# Economie du travail en prison : enjeux, résultats et recommandations

Benjamin Monnery
Anna Montagutelli
Saïd Souam

2021-26 Document de Travail/ Working Paper

EconomiX - UMR 7235 Bâtiment Maurice Allais
Université Paris Nanterre 200, Avenue de la République
92001 Nanterre Cedex

Site Web : economix.fr
Contact : secreteriat@economix.fr
Twitter : @EconomixU

# Economie du travail en prison :
# enjeux, résultats et recommandations

Benjamin Monnery[1]
*Université Paris Nanterre*

Anna Montagutelli[2]
*Université Paris Nanterre*

Saïd Souam[3]
*Université Paris Nanterre*

**Septembre 2021**

**Résumé**

En France comme ailleurs, les prisons sont confrontées au défi de préparer la réinsertion des détenus et de prévenir leur récidive. Le travail en détention offre théoriquement un moyen direct d'améliorer les perspectives de réinsertion, mais à peine plus d'un quart des détenus ont aujourd'hui accès à un travail en France, contre 36% il y a vingt ans. Cet article propose une synthèse des enjeux du travail pénitentiaire et de son fonctionnement. Il passe en revue les principaux travaux théoriques et empiriques sur les impacts des programmes de réinsertion, et discute des effets potentiels du travail pénitentiaire sur le bien-être social. Faisant le constat d'un manque d'offre et d'un sous-investissement public massif en France au regard des externalités en jeu, l'article propose enfin des recommandations de politique publique visant à redonner au travail pénitentiaire tout son potentiel.

**Mots-clés :** prison ; travail ; réinsertion ; récidive ; politiques publiques

**Codes JEL :** K42 ; K14 ; J45

---

Remerciements : Les auteurs tiennent à remercier la direction de l'ATIGIP pour sa disponibilité.

[1] EconomiX, UPL, Univ Paris Nanterre, CNRS, F92000 Nanterre (France), bmonnery@parisnanterre.fr

[2] Université Paris Nanterre, anna.montagutelli@gmail.com

[3] EconomiX, UPL, Univ Paris Nanterre, CNRS, F92000 Nanterre (France) et CREST, msouam@parisnanterre.fr

## 1. Introduction

La prison n'est pas une peine exclusivement tournée vers la sanction et la dissuasion, mais se veut aussi un vecteur de réinsertion. Depuis 1987, les pays européens se sont ainsi accordés sur le principe fondamental selon lequel la détention doit "*doter les détenus de compétences qui les aideront à se réintégrer dans la société, à vivre dans la légalité et à subvenir à leurs propres besoins après leur sortie de prison.*" (Conseil de l'Europe, 1987)[1]. Cette fonction de réinsertion est aussi explicite dans la loi française, notamment la loi pénitentiaire de 2009 qui indique dès son article premier "*la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions"*.

Le travail pénitentiaire, de même que l'enseignement et la formation professionnelle, sont les moyens les plus directs de préparer cette réinsertion sociale et professionnelle, et donc de prévenir la récidive. Le travail permet également d'apaiser le climat quotidien en détention en occupant le temps des détenus et en leur assurant des revenus pour améliorer leurs conditions matérielles (achat de biens et services à la "cantine" de l'établissement). Ces activités sont particulièrement bienvenues dans les prisons françaises marquées par une série de difficultés chroniques. Premièrement, la surpopulation carcérale est massive, de l'ordre de 10 000 détenus en surnombre (au 1er janvier 2020, on comptait 71 000 détenus pour 61 000 places, selon le Ministère de la Justice[2]). Cette surpopulation détériore les conditions d'incarcération, régulièrement jugées indignes (une quarantaine d'établissements pénitentiaires ont déjà été condamnés par la justice française ou européenne, selon l'Observatoire International des Prisons[3]). Deuxièmement, les violences entre détenus et les tensions avec les personnels de surveillance sont quotidiennes et font de la détention un milieu souvent difficile, voire hostile (4 000 agressions physiques par an contre les surveillants par exemple[4]) et expliquent probablement en partie les taux de suicide très élevés observés chez les détenus comme chez les surveillants (Duthé et al., 2014). Enfin, la récidive à la sortie de prison est très fréquente, puisque 59% des sortants sont recondamnés au moins une fois dans les cinq ans (Kensey et Benaouda, 2011).

Ces problèmes ne sont pas propres au système carcéral français, l'Italie étant par exemple confrontée à une situation assez comparable. Mais leur conjonction n'est pas observée dans tous les pays européens voisins : l'Allemagne et les Pays-Bas par exemple connaissent une sous-occupation de leurs prisons, et les pays d'Europe du Nord atteignent des taux de récidive bien plus faibles que les nôtres. En Norvège, l'incarcération dans des prisons "ouvertes", largement tournées vers la réinsertion, est même nettement plus efficace en moyenne que les autres peines dans la prévention de la récidive et la réinsertion professionnelle des condamnés (Bhuller et al., 2020). A l'inverse en France, les peines purgées en détention semblent moins efficaces que les sanctions alternatives, comme le bracelet électronique ou la semi-liberté, dans la prévention de la récidive (Henneguelle et al., 2016 ; Henneguelle et Monnery, 2017 ; Monnery et al., 2020).

Malgré des difficultés chroniques bien connues et alors que le travail pénitentiaire offre potentiellement de nombreux avantages, la situation des établissements pénitentiaires français peine à s'améliorer. Le travail en détention connaît même un essoufflement en France ces dernières décennies : la part des détenus qui travaillent en prison est ainsi passée d'environ 36% en l'an 2000

[1] Les Règles Pénitentiaires Européennes du Conseil de l'Europe sont encore plus explicites dans leur mise à jour de 2006, indiquant que le travail en détention doit être "volontaire", "utile", "suffisant" et "rémunéré de manière équitable" (recommandations 26.1 à 26.17).

[2] Ministère de la Justice (2020) : Les chiffres clés de la Justice 2020, Sous-direction de la statistique et des études.

[3] Voir le décompte des condamnations par l'OIP (en septembre 2020) sur son site : Pourquoi la France est-elle régulièrement condamnée pour l'état de ses prisons ? https://oip.org/en-bref/pourquoi-la-france-est-elle-regulierement-condamnee-pour-letat-de-ses-prisons/

[4] Chiffres issus du Rapport Annuel de Performance 2018 de la mission "Justice" (Administration Pénitentiaire, 2019).

(50% si l'on inclut la formation professionnelle) à seulement 24% en 2014, et semble désormais stabilisée depuis 2015 autour de 28%[5]. En vingt ans, le nombre de postes de travail proposés aux détenus n'a progressé que de 2 000 unités tandis que la population carcérale a augmenté de près de 20 000 détenus supplémentaires[6]. Ce déclin relatif du travail pénitentiaire ne s'explique pas par un problème de demande de la part des détenus qui sont nombreux à attendre un poste, ou des chefs d'établissement qui voient beaucoup d'avantages dans ce type d'activité. Il s'agit bien au contraire d'un problème d'offre : les entreprises privées sont, dans leur immense majorité, très réticentes à l'idée de s'implanter en prison, et même de recruter à leur sortie d'anciens détenus[7]. Dans son rapport annuel de performance du Budget 2018, l'Administration Pénitentiaire elle-même souligne que l'essoufflement du travail dans les prisons françaises s'explique par la "*persistance du manque d'attractivité du travail pénitentiaire pour les entreprises potentiellement partenaires*" (Administration Pénitentiaire, 2019). Qui plus est, cette faiblesse de l'emploi privé n'est pas compensée par les emplois directement pourvus par l'administration elle-même, qu'il s'agisse des postes au service général des prisons (nettoyage, restauration, etc.) ou de ceux en ateliers pour le compte de la Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires (RIEP). Au contraire, le nombre de postes offerts par la régie publique a légèrement diminué au cours des vingt dernières années en France. Pourtant, dès le milieu des années 2000, la Cour des Comptes (2006) dressait un constat sévère sur le travail pénitentiaire : *"Force est donc de constater que l'Administration Pénitentiaire n'atteint pas l'objectif qui lui est fixé par la loi : elle ne parvient pas à fournir un travail à tous ceux qui en font la demande. Nombre de détenus sont réduits à une inactivité forcée, toute la journée, seuls ou à plusieurs dans leur cellule et ils se trouvent dans une situation de précarité qui les empêche de procéder à l'indemnisation des parties civiles et de s'engager dans une démarche active de réinsertion."*

Face à ce constat d'échec, un décret du 7 décembre 2018 crée l'Agence Nationale du Travail d'Intérêt Général et de l'Insertion Professionnelle (ATIGIP). L'ATIGIP a notamment pour mission de coordonner, au niveau national, les programmes de travail en détention jusqu'alors laissés largement à la discrétion des établissements, et de donner de la visibilité au travail pénitentiaire. De plus, une réforme en cours du travail pénitentiaire, dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, introduit de nouvelles passerelles avec le droit commun (rapprochements avec le contrat de travail, accès à de nouveaux droits sociaux notamment). Le Garde des Sceaux, Eric Dupont-Moretti, porteur de cette réforme, assure que *"le Ministère travaille activement pour faire venir des entreprises au sein de la prison"*[8]. Le travail en détention est ainsi placé au cœur des enjeux des politiques pénales, attestant de son potentiel en matière de réinsertion en même temps que de ses lacunes actuelles. Pour autant, la question des moyens budgétaires engagés par l'Etat ne semble toujours pas tranchée. En 2006 déjà, la Cour des Comptes invitait l'Etat à assumer le choix d'un véritable effort public pour le travail pénitentiaire, à l'instar des politiques d'insertion d'autres publics fragiles[9].

