pu s'approprier et qui paraît s'adapter à leurs pratiques d'accompagnement.

Cette mesure ne fait pourtant que rarement l'objet d'une convention avec les services de l'administration pénitentiaire. A l'exception du placement extérieur pour lequel la quasi-totalité des 18 structures concernées disposent d'une convention avec l'administration (bilatérale pour 9 d'entre elles, tripartite avec un CHRS pour 3 autres), l'accompagnement de personnes sous mesure de justice ne s'inscrit qu'exceptionnellement dans le cadre d'une convention.

Les modalités d'accompagnement ne sont donc pas toujours encadrées ; cela ne signifie cependant pas que les structures ne collaborent pas avec les SPIP.

60% des structures ayant déjà accompagné des publics « justice » ont des échanges réguliers avec le SPIP, 89% d'entre elles y associant systématiquement la personne.

Elles considèrent ces pratiques d'échanges, de partages d'information et de bilan commun essentielles à la réussite de l'accompagnement des personnes et ne sont que 32% à estimer que le partenariat avec le SPIP génère une difficulté particulière dans l'accompagnement des personnes.

Si l'absence de convention peut créer une forme d'incertitude sur la répartition des missions et les modalités de coopération entre acteurs, le partenariat s'avère positif et repose principalement sur des échanges fréquents, en fonction de la situation de la personne, dans le respect des mesures.

Un accompagnement adapté mais pas spécifique

Les réponses des structures font apparaître un constat majeur : le public « justice » n'est pas particulièrement différent du public en insertion en général. A la question « Observez-vous pour les publics PPSMJ et sortants de prison définitifs des difficultés particulières ou plus fréquentes que pour les autres salariés en insertion ? », les structures répondent majoritairement non sur l'ensemble des thématiques proposées :

- absence de qualification professionnelle
- absence d'expérience professionnelle
- problèmes de santé
- addictions
- problèmes comportementaux liés à la détention
- niveau scolaire

- situation précaire face à l'hébergement / logement
- difficultés de gestion budgétaire
- problèmes de mobilité.

Tableau 1 : Observez-vous pour les publics PPSMJ et sortants de prison définitifs des difficultés particulières ou plus fréquentes que pour les autres salariés en insertion ?

	Oui	Non
Absence de qualification professionnelle	15 (32%)	32 (68%)
Absence d'expérience professionnelle	11 (23%)	36 (77%)
Problèmes de santé	13 (28%)	34 (72%)
Addictions	19 (40%)	28 (60%)
Problèmes comportementaux liés à la détention	21 (45%)	26 (55%)
Niveau scolaire	11 (23%)	36 (77%)
Situation précaire face à l'hébergement/logement	18 (38%)	29 (62%)
Difficultés de gestion budgétaire	15 (32%)	32 (68%)
Problèmes de mobilité	14 (30%)	33 (70%)

Champ : 47 structures qui accueillent des PPSMJ ou des sortants de prison

45% des structures observent des problèmes comportementaux et 40% des problèmes d'addictions plus marqués que pour la moyenne ; il s'agit des deux chiffres les plus conséquents. Si des exemples de violence ou de dépression ont pu être vécus au sein de plusieurs structures, notamment dans le cas de longues peines, les réponses indiquent clairement que le public confronté à la justice n'est pas différent du public en insertion en général et partage des problématiques communes.

On notera d'ailleurs que les longues peines sont peu fréquentes : 81% des personnes sortant de prison y sont restées moins d'an. Au 1^{er} janvier 2013, la proportion des condamnés sous écrou faisant l'objet d'un aménagement de peine (semi-liberté, placement sous surveillance électronique, placement à l'extérieur avec ou sans hébergement pénitentiaire), est de 20 %¹.

On rappellera également que les personnes ayant déjà été condamnées représentent environ 25% des personnes accueillies dans le réseau², et 20% des personnes accueillies par les associations de lutte contre l'exclusion ont séjourné entre deux et cinq fois en prison. Les constats connus montrent par ailleurs que les personnes détenues sont majoritairement issues des couches les plus défavorisées de la société : 25% des entrants en prison se déclarent sans ressources et 25% n'avaient ni logement, ni hébergement durable avant l'incarcération³. Le profil des personnes ne diffère ainsi pas profondément des profils déjà rencontrés par les structures d'insertion.