Ces évolutions récentes ou à venir du travail pénitentiaire en France appellent à une synthèse des connaissances scientifiques sur le sujet. Cet article vise, dans un premier temps, à poser les enjeux du travail pénitentiaire et les freins qui empêchent son développement. Dans un second temps, l'article propose une synthèse des principaux résultats théoriques et empiriques issus de la littérature

[5] Ces statistiques de l'Administration Pénitentiaire proviennent de deux rapports de la Cour des Comptes (2006, 2010) et du rapport du député Mazars (2021) relatif au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.
[6] Selon le rapport de la Cour des Comptes (2006), on comptait près de 17 500 travailleurs en 1994 et 18 100 travailleurs en 2000. En 2020, le chiffre est estimé à 20 000 travailleurs.
[7] Voir notamment à ce propos l'enquête menée auprès d'employeurs potentiels par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (2016).
[8] Extrait d'une interview donnée par le Ministre le 4 mars 2021 lors de sa visite de la Maison d'Arrêt de Villepinte.
[9] L'une des recommandations de la Cour des Comptes (2006) sur le travail pénitentiaire était de "définir plus clairement les objectifs du travail pénal qui ne peut pas avoir la productivité d'un travail ordinaire, et évaluer les moyens nécessaires pour compenser l'écart, à l'instar des entreprises d'insertion" (p. 59).

internationale sur les effets des programmes de réinsertion. Faisant le constat d'un manque d'offre et d'un sous-investissement public par rapport aux coûts et bénéfices en jeu, l'article développe, dans un troisième temps, une série de recommandations de politique publique afin de redonner au travail pénitentiaire tout son potentiel en termes de réinsertion des détenus.

## 2. Contexte et enjeux

### 2.1. La population carcérale en France et dans le monde

A l'échelle mondiale, on estime qu'environ 11 millions de personnes sont incarcérées en 2018 (Walmsley, 2018) dont 2,1 millions aux Etats-Unis et 700 000 en Europe[10]. Les taux de détention dans la population varient fortement d'un pays à l'autre - les Etats-Unis atteignant le niveau record de 0,7% de la population en détention - y compris en Europe : alors que les pays nordiques comptent en moyenne 60 détenus pour 100 000 habitants et l'Allemagne 75 détenus pour 100 000 habitants, le Royaume-Uni en dénombre deux fois plus (140 pour 100 000).

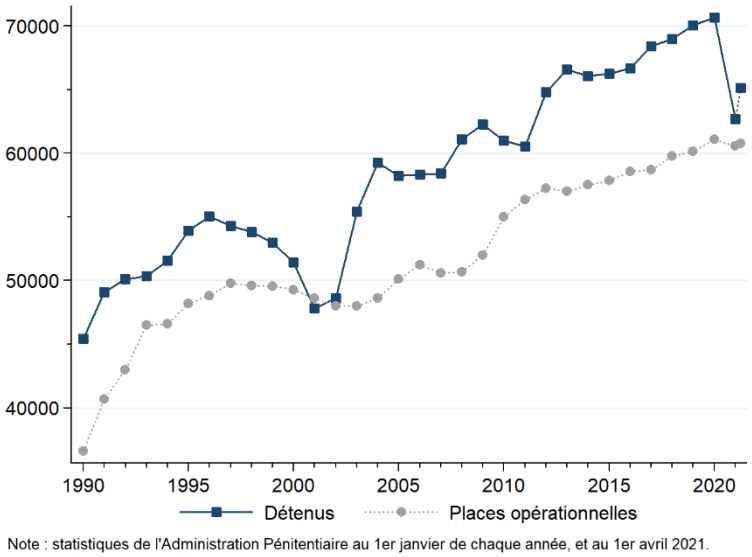
Avec 70 651 prisonniers au 1er janvier 2020, la France se situe à un niveau intermédiaire de 105 détenus pour 100 000 habitants, un taux relativement stable depuis 15 ans. Cependant, depuis l'an 2000, l'augmentation du nombre de détenus en France est deux fois plus importante que l'accroissement du parc pénitentiaire français (Figure 1). Entre le 1er janvier 2000 et le 1er janvier 2020, la population carcérale a ainsi augmenté de près de 20 000 détenus alors que le nombre de places opérationnelles dans les prisons n'augmentait que de 10 000 unités. Cette différence, qui s'est surtout jouée dans les années 2002-2004, est à l'origine d'un problème désormais chronique de surpopulation carcérale : avant la crise du Covid-19, on comptait environ 10 000 détenus en surnombre, soit un taux d'occupation de l'ordre de 116%. La crise du Covid-19 a entraîné une réduction brutale et massive de la population carcérale (jusqu'à -13 000 détenus à la mi-2020), mais la population carcérale repart fortement à la hausse depuis l'été 2020 (Administration Pénitentiaire, 2020a). Au 1er avril 2021, elle s'établit à un peu plus de 65 000 détenus.

Les prisons d'Europe et d'Amérique du Nord sont généralement décrites comme des porte-tambours (*revolving doors*), avec d'importants flux d'entrées et de sorties. En France depuis 2015, on compte généralement près de 75 000 entrées en détention chaque année et un peu moins de sorties, générant une croissance tendancielle de la population carcérale. Contrairement aux *a priori*, la durée moyenne de détention est donc assez courte : elle est de l'ordre de 11 mois en France et de moins de 6 mois en Europe du Nord. Ces nombreux mouvements en détention posent d'ailleurs des problèmes de gestion des prisons : gestion du travail et des autres activités en détention, gestion des cellules, difficultés dans la préparation de la sortie, etc.

Pour autant, ces durées moyennes d'incarcération assez courtes cachent de grandes disparités : en France au 1er janvier 2020, 47% des détenus condamnés purgent des peines inférieures ou égales à 2 ans d'emprisonnement (10% des peines inférieures ou égales à 6 mois) et seuls 29% des détenus condamnés purgent des peines de prison supérieures à 5 ans (4,3% des peines de plus de 20 ans à perpétuité), généralement pour des faits criminels (Administration Pénitentiaire, 2020a). A tout moment, environ un tiers des détenus condamnés en France sont à moins de 6 mois de la fin de leur peine.

[10] Europe excluant la Russie (environ 500 000 détenus), la Turquie (280 000), l'Azerbaïdjan (23 000), la Géorgie (9 000) et l'Arménie (2 000).

*Figure 1. Population carcérale et places de prison en France depuis 1990*




Note : statistiques de l'Administration Pénitentiaire au 1er janvier de chaque année, et au 1er avril 2021.

### 2.2. Une récidive très fréquente et socialement coûteuse

La récidive des sortants de prison est un phénomène massif partout dans le monde, à l'exception des pays d'Europe du Nord. On peut la mesurer par la part des anciens détenus qui, après leur libération, sont à nouveau arrêtés par la police (taux de ré-arrestation), condamnés par la justice (taux de re-condamnation) ou incarcérés (taux de réincarcération).

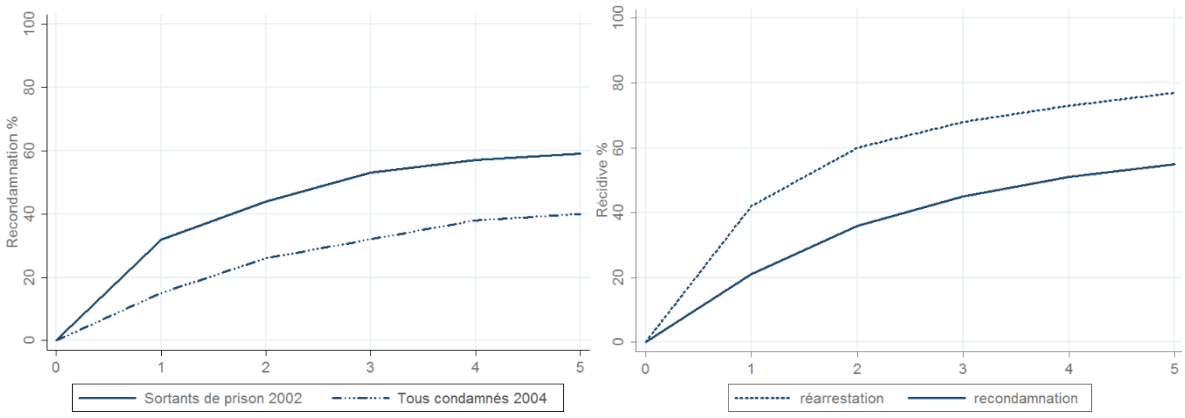
En France, la dernière enquête représentative estime à 59% la part des détenus libérés qui sont recondamnés au moins une fois dans les cinq années suivant leur libération (Kensey et Benaouda, 2011). Environ 80% d'entre eux sont recondamnés à une peine de prison ferme.

Comme le montre la Figure 2, les premières récidives interviennent généralement assez vite : en France, la moitié des sortants de prison qui récidivent commettent leur première nouvelle infraction dès l'année de libération, les deux tiers dans les deux ans. La dynamique de récidive est similaire pour l'ensemble des condamnés en France (qu'il s'agissent de peines de prison ou d'alternatives), même si les niveaux sont plus bas que chez les sortants de prison (40% de re-condamnation dans les cinq ans après la condamnation). Aux Etats-Unis, le taux de re-condamnation dans les cinq ans est du même ordre (55%), mais près de 80% des anciens détenus sont arrêtés au moins une fois par la police durant cette période (Alper et al., 2018). Si l'on extrapole les données américaines sur un horizon plus long, on peut estimer que seulement 10% à 15% d'une cohorte de sortants de prison n'aura plus jamais affaire à la police ou à la justice dans sa vie. Des estimations comparables existent pour le Royaume-Uni, l'Italie ou encore l'Allemagne. Ces récidives à la fois nombreuses et rapides semblent traduire un échec du système carcéral à réinsérer les détenus. Ainsi, une part significative des flux d'entrées et sorties de prison concerne les mêmes individus, multi-condamnés et multirécidivistes.

En France comme dans les autres pays développés, les taux de récidive sont d'autant plus élevés que les peines de prison sont courtes (Kensey et Benaouda, 2011). Ce fait stylisé s'explique avant tout par un effet de composition, les courtes peines (de l'ordre de 6 mois à 2 ans) et les très courtes peines (moins de 6 mois) étant généralement réservées à des délits de gravité modérée mais qui ont tendance à se répéter : atteintes aux biens comme les vols, trafic de stupéfiants, infractions routières, etc.

*Figure 2. Taux de récidive cumulés dans le temps en France et aux Etats-Unis*

a) France : Taux de recondamnation b) Etats-Unis : Taux de récidive




Au-delà de ses conséquences sur l'engorgement des tribunaux et sur la surpopulation carcérale, la récidive des sortants de prison impose également d'autres coûts sociaux très élevés : de nouvelles victimations bien sûr (coûts directs), des dépenses publiques de police et de justice (coûts de la réponse pénale), mais aussi des dépenses privées de protection et d'assurance par les ménages et les entreprises (coûts d'évitement). En Angleterre et au Pays de Galles, le Ministère de la Justice a estimé le coût de la récidive à partir des infractions commises par une cohorte de délinquants condamnés en 2016 (Ministry of Justice, 2019). Ce coût social de la récidive est estimé à 20,1 milliards d'euros par an, dont près de 7 milliards pour les seuls sortants de prison. Ces chiffres sont probablement supérieurs à ceux qu'on pourrait estimer en France car la récidive des sortants de prison est plus rapide en Angleterre et au Pays de Galles (45% commettent une infraction dès la première année, contre 30% en France). Pour autant, ils fournissent un ordre de grandeur utile pour prendre la mesure des enjeux socio-économiques.

### 2.3. Une population pénale jeune, marginalisée et peu employable

La grande majorité des incarcérations concerne des hommes, jeunes[11], qui accumulent de nombreuses difficultés en termes d'emploi, de logement, de santé physique et psychique, etc. Dans une étude menée sur 1780 nouveaux détenus en Picardie en 2013, Fauchille et al. (2016) montrent par exemple que 23% d'entre eux faisaient l'objet d'un suivi psychiatrique avant leur incarcération, que 24% consommaient régulièrement de la drogue, et que 18% déclaraient une consommation excessive d'alcool. Seuls 5% étaient propriétaires de leur logement.

Ces difficultés remontent fréquemment à l'enfance et à l'adolescence. Aux Etats-Unis, grâce à l'enquête *National Longitudinal Survey of Youth*, Raphael (2014) montre que les caractéristiques des enfants de 12 à 16 ans prédisent très fortement leur risque d'incarcération durant leur vie adulte. A titre d'exemple, seuls 24% des futurs détenus vivaient avec leurs deux parents biologiques dans leur enfance, contre 55% pour les autres enfants ; 16% des futurs détenus estimaient avoir de bonnes notes à l'école, contre 49% chez ceux qui ne furent jamais incarcérés par la suite. Dans les prisons françaises en 2018, 23% des détenus sont touchés par l'illettrisme, 54% n'ont aucun diplôme, et

[11] En France, 96% des détenus sont des hommes (part stable dans le temps), et l'essentiel d'entre eux ont entre 20 et 30 ans.

seulement 10% ont un niveau équivalent ou supérieur au baccalauréat (Administration Pénitentiaire, 2020b).

Ces difficultés expliquent que la récidive soit souvent rapide et intervienne dès les premiers mois post-libération (Monnery, 2015). Pour cette population à risque, des réductions de peine mal anticipées en détention peuvent même aggraver le risque de récidive car la libération n'est pas préparée (Monnery, 2016). En Uruguay, Munyo et Rossi (2015) montrent que, alors que près d'un quart des sortants de prison récidivaient le jour même de leur libération, cette récidive de très court terme a disparu quand les prisonniers ont obtenu un triplement de leur pécule de sortie, ce qui souligne l'importance des contraintes matérielles et financières dans la récidive. De façon similaire, aux Etats-Unis, le fait pour les anciens détenus de ne plus être éligibles à l'aide alimentaire (*food stamps*) augmente significativement la récidive (Tuttle, 2019).

Ces résultats montrent que des interventions publiques, même modestes, peuvent avoir des effets importants en matière de prévention de la récidive, notamment quand elles permettent de réduire la précarité économique des sortants de prison. En termes de bien-être social, les rendements sociaux peuvent se révéler d'autant plus élevés à long-terme que les détenus sortent généralement jeunes de prison (autour de 30 ans en moyenne) : la réussite ou l'échec de leur réinsertion est donc un enjeu considérable en matière de politique publique.

### 2.4. Un climat en détention peu propice à la réinsertion

Enfin, un troisième enjeu majeur concerne le climat en détention. La détention en France est marquée par une surpopulation carcérale qui nuit directement à la réinsertion de l'ensemble des détenus : la surpopulation réduit les opportunités d'activité pour chaque détenu, augmente le temps passé en cellule (un peu plus de 20h sur 24h en moyenne) et donc les tensions au quotidien. Les mauvaises conditions de détention entrainent des dizaines de condamnations de l'Etat par les tribunaux chaque année, et ne sont probablement pas étrangères au taux de suicide très élevé en prison (près de 7 fois supérieur à celui des personnes libres selon Duthé et al., 2014).

Dans ce contexte, les violences entre détenus sont très fréquentes puisqu'on dénombre en 2017 environ 9 000 agressions (soit près d'une agression pour 8 détenus en moyenne sur l'année) dont 4 700 coups isolés, 3 400 rixes, 440 violences avec arme ou objet, une cinquantaine d'agressions sexuelles et même 3 homicides (Assemblée Nationale, 2018). Ces chiffres semblent assez stables sur les dernières années. Les personnels de l'Administration Pénitentiaire sont également confrontés à des agressions verbales et physiques récurrentes : sur l'année 2017, les quelque 26 000 surveillants ont subi près de 4 000 agressions physiques (près d'un surveillant sur 7 sur l'année) et 17 000 agressions verbales. En 2016, environ 280 agressions physiques contre le personnel ont entrainé une interruption temporaire de travail (ITT), ce qui suggère qu'environ 1% des surveillants subissent chaque année des violences graves avec ITT (Administration Pénitentiaire, 2019). Ces conditions de travail difficiles expliquent probablement en partie que 7% des postes de surveillants soient actuellement vacants (2 000 postes sur un effectif théorique de 28 000), soit deux fois plus qu'en 2013, malgré d'intenses campagnes de recrutement.

L'amélioration du climat en détention est donc un enjeu crucial pour les directeurs d'établissement et l'Administration Pénitentiaire tout entière. Les activités proposées, comme le travail, permettent justement d'apaiser la détention à la fois car elles occupent les détenus, leur permettent de mieux cantiner, et les incitent à bien se comporter pour obtenir ou conserver un poste. C'est d'ailleurs la même logique incitative qui a amené au développement en France des régimes de détention

différenciés de type “programme Respect”, qui répartissent les détenus entre des bâtiments aux règles plus ou moins souples selon leur comportement en détention.

## 3. Le travail en détention en France

### 3.1. Organisation et éléments chiffrés

Le travail en détention est présent, sous une forme ou sous une autre, dans tous les établissements pénitentiaires. Le travail peut être opéré directement par la prison ou la régie de l’Administration Pénitentiaire, ou bien dans le cadre d’une concession auprès d’une entreprise privée. Quel que soit le commanditaire, c’est toujours l’Administration Pénitentiaire qui tient le rôle d’employeur. Les détenus qui souhaitent travailler en font la demande, soit à leur entrée soit plus tard au cours de leur détention. Une commission présidée par le chef d’établissement décide d’accepter ou non la demande des détenus, en fonction notamment de leurs ressources financières, de la présence ou non de parties civiles à indemniser, de leur comportement en détention et de leur situation pénale (condamné ou prévenu, libération proche ou non, etc.). Si la demande est acceptée, le détenu est “classé” au travail et inscrit sur une liste d’attente qui évolue au fil des libérations, des transfèrements ou des déclassements. Ces déclassements s’apparentent à une “rupture de contrat" de la part du chef d’établissement (le détenu est rayé de la liste des travailleurs) pour sanctionner soit un mauvais comportement en détention, soit un manque de productivité en atelier. Ces décisions sont d’ailleurs très fréquentes en pratique, selon les observations de terrain du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (CGLPL) (Delarue, 2018). La réforme du travail pénitentiaire en cours de discussion au Parlement devrait toutefois donner un peu plus de garanties aux détenus sur ces décisions de (dé)classement.

#### A) Types et nombre de postes de travail

Parmi les 185 établissements pénitentiaires français, tous proposent des travaux rémunérés au service général de la prison sur des postes d’auxiliaires : nettoyage des espaces communs, préparation et distribution des repas, gestion de la buanderie et de la cantine[12], etc.

Une grande majorité d'établissements propose également du travail dans des ateliers de production (600 ateliers de production, sur une surface de 205 000 mètres carrés, répartis sur tout le territoire[13]). Ces ateliers produisent soit pour le compte d’une entreprise privée (elles sont environ 350 aujourd’hui, contre 400 en 2008[14]), soit pour le compte direct de la Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires (la RIEP). La régie, dorénavant intégrée à l’ATIGIP, gère 48 ateliers dans 27 prisons début 2021.

Les tâches de production dans les ateliers correspondent pour environ 90% à des activités de manutention et de façonnage peu qualifiées du secteur secondaire (emballage, assemblage, mise sous pli, travail du bois ou du métal, etc.), et beaucoup plus rarement à des activités de service (comme des centres d’appel téléphonique ou de la programmation web). L’un des objectifs de l’ATIGIP est

[12] La cantine est une sorte d’épicerie interne aux prisons auprès de laquelle les détenus peuvent passer commande pour améliorer leur quotidien (denrées alimentaires, produits ménagers, télévision, etc.), l’établissement pénitentiaire ne fournissant gratuitement que le strict minimum. Les détenus passent commande, sont prélevés sur leur compte interne à l’établissement, et sont ensuite livrés dans leur cellule.