Les mesures elles-mêmes induisent, dans leur exécution, des comportements et pratiques particulières pour les structures : les personnes doivent respecter des horaires précis, respecter le suivi de leur mesure (rendez-vous avec le juge...), amenant les structures à adapter leur planning de production et d'accompagnement social. Pour autant, les structures ne sont que 40% à considérer que cela génère une difficulté particulière en terme d'accompagnement et d'encadrement. Le chiffre est encore inférieur pour les autres thèmes (mobilité restreinte, obligation de soins, relation avec le magistrat).

L'enquête n'a pas permis de tester l'existence d'un effet d'apprentissage ; il n'est pas possible de savoir si le fait de ne pas considérer ces modifications comme des difficultés nuisant à l'accompagnement est intrinsèque aux modifications ou dû à l'expérience accumulée par une structure accompagnant depuis longtemps ce type de public.

¹ OPALE, sur la base de la statistique mensuelle de la population sous écrou de la DAP

² « Détresse et ruptures sociales » Enquête OSC-FNARS. Avril 2002. Recueil et documents n°17

³ « Pauvreté, exclusion, la prison en question » colloque OIP-Emmaüs. Février 2005

A cette réserve près, on peut donc considérer que le fait d'accompagner des publics « justice » ne se traduit pas par des démarches sources de complexité et de difficultés pour l'accompagnement des personnes ou l'organisation de la production. Les personnes sont des salariés en insertion au même titre que les autres, amenant à une adaptation des pratiques d'encadrement ou d'accompagnement sans différence ou difficulté particulière.

Cela n'est pas dû à une absence d'information: la quasi-totalité des structures informe l'encadrant technique de la situation judiciaire de la personne. Elles sont 60% à informer également les autres salariés permanents ; a contrario, aucune ne communique ces éléments aux autres salariés en insertion.

De même, aucune structure ne communique ces informations aux employeurs potentiels. Pourtant, et c'est bien la seule différence notée par une légère majorité de structures (51%), la sortie vers l'emploi du public « justice » paraît plus difficile.

L'accompagnement de public « justice » n'est pas considéré par la majorité des structures comme un accompagnement plus difficile ou plus spécifique, requérant des adaptations de pratiques fragilisant la structure. La seule spécificité est le lien avec le SPIP, puisqu'il est par essence lié à l'accueil de personnes placées sous main de justice ; pour autant, il ne paraît pas générer de difficultés particulières et ne constitue pas un frein à la qualité du travail d'insertion de la structure ou d'organisation de sa production.

Enseignement 2 : un accès des personnes à l'offre encore à améliorer

Les difficultés vécues suite à un parcours judiciaire mais aussi la situation des personnes au moment de la détention ou du placement sous main de justice font qu'il peut être difficile pour la plupart d'entre elles d'accéder à un emploi et de s'y maintenir. Aussi l'IAE peut constituer pour elles une réponse adaptée. Pour autant les difficultés de coordination pouvant exister entre acteurs d'univers différents (Administration Pénitentiaire et Travail-Emploi), les procédures liées à la réalisation de la mesure ou des préjugés peuvent freiner l'accès des personnes à l'IAE.

Les résultats de l'enquête sont mitigés, reflétant une situation qu'il est possible d'améliorer significativement.

Des effectifs réduits

En 2011, parmi les 42 structures participantes ayant déjà salarié des personnes placées sous main de justice ou sortant de prison, 38% ont accompagné de 1 à 4 personnes. Elles étaient 12% à en avoir accompagné entre 5 et 9 et 21% à avoir accompagné plus de 10 personnes dans cette situation. 24% n'en avaient accompagné aucune sur cet exercice.

Les structures ayant répondu à l'enquête sont plutôt des structures de grande taille puisque 32% sont conventionnées pour 20 à 49 postes en insertion et 19% pour plus de 50 postes.

On ne relève pas d'effet taille flagrant sur le nombre de personnes sous main de justice accompagnées, bien que les structures conventionnées pour moins de 20 postes en comptent plus fréquemment 1 à 4 dans leur effectif en 2011.

A l'exception d'une structure qui semble s'être fortement saisie de la thématique et a accueilli en 2011 plus de 10 personnes « justice » alors qu'elle dispose de moins de 20 postes conventionnés, les structures accueillent donc un nombre limité de personnes placées sous main de justice dans leurs équipes. Et près du quart d'entre elles n'en accueille pas systématiquement.