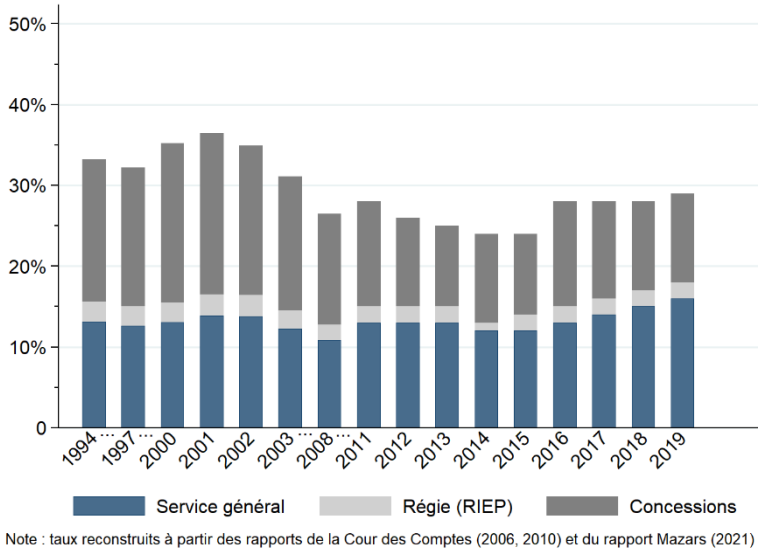
[13] Selon la plaquette 2020 de l’ATIGIP, en charge du développement du travail pénitentiaire : http://tig-insertion-pro.fr/wp-content/uploads/2020/07/Travail-pe%CC%81nitentiaire-Plaquette-_V4.pdf

[14] Selon l’audition du directeur de l’ATIGIP par le député Stéphane Mazars, rapporteur du projet de loi pour la confiance dans l’institution judiciaire à la Commission des Lois (cité dans le rapport).

justement d'augmenter l'offre de postes au sein de la régie et de monter en gamme, avec des travaux à plus forte valeur ajoutée.

Sur les années récentes, environ 28% des détenus ont accès à un travail en détention, contre 33% en 1994 et 36% au pic de l'année 2001 (Figure 3). En 1994, on comptait ainsi 17 500 travailleurs pour 52 000 détenus. En début d'année 2020, on dénombre seulement 20 000 travailleurs pour 71 000 détenus. Ces chiffres ont d'ailleurs tendance à sous-estimer la gravité de la situation puisque l'administration considère comme "travailleur" tout détenu ayant travaillé au moins un jour dans le mois (ce qui donne lieu à une fiche de paie), et qu'elle rapporte ce chiffre au nombre de détenus moyen en France (et non au nombre de personnes passées par la prison dans l'année). En nombre de travailleurs quotidien moyen, on peut estimer qu'à peine 25% des détenus travaillent sur les années récentes.

*Figure 3. Part des détenus qui travaillent durant l'année depuis 1994, par type de poste*




Note : taux reconstruits à partir des rapports de la Cour des Comptes (2006, 2010) et du rapport Mazars (2021)

A titre d'exemple, sur l'année 2017, seulement 28% des détenus ont exercé un travail rémunéré au cours de l'année, selon le décompte de l'Administration Pénitentiaire (Tableau 1). Pour 52% des travailleurs (soit environ 10 000 détenus), ils exercent au service général en tant qu'auxiliaires, pour 42% (8 000 détenus) en concessions d'entreprises et pour 6% pour la régie de l'Administration Pénitentiaire (Assemblée Nationale, 2018). Le volume des emplois comme leur répartition évoluent assez peu dans le temps[15]. Sur le temps long, on remarque tout de même que l'emploi par des entreprises privées tend à diminuer (ou à tout le moins ne suit pas la hausse de la population carcérale) et que c'est la hausse des postes au service général qui permet de contenir la baisse du taux d'emploi.

En 2020, du fait de la crise du Covid-19, la situation s'est d'ailleurs dégradée : selon les statistiques publiées par le Ministère de la Justice dans son étude d'impact du projet de loi réformant le droit du travail en prison[16], de nombreux emplois en concession ont été détruits, conduisant à une perte de 10 points de la part des concessions dans le total de l'emploi carcéral (32% contre 42% auparavant). On

[15] Les chiffres n'ont par exemple pas évolué en 2019 (28,7% des détenus travaillent) par rapport à 2017, d'après l'étude d'impact publiée par le Ministère de la Justice relative au projet de loi réformant le droit du travail en prison.

[16] Etude d'impact du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire (avril 2021), disponible sur le site de l'Assemblée Nationale : https://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl4091-ei.pdf

peut donc en inférer que la crise du Covid-19 a probablement détruit près de 2 000 postes en concession privée sur les 8 000 qui existaient avant crise, soit une chute conjoncturelle de l'emploi privé de l'ordre de 25%.

**Tableau 1. Nombre de postes et détenus travailleurs en 2017, par type de poste**

| | Nombre de postes moyen (approx.) | Part des détenus | Part des travailleurs |
|---|---|---|---|
| Service général | 10 000 | 14,6% | 52,0% |
| Concession | 8 000 | 11,8% | 42,0% |
| Régie publique | 1 200 | 1,7% | 6% |
| **Total** | **19 200** | **28%** | **100%** |

Source : calculs des auteurs à partir de l'Assemblée Nationale (2018) et de l'Administration Pénitentiaire (2019).

### B) Disparités entre prisons

Les chances d'accéder à un travail en détention varient très fortement d'un type d'établissement à l'autre. Les Maisons d'Arrêt (MA), réservées aux prévenus et aux courtes peines, font face aux difficultés les plus grandes : elles supportent presque toute la surpopulation carcérale et connaissent le taux d'emploi le plus faible. Ainsi, si l'on tient compte du travail et de la formation professionnelle, seuls 32% des détenus sont rémunérés en MA contre plus de 50% en établissements pour peine, les centres de détention (CD) et les maisons centrales (MC) (Institut Montaigne - Fondation M6, 2018). L'explication souvent avancée pour les MA est celle du fort *turnover* qui caractérise les détenus qu'elles hébergent. Cependant, l'immense majorité des tâches des détenus travailleurs ne nécessite pas de compétences particulières, ni de formation approfondie, ce qui rend en réalité le travail largement compatible avec un fort *turnover* des détenus.

A l'échelle du territoire national, il existe aussi des écarts massifs dans les chances d'accéder à un emploi entre prisons d'un même type (Tableau 2). Selon les rapports de visite d'une quarantaine de prisons entre 2008 et 2014 par l'ancien CGLPL, Jean-Marie Delarue, la part des détenus qui sont classés pour le travail (qu'ils travaillent effectivement ou qu'ils soient sur liste d'attente) varie entre les MA de 8% à 51%, avec une moyenne de l'ordre de 24% et un écart-type considérable, de l'ordre de 10%. Dans les CD et les MC, la part des détenus classés est plus élevée (environ 42% en CD et 61% en MC) et les écarts entre prisons relativement plus faibles. Ces écarts peuvent en partie s'expliquer par le plus ou moins grand dynamisme économique local, mais aussi par des moyens et des efforts hétérogènes d'une prison à l'autre pour augmenter l'offre de travail.

**Tableau 2. Ratio de détenus classés pour le travail dans la population détenue de 43 prisons, par type d'établissement (période 2008-2014)**

| | Moyenne | Ecart-type | Minimum | Médiane | Maximum |
|---|---|---|---|---|---|
| Maisons d'Arrêt (N=24) | 0,238 | 0,101 | 0,079 | 0,232 | 0,505 |
| Centres de Détention (N=13) | 0,423 | 0,115 | 0,205 | 0,416 | 0,581 |
| Maisons Centrales (N=6) | 0,606 | 0,128 | 0,395 | 0,641 | 0,719 |

Source : calculs des auteurs à partir des relevés de J-M. Delarue (2018).

### C) Temps de travail et revenus

En 2018, le travail pénitentiaire représente une masse salariale de 35 millions d'euros bruts pour la production en concession et régie, et 30 millions d'euros nets pour le service général (Administration

Pénitentiaire, 2019). A nouveau, ces chiffres sont assez stables dans le temps. Les rémunérations moyennes effectives, telles que calculées par le Ministère, sont très inférieures au SMIC : le taux horaire moyen en 2017 est estimé à 5,3 euros en régie, 4,2 euros dans les concessions et seulement 2,2 euros au service général. Ces rémunérations peinent à s'aligner sur les obligations légales de rémunération minimale dans les établissements pénitentiaires français (depuis 2009, 45% du SMIC pour les concessions privées ; de 20% à 30% du SMIC pour le service général, selon le niveau de responsabilité) et correspondent même très souvent en atelier à des paiements à la pièce (pourtant proscrits depuis 2009) afin d'inciter à la productivité.

A partir des éléments statistiques publiés par l'administration, on peut estimer que le temps de travail moyen est probablement de l'ordre de 1 350 heures par an pour les détenus qui travaillent au service général (environ 80% du temps de travail normal) et de seulement 880 heures par an pour ceux qui exercent en concession ou en régie (soit environ un mi-temps sur l'année). Cette estimation est cohérente avec les statistiques de la régie publique, qui indique, dans son rapport d'activité, qu'elle a employé sur l'année 2018 environ 2 400 détenus sur 1 200 postes différents, soit une durée moyenne de travail de l'ordre d'un mi-temps (Service de l'Emploi Pénitentiaire, 2019).

**Tableau 3. Temps de travail et revenus en 2017, par type de poste**

<table>
<tr><th></th><th>Nombre de postes moyen (approx.)</th><th>Masse salariale (approx.)</th><th>Taux horaire moyen</th><th>Temps de travail annuel moyen (estimé)</th><th>Revenu mensuel moyen (estimé)</th></tr>
<tr><td>Service général</td><td>10 000</td><td>30 M€</td><td>2,2€</td><td>1 350 H</td><td>250€</td></tr>
<tr><td>Concession</td><td>8 000</td><td rowspan="2">35 M€</td><td>4,2€</td><td rowspan="2">880 H</td><td rowspan="2">315€</td></tr>
<tr><td>Régie publique</td><td>1 200</td><td>5,3€</td></tr>
<tr><td>Total</td><td>19 200</td><td>65 M€</td><td>3,2€</td><td>1 125 H</td><td>280€</td></tr>
</table>

Source : calculs des auteurs à partir de l'Assemblée Nationale (2018) et de l'Administration Pénitentiaire (2019)

Les salaires horaires étant faibles et les temps de travail réduits, les revenus tirés du travail pénitentiaire sont donc très faibles. D'après les chiffres évoqués plus haut, on peut estimer que pour un poste de travail, les détenus reçoivent en moyenne entre 250 euros (service général) et 315 euros (concession ou régie) par mois. Mais ces moyennes cachent de très importantes disparités selon le salaire horaire fixé par la prison ou la régie, le mode de rémunération fixé par l'entreprise privée (paiement à la pièce très courant, selon un barème de productivité fixé par l'entreprise) et le temps de travail effectif - qui dépend des besoins mais également des disponibilités des détenus-travailleurs (Delarue, 2018).

Les revenus du travail en détention font l'objet de prélèvements chaque mois (décret n° 2004-1072 du 5 octobre 2004) : une première tranche de 200 euros, dite insaisissable, correspond à la provision alimentaire mensuelle qui permet aux détenus de cantiner ; au-delà de 200 euros mensuels, des prélèvements obligatoires s'appliquent pour le paiement des parties civiles et des pensions alimentaires selon des taux allant de 20% à 30%[17] ; enfin, une épargne obligatoire de 10% sur les revenus restants permet aux détenus de constituer un pécule de sortie[18]. Tous ces revenus sont gérés par le service comptable de l'établissement pénitentiaire *via* un compte nominatif propre à chaque détenu, ouvert dès son arrivée. Au-delà des revenus du travail, les détenus peuvent également

[17] Le taux de prélèvement est de 20% sur les revenus mensuels compris entre 200 euros et 400 euros, de 25% sur les revenus de 400 euros à 600 euros, et jusqu'à 30% sur les revenus supérieurs à 600 euros.

[18] Le pécule de sortie correspond à la somme d'argent qui est remise en espèces au détenu le jour de sa libération.

recevoir sur ce compte des transferts de leur famille et éventuellement des prestations sociales (pour une durée et un montant qui sont fortement réduits par rapport au droit commun des personnes libres).

### 3.2. La relation entreprise-administration-détenu

Dans le cadre du travail en concession, les établissements mettent gratuitement à disposition des entreprises concessionnaires des locaux et du personnel de surveillance. L'Administration Pénitentiaire s'occupe également des aspects administratifs comme la gestion des paies des détenus. Enfin, le chef d'établissement joue un rôle majeur dans la gestion de l'activité puisqu'il décide quels détenus sont classés ou non, puis éventuellement déclassés.

L'entreprise concessionnaire installe quant à elle ses équipements, forme les détenus et encadre leur travail au quotidien en détachant généralement un responsable dans l'établissement pénitentiaire. Elle est aussi en charge de contrôler la production et le temps de travail des détenus pour calculer leur rémunération.

Le travail pénitentiaire répond donc à plusieurs logiques, qui ne sont pas toujours parfaitement compatibles. Du côté de l'administration, il s'agit de soutenir matériellement les détenus pendant leur détention (en leur assurant des revenus pour cantiner et une occupation pour sortir de leur cellule) et de favoriser leur réinsertion à la sortie ; mais le travail répond aussi à une logique disciplinaire de gestion de la détention, en donnant au chef d'établissement le pouvoir de classer et de déclasser les détenus selon leur comportement, ce qui complète d'autres types de sanctions plus classiques (jours de quartier disciplinaire, retraits de réductions de peine, etc.).

Concernant les entreprises concessionnaires, le travail pénitentiaire permet essentiellement de produire à bas coûts puisque les salaires versés sont très faibles, les cotisations patronales allégées d'environ moitié, et les coûts administratifs et de gestion quasi-nuls pour l'entreprise. Cela peut en faire une alternative à des délocalisations et à de la sous-traitance dans des pays à bas coût du travail. De plus, cette activité peut être valorisée au titre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), même si dans la pratique le travail en détention reste peu assumé publiquement. La production par des détenus offre aussi une certaine flexibilité de la charge de travail, les entreprises pouvant facilement ajuster leurs besoins en main d'œuvre selon les commandes.

Plus globalement, le travail pénitentiaire s'inscrit dans une politique publique de décloisonnement progressif des prisons et d'ouverture sur la société civile et le droit commun. Dès 1945, la réforme Amor pose comme principe que *"la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné"*. Le travail obligatoire est supprimé en 1945 pour les prévenus puis en 1987 pour tous les détenus. Le secteur privé entre progressivement dans les prisons françaises en obtenant la gestion déléguée de certaines activités (restauration, blanchisserie, nettoyage, etc.) dans 58 établissements, aujourd'hui *via* les groupes Sodexo et Gepsa-Suez[19]. Le secteur associatif obtient aussi dans les années 1970-1980 des conventions pour accéder à la détention et intervenir auprès des prisonniers (activités socio-culturelles, prévention des risques, etc.). En 2009, la loi pénitentiaire instaure même le principe d'une obligation d'activité pour les détenus, à choisir parmi l'ensemble des dispositifs proposés par l'établissement (travail, enseignements fondamentaux, sport, apprentissages divers). Le travail en prison devient véritablement un vecteur de réinsertion sociale et professionnelle des détenus, et l'accès aux activités en détention s'installe progressivement comme un droit des

[19] Aux Etats-Unis, certains Etats sont allés beaucoup plus loin en matière de privatisation des prisons, l'Etat ayant un rôle de client qui paie l'entreprise à la nuitée ce qui créé notamment des effets pervers (voir Mukherjee (2020) pour les impacts de ces contrats en matière d'allongement des durées d'incarcération).

détenus vis-à-vis de l'Administration Pénitentiaire. La collaboration interministérielle et la présence d'acteurs publics de droit commun en détention comme Pôle Emploi (permettant à 10 000 détenus de s'inscrire en 2017) ou des chantiers d'insertion depuis 2019, visent également à favoriser l'insertion effective des détenus dans la société.

Pour autant, il a fallu le discours du Président Emmanuel Macron en 2018 à l'Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire pour impulser une clarification du cadre légal du travail pénitentiaire allant vers *"un lien contractuel avec des garanties qui s'y attachent, et non plus un acte unilatéral avec la négation de tous les droits"*. En 2021, le projet de loi Dupond-Moretti pour la confiance dans l'institution judiciaire établit un contrat de travail ("contrat d'emploi pénitentiaire"), propose des garanties contre le pouvoir excessif des chefs d'établissement dans cette relation, et introduit des droits à la protection sociale pour les détenus-travailleurs (accidents du travail, maladie, chômage).

### 3.3. Principales difficultés

Malgré les avantages que représente le travail pénitentiaire pour les détenus, les établissements pénitentiaires et les entreprises, de nombreuses difficultés surviennent en pratique et empêchent le développement de ce type d'activité de réinsertion. Pour rappel, on compte début 2020 environ 20 000 postes de travail en détention, soit à peine 2 000 de plus qu'en l'an 2000 (+11%) alors que les prisons françaises ont vu leur population augmenter de 20 000 détenus (+37%). La situation est cependant très différente selon le type d'emploi considéré : service général, régie publique ou concessions privées.

Concernant le service général, le nombre de postes proposés (de l'ordre de 10 000 aujourd'hui) a tendance à croître avec la population carcérale car les besoins en restauration, nettoyage, blanchisserie, etc., augmentent. On est ainsi passé de 6 700 détenus ayant travaillé au service général en 2000, à environ 10 000 détenus aujourd'hui. Ces postes sont cependant très peu, voire pas du tout, qualifiants, et particulièrement mal rémunérés.

Concernant la régie à l'inverse, l'emploi fluctue entre 1 100 et 1 300 travailleurs depuis au moins 1994. Début 2021, elle gère 48 ateliers dans 27 prisons, à peine plus qu'il y a quinze ans (46 ateliers en 2008 selon le rapport de la Cour des Comptes de 2010). L'année 2021 devrait finalement voir l'ouverture de 4 nouveaux ateliers selon l'ATIGIP. La régie, qui offre des métiers mieux rémunérés que les autres et généralement plus qualifiants, reste donc un employeur très minoritaire en détention : elle ne fait travailler que 1% à 2% des détenus chaque année. La principale explication à cette atonie du travail en régie publique vient de son manque de compétitivité (faible qualification des détenus, faible productivité) qui l'empêche de remporter des marchés, y compris des marchés publics. Son principal client reste le secteur public, et en particulier le Ministère de la Justice lui-même (mobilier, uniformes, etc.).

De plus, les ateliers de la régie publique sont installés quasi-exclusivement dans les CD et les MC, les établissements pour longues peines. La régie ne propose au contraire que 56 postes de travail en MA selon le Service de l'Emploi Pénitentiaire (2018), alors que ces établissements pour courtes peines concentrent plus de deux tiers des détenus (près de 48 000 détenus en MA au 1er janvier 2020) et qu'ils sont fortement surpeuplés. Ces choix de localisation de la régie paraissent aujourd'hui déconnectés des besoins de terrain.