On peut estimer qu'il s'agit d'une situation voulue, dans un souhait de mixité des publics souvent affirmé par les directeurs de structure. L'absence d'un effet taille avéré apporte une nuance : le fait que les structures plus importantes n'accompagnent pas nécessairement un nombre supérieur de personnes peut également témoigner d'un flux limité de personnes orientées vers l'IAE.

Peu de pratiques en détention

Les structures interviennent par ailleurs très peu en détention ; seules 10% des 63 ayant répondu mettent en œuvre durant la période de détention des actions de préparation à la sortie. Elles interviennent essentiellement sous forme d'informations collectives sur l'IAE, les services de Pôle Emploi et les dispositifs d'accès à l'emploi, en partenariat avec le SPIP notamment. Dans une optique de préparation à la sortie, elles délivrent un premier niveau d'information collective ou individuelle en détention ou, parfois, organisent une forme de pré-recrutement des personnes pour pouvoir les accompagner dès leur sortie de l'établissement.

Quant à l'installation de SIAE dans les établissements, elle n'a fait l'objet que d'une seule expérimentation. Les personnes en détention disposent de plusieurs cadres (tous dérogeant au droit du travail) pour travailler durant leur incarcération, sans pouvoir s'appuyer cependant sur l'expertise d'encadrement et d'accompagnement de l'IAE.

Des freins pouvant être levés

Les freins à l'intervention des SIAE en détention sont de deux ordres.

Dans le cas de rencontres d'information à l'intention des personnes détenues, le frein est probablement le manque de sensibilité de la majorité des structures à ce type d'action, que ne compense pas une action proactive du SPIP, concentré du fait de moyens réduits sur son cœur de métier et, à fortiori, l'absence de financement de ce type de projets par l'Administration Pénitentiaire.

Dans le cas de l'implantation d'une SIAE en détention, faisant travailler les détenus, les blocages sont règlementaires et législatifs, tout particulièrement l'absence de l'application du droit du travail pour les détenus. Peut-être le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté ou la conférence de consensus sur la prévention de la récidive apporteront des réponses politiques à ces obstacles.

En revanche, concernant l'accès des personnes hors détention à l'IAE, il est intéressant d'observer les raisons pour lesquelles les structures ayant répondu ne le font pas. Pourquoi n'accueillent-elles pas ce public ? Qu'est-ce qui pourrait changer leurs pratiques ?

Les réponses à ces questions font apparaître des freins qu'il semble possible de lever par une action au sein du réseau.

Pour 63% des structures concernées (10 sur 16), la raison pour laquelle des publics « justice » ne sont pas salariés réside dans l'absence de demandes, de candidatures. Le panel de réponses possibles étant large, et les possibilités de réponse multiple, ce résultat traduit une tendance forte puisqu'aucune autre raison n'est citée par plus de 13% des structures.

Si l'on croise avec la seconde question, portant sur les conditions sous lesquelles ce public pourrait être salarié par la structure, on voit clairement apparaître le besoin d'information et de mise en relation avec les acteurs de la justice.

La proportion de structures accueillant des PPSMJ : un résultat incertain

Parmi les 63 structures ayant répondu, la majorité salarie des personnes ayant ou ayant eu une problématique « justice » :

- 56% accueillent des personnes devant réaliser des Travaux d'Intérêt Général (TIG)
- 75% salarie actuellement ou ont salarié par le passé des personnes placées sous main de justice ou des sortants de prison.

Au vu du taux de retour relativement faible, il convient toutefois de relativiser ces résultats : les structures ayant répondu peuvent avoir une sensibilité marquée pour l'accueil de ce public (projet de l'association) et ainsi être surreprésentée dans le total des réponses.

Plus que des financements spécifiques, le partage d'expériences entre structures ou la formation des personnels encadrant et accompagnant, les structures citent clairement la connaissance des partenaires judiciaires et pénitentiaires et la connaissance des mesures de justice comme moyens de renforcer l'accès des publics « justice » à l'IAE.