Enfin, l'emploi en concessions, pour le compte d'entreprises privées, a tendance à diminuer sur longue période, probablement sous le double effet d'un mouvement général de délocalisation de l'emploi industriel (années 1990-2000) et des crises économiques (post-2008, post-Covid). D'autres difficultés plus concrètes sont aussi souvent soulevées à propos de la main-d'œuvre (faiblement qualifiée, peu

productive, et qui connaît un fort *turnover* du fait de son statut pénal), des locaux généralement peu adaptés (trop petits et non-extensibles, mal équipés, difficiles d'accès et éloignés des zones d'activité) et des contraintes de sécurité inhérentes au milieu carcéral (contrôle des camions, des outils, etc.). Ce contexte nuit nécessairement à la productivité du travail en détention. De plus, la complexité et l'hétérogénéité des démarches à effectuer pour installer un atelier a pu freiner des entreprises de taille petite et moyenne, même si ces aspects s'améliorent avec l'ATIGIP. Enfin, il faut noter que, malgré le développement de la RSE, le travail en détention peine à attirer les acteurs privés : une partie de la réticence vient certainement de l'image dégradée de la prison elle-même mais aussi des conditions de travail et des droits des détenus-travailleurs, encore très éloignés du fonctionnement classique des activités économiques. A ce sujet, l'ATIGIP a lancé en 2020 le label PePs ("Produit en Prison.s") pour tenter de donner une image favorable aux biens et services produits en milieu carcéral.

## 4. Les analyses des programmes de réinsertion et de leurs effets

Le travail pénitentiaire connaît donc un relatif essoufflement en France, que de nombreux observateurs et décideurs constatent, mais qui peine à s'inverser. En parallèle, la littérature académique en économie du droit a analysé, aussi bien par des approches théoriques qu'empiriques, les conséquences de tels programmes de réinsertion parmi les différents outils de politique pénale à la disposition des pouvoirs publics. Ces travaux mettent en lumière les bénéfices sociaux de ces activités, tout en identifiant également quelques menaces et écueils.

### 4.1. Incitations des différents acteurs et politique optimale

#### A) La dissuasion de la délinquance : les principaux enseignements de l'analyse économique théorique

Des moyens doivent, en général, être mis en œuvre pour faire appliquer la loi. En effet, le seul fait de légiférer ne suffit pas. Cela passe essentiellement par des sanctions dont le but est, en général, de dissuader l'infraction à la loi (fonction de dissuasion) mais qui peut également servir à dédommager les victimes de telles infractions (fonction de réparation). En pratique, les sanctions peuvent être de deux types : pécuniaire et non pécuniaire. Le deuxième est représenté dans la littérature économique essentiellement par les peines de prison mais, par extension, on peut généraliser les résultats à d'autres formes plus ou moins équivalentes comme la probation, le contrôle par bracelet électronique, les travaux d'intérêt général, etc. Les peines de prison ont, conventionnellement et historiquement, plusieurs fonctions : la dissuasion, l'incapacité temporaire infligée aux criminels, la réinsertion et enfin le châtiment. Ce second type de sanction engendre donc des coûts de mise en œuvre (comme les coûts d'incarcération) alors que le premier type de sanction est considéré comme non coûteux pour la société (simple transfert), même si le montant des amendes est contraint par la richesse des individus. L'analyse économique du crime s'est construite à la suite de l'article pionnier de Becker (1968) et de son extension par Ehrlich (1973). Le délinquant est considéré comme un agent rationnel qui décide de commettre une infraction lorsque son espérance d'utilité en le faisant est plus importante que l'utilité qu'il aurait sans infraction. On peut résumer cela par l'inégalité suivante : $pU(Y-f)+(1-p)U(Y) > U_{nc}$. *Y* est le bénéfice que retire l'individu de l'infraction, $p$ est la probabilité de capture et de punition, *f* est l'amende encourue et enfin $U_{nc}$ est le niveau d'utilité sans infraction. En cas de neutralité face au risque, la condition se résume à $Y > pf$. Ainsi, pour dissuader un individu de commettre une infraction, c'est l'espérance d'amende qui importe (les deux instruments *p* et *f* étant d'égale efficacité). Le principal résultat consiste alors à porter l'amende à son maximum puisque c'est un pur transfert socialement non coûteux alors que la détection est coûteuse. Par ailleurs, Polinsky et Shavell (2007) montrent qu'à partir du moment où les autorités doivent

également choisir une probabilité de détection et de condamnation qui est coûteuse, leur choix se porterait sur une probabilité qui ne dissuaderait pas tous les individus. Ainsi, une certaine tolérance du crime est optimale socialement (à l'optimum, l'espérance d'amende est plus faible que le dommage). Dans la réalité, les systèmes judiciaires ne prescrivent typiquement pas des amendes maximales. D'ailleurs, il existe plusieurs circonstances dans lesquelles fixer l'amende à son maximum n'est pas nécessairement optimal (voir Garoupa (1997) pour une recension).

En termes d'efficacité d'une hausse de la probabilité *p* ou de celle de l'amende *f*, Becker montre que si les individus sont averses vis-à-vis du risque, une hausse des amendes s'avère être plus efficace qu'une hausse de la probabilité *p*, alors que le contraire est vrai lorsque les individus ont une préférence pour le risque. Le même type d'analyse est mené par Polinsky et Shavell (2007) lorsque la sanction est l'emprisonnement. Il s'avère également que la sanction doit être maximale lorsque les individus sont neutres au risque. En effet, on préfère baisser la probabilité *p* tout en maintenant l'espérance de sanction constante (donc un niveau de dissuasion constant) car cela induit moins d'emprisonnement même si la sanction est plus élevée : la baisse des coûts de mise en œuvre augmente le bien-être social. Ainsi, la sanction optimale est le niveau maximal, sauf potentiellement lorsque les individus préfèrent le risque en ce qui concerne les peines d'emprisonnement. Lorsque les deux types de sanction peuvent être utilisés, il s'avère qu'il faudrait d'abord utiliser une sanction pécuniaire maximale avant de rajouter éventuellement une peine de prison (puisque les amendes sont des sanctions moins coûteuses). Le fait de rajouter une peine de prison dépend donc fondamentalement de la sous-dissuasion qui résulterait de l'utilisation des amendes seules et du coût social de l'emprisonnement (voir Polinsky et Shavell, 2000).

Pour finir, il est important de noter que si l'objectif des peines de prison est l'*incapacitation* (ou neutralisation), il est optimal de garder en prison le délinquant tant que le dommage qu'il causerait (en étant à l'extérieur) est supérieur au coût de son incarcération. La sanction optimale s'avère donc être plus importante que celle qui suffirait à le dissuader de commettre l'infraction (Chalfin et McCrary, 2017). Il est à noter que si les éléments de preuve empiriques confirment le fait que le crime est sensible aux efforts de police et aux opportunités d'emploi dans le marché légal, il n'en va pas de même avec la sévérité des sanctions (voir Chalfin et McCrary (2017) pour une revue de littérature théorique et empirique).

La prise en compte des aspects dynamiques dans le comportement criminel est venue un peu plus tard dans différents contextes (voir Mocan et al. (2005) pour une succincte revue de littérature). Un modèle dynamique canonique de type beckérien est proposé dans Lee et McCrary (2017). Un agent décide de commettre ou non un crime en se basant sur les profils de revenus intertemporels, sur les probabilités de se faire arrêter et emprisonner. Les résultats obtenus confirment, entre autres, le fait qu'une plus grande probabilité d'appréhension et une sanction de prison plus importante font baisser le taux de commission de crimes. Appliqué au cas des délinquants autour de l'âge de 18 ans, qui correspond à une aggravation importante des sanctions, ils montrent toutefois que l'effet de dissuasion est relativement mineur.

L'article le plus intéressant pour notre propos est celui de Mocan et al. (2005). Ce modèle propose d'analyser, outre l'impact de la dissuasion et des opportunités sur le marché légal du travail sur l'activité criminelle courante, l'effet de la nature de l'expérience d'incarcération sur le comportement futur. Ces auteurs considèrent que les agents sont dotés de deux types de capital humain, légal et criminel, et qu'ils peuvent investir pour améliorer leur capital humain légal. Les deux types de capital interagissent selon un processus dynamique de dépréciation ou d'appréciation, ce qui permet d'analyser différentes situations et expliquer ainsi l'hétérogénéité observée dans le comportement des agents. Dans ce modèle dynamique, l'agent choisit le temps passé dans l'activité criminelle en

fonction du taux de retour des activités criminelle et légale, de son capital humain (légal et criminel) et également de la probabilité d'être appréhendé et emprisonné. Ce modèle peut, de ce fait, générer des résultats plus riches que ceux de l'analyse classique au sens où l'environnement de l'agent est endogène et il est fonction de l'appréciation/dépréciation du capital humain quand l'agent est en prison. A partir de simulations, les auteurs analysent différents scenarii et arrivent à des résultats potentiellement très intéressants d'un point de vue pratique. C'est ainsi qu'ils montrent une asymétrie dans l'interaction entre la probabilité d'être au chômage dans le marché légal et le fait d'entrer dans le marché illégal. Ainsi, en cas de récession un agent sera plus enclin à entrer dans le marché illégal si les opportunités d'emploi diminuent dans le marché légal, mais il ne revient pas nécessairement au marché légal à sa libération, à cause d'une dépréciation de son capital humain légal et de l'appréciation de son capital humain illégal. L'objectif du travail pénitentiaire consiste justement à augmenter les compétences légales et à réduire les interactions négatives en détention, afin de favoriser *in fine* la réinsertion.

**B) Le travail en prison**

La question du travail en prison peut se poser de différentes manières selon l'angle d'attaque et la fonction que l'on assigne aux peines d'emprisonnement. Ainsi, on peut typiquement se poser la question de l'impact du travail d'une part sur la dissuasion du crime, sur l'*incapacitation* et d'autre part sur la réinsertion *(rehabilitation).* Outre le fait que le travail en prison crée de la valeur ajoutée pour la société, il impacte également les différents acteurs directement concernés. En effet, travailler en prison pourrait se traduire par un accroissement des revenus des prisonniers durant l'incarcération, et éventuellement à leur sortie de prison (pécule). Le fruit de ce travail peut également servir, en partie, à dédommager les victimes. Enfin, il pourrait également servir à maintenir le capital humain des prisonniers et donc éventuellement augmenter leurs chances de se réinsérer et de ne pas récidiver. Se pose également la question des incitations des entreprises à vouloir faire travailler des prisonniers (moindre coût mais contraintes sur le type de production). Pour les autorités publiques, se pose enfin la question de l'intérêt du travail en prison à travers notamment les coûts mais également ce que cela peut rapporter en termes de gestion au quotidien des prisons (affectation de locaux, moindre violence durant l'incarcération, etc.) et aussi après la sortie de prison (moindre récidive de la part des prisonniers). Dans ce qui suit, nous discutons brièvement les rares contributions théoriques qui ont trait directement ou indirectement à la question de l'emploi en prison. Elles se basent sur des modèles d'allocation du temps disponible entre activités légale et illégale (que l'on qualifie également de modèles à choix de portefeuille) ou sur des modèles de dissuasion.

L'analyse classique de la délinquance insiste sur le fait que des conditions meilleures sur le marché légal du travail (salaires plus conséquents, chômage plus faible) incitent moins à la commission d'actes délictuels. Or, en pratique les ex-détenus ont, en général, plus de mal à retrouver un emploi à leur sortie de prison et ont des salaires plus faibles que le reste des travailleurs. Ceci est notamment dû à un effet de stigmatisation de cette population. Des justifications économiques ont été avancées pour l'expliquer. Rasmussen (1996) a proposé deux modélisations en termes d'aléa moral et de sélection adverse qui font apparaître la stigmatisation comme un phénomène d'équilibre. Une autre explication importante réside dans la dépréciation du capital humain légal (Mocan et al., 2005). Ceci est important dans l'analyse de l'épineuse question de la récidive.

L'article de Mocan et al. (2005) permet d'analyser plus globalement l'impact de programmes de réinsertion sur le comportement de l'agent après sortie de prison. Il apparaît alors clairement que ce type de programme (enseignement, formation, travail, ou encore d'autres formes qui améliorent le

capital humain légal) permet de rendre la participation au marché légal plus intéressante après sortie de prison. Au contraire, en l'absence de programme de réinsertion ou lorsque la culture de prison prend le dessus, la propension à commettre des méfaits augmente et la récidive est plus probable.

A notre connaissance, le premier travail incorporant explicitement la possibilité de travailler en prison est celui de Cox (2009, chapitre III). Dans un modèle statique simple, un individu décide d'allouer son temps disponible entre une activité légale et une activité criminelle sachant qu'il peut être au chômage et qu'il pourrait également être amené à travailler durant sa détention, en cas d'incarcération. Dans le cadre d'un modèle simple à la Becker, l'auteure montre que le temps alloué au travail légal ne dépend en fin de compte que des paramètres liés aux revenus tirés de l'activité légale en liberté ou en incarcération. Plus ces gains sont importants, plus le temps alloué au travail légal est important. Dans son modèle, seule la probabilité de détection et d'incarcération affecte de manière non ambiguë (et négativement) le temps alloué à l'activité criminelle. Pour les autres paramètres, cela dépend notamment de l'aversion vis-à-vis du risque des individus et de son évolution par rapport aux revenus. Ce modèle épuré permet d'aboutir à des prédictions que l'auteure teste par la suite. Ainsi, dans le cas d'un individu averse au risque, lorsque la probabilité de travailler en cas d'incarcération et les gains afférents augmentent, le temps alloué à l'activité criminelle augmente (le contraire étant vrai pour un individu qui aime le risque). De même, une augmentation de la probabilité d'incarcération a un effet négatif sur l'activité criminelle lorsque l'individu est averse (ou neutre) vis-à-vis du risque. L'effet s'avère toutefois ambigu lorsque l'individu aime le risque. Ce modèle possède plusieurs limites, notamment du fait qu'il considère que l'action des autorités est exogène alors que l'on pourrait penser que l'activité criminelle peut influencer les décisions des autorités en matière de lutte contre la criminalité. De plus, son caractère statique ne permet pas de prendre en compte l'impact de la durée de l'incarcération sur le comportement criminel.

Polinsky (2017) est l'un des rares auteurs à avoir proposé une analyse théorique du travail en prison dans le cadre d'un modèle de dissuasion. Outre le fait qu'il génère de la valeur ajoutée pour la société, le travail en prison peut avoir deux effets conflictuels sur la dissuasion. D'un côté, la désutilité au travail des prisonniers augmente l'effet dissuasif de la prison. D'un autre côté, toute compensation pour ce travail pourrait diminuer cet effet dissuasif. Dans le cadre d'un modèle simple de dissuasion où les prisonniers ne diffèrent que par le gain potentiel retiré de l'infraction, la mise en œuvre d'un programme de travail en prison, sur la base du volontariat, est toujours Pareto améliorante. En effet, supposons que l'on rémunère les prisonniers à un salaire juste égal à leur désutilité au travail. Cela ne change en rien leur désutilité à être incarcérés ni donc le niveau de dissuasion de la détention. En revanche, du point de vue collectif, la société profite de la valeur de la production des détenus. Il montre, par ailleurs, qu'un programme de travail obligatoire s'avère même meilleur du point de vue collectif. En effet, en forçant les détenus à travailler et en ne les rémunérant pas, on augmente le caractère dissuasif de la prison. On peut restaurer le niveau de bien-être des détenus, et donc avoir le même niveau de dissuasion, en réduisant la durée de l'emprisonnement ou la probabilité de détection et de condamnation ; ce qui a pour effet de réduire les dépenses publiques en matière de mise en œuvre de la loi. Ce type de résultat reste valable lorsque les détenus diffèrent par leur productivité. En revanche, lorsque les détenus diffèrent par leur désutilité au travail, un programme de travail sur la base du volontariat peut s'avérer meilleur qu'un programme obligatoire s'il permet aux détenus dont la désutilité au travail est trop élevée de ne pas travailler. Ceci est socialement optimal si leur désutilité est supérieure à la valeur de l'output de leur travail. Polinsky (2017) propose quelques extensions à son modèle de base. Ainsi, si la productivité des détenus est, au moins en partie, sous leur contrôle, il est nécessaire de les inciter à travailler et donc augmenter leur rémunération ; ce qui pourrait réduire la dissuasion. La désirabilité des programmes de travail en prison dépend alors de la comparaison entre la valeur de l'output additionnel généré et les coûts d'augmentation de la

probabilité de détection et de condamnation ou de la sentence si l'on veut restaurer le même niveau de dissuasion. La désirabilité des programmes de travail est également vérifiée lorsque l'objectif de la prison n'est pas la dissuasion mais plutôt l'*incapacitation*. De même, lorsque l'objectif est la réinsertion (*i.e.* préparer le retour des prisonniers à la vie normale en étant plus productifs) la mise en œuvre de programmes de travail (incluant notamment des formations professionnelles) est souhaitable et un programme obligatoire aurait un avantage certain par rapport à un programme sur la base du volontariat, à partir du moment où tous les détenus profiteraient du bénéfice des formations professionnelles et non pas uniquement ceux qui choisissent d'y participer. Ce type de modèle est intéressant à plus d'un titre mais il est d'essence statique et ne prend pas en compte les effets potentiels sur le futur comportement des détenus après leur sortie de prison.

Pelletan (2020) développe, quant à lui, un modèle dynamique à deux périodes dans lequel un individu choisit l'allocation de son temps entre une activité légale et une activité illégale. En période 1, l'individu n'est pas condamné et doit allouer son temps entre une activité légale à un salaire donné et une activité illégale risquée. Il risque dans ce dernier cas une incarcération. En seconde période, l'agent aura un salaire plus faible sur le marché du travail légal, soit à cause d'une incarcération (perte de capital humain), soit à cause d'une condamnation autre (stigmatisation). Il s'avère alors de manière claire qu'une augmentation du salaire légal a un impact négatif sur le temps alloué au crime à chaque période. L'auteur s'intéresse ensuite à l'impact d'une hausse de la sévérité de la pénalité sur la dissuasion du crime. L'effet s'avère négatif sur le temps alloué à l'activité illégale en période 1 et en période 2 pour un agent qui n'a pas été condamné auparavant. Il s'agit d'un pur effet de dissuasion. Pour ce qui est de l'allocation du temps en période 2, outre l'effet dissuasif dû à la sanction elle-même, la dégradation des conditions sur le marché légal du travail incite plutôt l'agent à augmenter le temps alloué à l'activité illégale, relativement plus lucrative. Au total, cela ne se traduit pas nécessairement par une plus grande dissuasion. Des programmes d'enseignement ou de travail en prison pourraient alors permettre de compenser la dépréciation du capital humain. Ces mesures alternatives et/ou complémentaires pourraient donc être opportunes pour contrecarrer certains effets néfastes de l'incarcération et *in fine* améliorer l'effet dissuasif des peines de prison.

Que peut-on en déduire de ces analyses ? *Primo*, l'intérêt social à mettre en place des programmes de travail est clairement acquis même dans le cadre de la dissuasion. *Secundo*, lorsque les peines d'emprisonnement se durcissent l'effet sur la dissuasion et la récidive n'est pas clair. Il pourrait même s'avérer néfaste. Ce qui appelle, *tertio*, à la considération de dispositifs de réinsertion (programmes d'enseignement, programmes de travail, libération conditionnelle, etc.) comme complémentaires, voire en partie substituables, afin de mieux lutter contre la récidive, véritable enjeu pratique.