Tableau 2 : Pour quelles raisons ne salarieriez-vous pas de PPSMJ ou des sortants de prison ? *

	Effectif	% **
Non prise en charge des contrats par les CG	2	13
Difficultés mise en place des obligations liées à la mesure	2	13
Accueil spécifique d'autres publics	2	13
Pas dans le projet associatif	0	0
Absence de demandes	10	63
Volonté de ne pas en accueillir	0	0
Partenariats trop complexes avec les SPIP	2	13
Partenariats trop complexes avec la justice	2	13
Difficultés dans l'accompagnement	2	13
Réticence des équipes	0	0
Méconnaissance des mesures de justice	2	13
Autre	2	13

* Questions à choix multiples / 16 structures n'accueillant pas de PPSMJ ou de sortants de prison

**% en ligne parmi les 16 structures n'accueillant de PPSMJ ou de sortants de prison

Tableau 3 : Sous quelle condition salarieriez-vous des PPSMJ ou des sortants de prison ? *

	Effectif	% **
Financement des contrats et accompagnement des pouvoirs publics	5	31
Connaissance des mesures de justice	7	44
Connaissance des partenaires judiciaires et pénitentiaires	8	50
Partage d'expérience avec d'autres structures	6	38
Formation des personnels encadrant et accompagnants	6	38
Autre (outillage et information complémentaire)	1	6

* Questions à choix multiples / 16 structures n'accueillant pas de PPSMJ ou de sortants de prison

**% en ligne parmi les 16 structures n'accueillant de PPSMJ ou de sortants de prison

Lever ces freins ne paraît donc pas nécessiter de réforme réglementaire, judiciaire ou de financement supplémentaire mais résider dans une démarche d'information sur les mesures et les acteurs.

L'accès des personnes placées sous main de justice à l'IAE reste donc à améliorer ; si les structures accompagnant ce public sont largement majoritaires parmi celles ayant répondu à l'enquête, le nombre de réponses laisse penser qu'elles ne sont que peu représentatives des SIAE en général. De plus, le nombre de personnes concernées paraît limité au sein de chaque structure d'accueil, quand bien même les SIAE seraient d'une taille plus importante que la moyenne. Enfin, celles-ci interviennent peu en détention, ne touchant qu'un faible nombre des personnes concernées.

Certains des freins identifiés peuvent toutefois être levés par un travail d'information et de sensibilisation. Des réformes politiques pourraient permettre d'en lever d'autres, pour renforcer l'accès des personnes à l'IAE.

Préconisations

L'accès des personnes placées sous main de justice et sortant de prison à l'IAE pourrait se développer plus largement et concerner un volume plus important de personnes.

Cela nécessite une meilleure coordination d'acteurs et davantage de connaissance réciproque pour mieux identifier et orienter les personnes. Cela peut également prendre la forme d'interventions en détention, pour préparer la sortie en proposant aux personnes un accès rapide aux solutions d'activité et d'accompagnement de l'IAE ou des AVA.

Cela implique avant tout un travail d'information et de sensibilisation des structures. Ce travail pourra s'appuyer sur ce qui est le principal enseignement de cette enquête : l'accompagnement d'une personne confrontée ou ayant été confrontée à une problématique « justice » n'est pas plus difficile que l'accompagnement du public salarié en insertion en général.

S'il suppose un partenariat fort avec les SPIP, il ne s'avère pas pour la majorité des structures ayant répondu plus délicat que l'accompagnement du public en insertion en général. Les personnes ne se caractérisent pas par des problématiques plus prononcées, plus lourdes, qu'il s'agisse de la santé, du logement ou de l'absence de qualification professionnelle.

Quant aux obligations imposées par les mesures de justice, elles nécessitent certes une forme d'adaptation des pratiques (aménagement des horaires notamment) mais ces adaptations ne représentent pas un frein aux yeux des structures d'accueil.

Les conclusions du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et la prochaine conférence de consensus sur la prévention de la récidive donneront peut-être des moyens législatifs, règlementaires et financiers permettant d'accroître l'accès des personnes placées sous main de justice à l'IAE.

C'est aussi à la FNARS, en attendant et en complément de ces conclusions, d'accompagner ses adhérents en les informant sur les mesures et les acteurs concernés et en rappelant ce message simple, attesté par l'enquête : l'accompagnement des PPSMJ n'est ni plus difficile ni plus spécifique que celui du public en situation de précarité en général.

Cette action est soutenue par :



Direction générale de la cohésion sociale
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Cette action est cofinancée par l'Union Européenne

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
76, rue du Faubourg Saint-Denis - 75010 Paris - Tél. : 01 48 01 82 00 - Fax : 01 47 70 27 02
fnars@fnars.org - www.fnars.org