### 4.2. Les effets de l'incarcération et des programmes de réinsertion par le travail

La recherche empirique sur les effets de la prison sur la récidive et le retour à l'emploi s'est développée autour de deux axes. Un premier axe vise à mesurer les effets de l'incarcération, de sa durée ou des conditions de détention, sur le devenir des anciens détenus, en les comparant à des condamnés ayant subi des peines différentes. Le deuxième axe tente d'ouvrir la "boîte noire" de l'incarcération en étudiant les effets, au sein d'une même prison, de bénéficier ou non de certains programmes de réinsertion : il s'agit alors de comparer le devenir des détenus ayant exercé un travail, suivi une formation, etc., à d'autres détenus ayant des profils comparables à l'entrée de ces programmes.

Avant de passer en revue ces travaux, il est important de noter que la littérature internationale a désormais largement validé l'hypothèse d'un lien causal entre récidive et marché du travail. De nombreux travaux récents (Yang, 2017; Schnepel, 2018 ; Galbiati et al., 2021) montrent qu'une baisse

du taux de chômage local permet une diminution de la récidive des sortants de prison, en particulier lorsque ces emplois sont bien payés et dans des secteurs accessibles aux anciens détenus (secteurs de la construction et de l'industrie notamment). En améliorant l'employabilité des sortants de prison, on peut donc bien espérer des effets bénéfiques en matière de réduction de la récidive. En France, Galbiati et al. (2021) montrent même que, au-delà de l'effet direct du marché de travail, la médiatisation des créations et destructions d'emploi dans la presse locale affecte elle aussi les comportements de récidive.

**A) L'effet de la détention sur l'employabilité et la récidive**

Depuis les années 1990, les études empiriques se multiplient pour mesurer les effets de l'incarcération, avec des méthodes d'identification de plus en plus convaincantes. Celles-ci exploitent généralement soit des panels de condamnés suivis sur longue période, soit des expériences naturelles où des délinquants comparables ne subissent pas les mêmes peines pour des raisons exogènes (comme les préférences des magistrats qui les jugent). Cette littérature converge vers un résultat principal : en comparaison des peines alternatives, l'incarcération a généralement un effet négatif sur les perspectives professionnelles futures, tant sur les chances de trouver un emploi que sur le niveau de revenu, et elle augmente le risque de récidive. Ces effets sont cependant assez hétérogènes d'un pays à l'autre et même d'une prison à l'autre (selon qu'elle est axée sur la réinsertion ou sur la sanction). A la marge intensive (durée des peines), les effets d'un allongement de l'incarcération sont moins clairs : ils peuvent contrebalancer ou au contraire aggraver les effets néfastes de l'incarcération.

Parmi les travaux précurseurs dans ce domaine, on peut citer Freeman (1992) qui montre un effet statistiquement négatif du passage en prison aux Etats-Unis sur la probabilité d'être employé dans les huit années suivant la sortie, ainsi que sur le nombre total de semaines travaillées. Grogger (1992, 1995) étudie quant à lui l'impact d'une arrestation (inscrite au casier judiciaire) sur les chances de trouver un emploi et le niveau de revenus jusqu'à plus de 20 ans plus tard. Il obtient des résultats comparables, à savoir que les arrestations ont un effet négatif sur l'employabilité et sur le niveau de revenus[20].

L'une des meilleures études récentes, basées sur des données du Texas, aboutit à des conclusions similaires. En exploitant les différences de sévérité entre juges désignés aléatoirement, Mueller-Smith (2015) confirme les effets néfastes de l'incarcération (et de sa durée) sur le risque de récidive et le retour à l'emploi. Cet effet négatif de la détention sur les perspectives professionnelles peut être attribué à plusieurs mécanismes : la prison entraînerait une baisse du capital humain (*soft* et *hard skills*) et, au contraire, une hausse des compétences spécifiquement criminelles échangées entre co-détenus. De plus, l'incarcération enverrait un signal négatif aux futurs employeurs potentiels, ce qui réduirait les chances d'embauche en contexte d'asymétrie d'information.

Ces effets de l'incarcération semblent s'inverser en Europe du Nord, une région du monde connue pour ses conditions de détention très orientées vers la réinsertion et moins vers la punition. Au Danemark, Landersø (2012) montre ainsi que les détenus ayant subi une période d'incarcération plus longue connaissent des taux de chômage plus bas et des revenus plus élevés, cette différence se creusant avec le temps. L'auteur attribue ces effets bénéfiques aux programmes de réinsertion suivis par les détenus danois, qui demandent quelques mois d'incarcération pour être mis en place et porter leurs fruits. En Norvège, Bhuller et al. (2020) montrent même que, par rapport aux peines alternatives, l'incarcération réduit massivement la récidive dans les cinq ans suivant la libération chez les

[20] Pour des synthèse des travaux académiques sur ce sujet, voir Western et al. (2001) et Doleac (2018).

délinquants qui ne travaillaient pas avant d'être incarcérés : leur probabilité de récidive est divisée par deux (-41 points) et leur taux d'emploi augmente massivement (+36 points). A l'inverse, chez ceux qui occupaient un emploi auparavant, l'incarcération n'a pas d'effet significatif par rapport aux peines alternatives. Ces résultats montrent que des prisons tournées vers la réinsertion, où les détenus suivent des programmes de réinsertion par le travail notamment, comme c'est le cas dans les pays scandinaves, peuvent avoir des effets très bénéfiques chez les condamnés mal insérés, et des effets au contraire nuls sur les condamnés déjà insérés auparavant.

La comparaison des résultats observés aux Etats-Unis et en Europe du Nord pourrait cependant cacher d'autres différences entre les pays, leurs politiques pénales ou sociales par exemple. Néanmoins, plusieurs études comparant différentes prisons d'un même pays démontrent que les conditions de détention ont bien un effet causal sur les perspectives futures des détenus. Un premier exemple étudié par Mastrobuoni et Terlizzese (2019) provient d'Italie où la nouvelle "prison ouverte" de Bollate (dans la banlieue de Milan) fait office de modèle par rapport aux prisons italiennes traditionnelles, souvent vétustes. En exploitant des transferts exogènes vers cette prison "modèle" centrée sur la réinsertion, les auteurs montrent que chaque année passée dans cette "prison ouverte" plutôt qu'une prison traditionnelle réduit la probabilité de récidive dans les trois ans de 6 points, un effet particulièrement fort chez les moins diplômés. Un deuxième exemple provient de Colombie où Tobón (2020) étudie les effets d'un programme de construction de nouvelles prisons. Il montre que ces nouvelles prisons aux conditions de détention bien meilleures permettent une réduction significative du risque de récidive. Parmi les mécanismes expliquant cet écart entre les deux générations d'établissements, Tobón (2020) met en évidence l'importance des programmes de réinsertion : l'instauration de ces programmes dans les nouvelles prisons permettrait d'éviter la détérioration du capital humain et donc d'améliorer les chances de réinsertion. Au total, ces prisons modernes, bien que plus coûteuses, présenteraient donc un bilan coût-bénéfice favorable pour la société.

**B) L'effet des programmes de réinsertion**

Ces travaux n'offrent que des preuves indirectes de l'efficacité des programmes axés sur la réinsertion. En effet, ils ne comparent pas, au sein d'un même établissement, des détenus ayant bénéficié ou non d'un travail en détention, d'une formation ou d'autres activités. Les effets bénéfiques de prisons modernes, plus tournées vers la réinsertion, pourraient s'expliquer par d'autres différences, en particulier la composition plus favorable du groupe de codétenus dans ces établissements que dans d'autres (l'administration sélectionne généralement les "meilleurs" détenus pour accéder à ces établissements). La présence d'effets de pairs entre codétenus est en effet très bien établie dans la littérature depuis Bayer et al. (2009).

Pour identifier l'effet causal des programmes de réinsertion, il convient de comparer des détenus similaires qui ont participé ou non à ces programmes pour des raisons exogènes. Cependant, ces programmes sont souvent basés sur une auto-sélection des détenus qui se portent candidats, doublée d'une sélection par l'administration des candidats retenus. C'est cette double sélection qui aboutit, en France comme ailleurs, à ce que le travail pénitentiaire ne bénéficie généralement qu'à une minorité d'"heureux élus".

Un article pionnier de Lipton et al. (1975) a proposé une méta-analyse de 213 études menées aux Etats-Unis et dans d'autres pays entre 1945 et 1967 qui évaluaient des programmes en détention - réinsertion par le travail, la santé, l'enseignement, etc. La conclusion principale a une influence forte et durable dans la littérature : même si les auteurs suggèrent que dans certaines circonstances et

pour certains types de détenus, quelques programmes ont pu avoir un effet bénéfique par rapport à l'absence de programme, globalement « *nothing works* ».

En réaction au constat d'échec de Lipton et al. (1975), l'Administration Pénitentiaire américaine renforce au début des années 1980 ses programmes de réinsertion (notamment par le travail) et met en place des programmes d'évaluation de ces dispositifs, dont l'article de Saylor et Gaes (1997) présente les principales conclusions. Par rapport aux études précédemment réalisées sur le sujet, les deux auteurs contrôlent au maximum le biais de sélection qui peut apparaître (les participants à des programmes de réinsertion étant souvent les plus motivés donc moins susceptibles de récidiver) ; en outre, ils utilisent un large échantillon de détenus ayant participé à des ateliers de production pendant au moins 6 mois avant leur libération ou ayant reçu une formation professionnelle en détention. Les résultats de leur analyse suggèrent que dans l'année suivant la sortie de prison, les anciens détenus ayant travaillé ou ayant été formés en détention sont significativement plus susceptibles de trouver un emploi que ceux n'ayant pas bénéficié de ces programmes – cet écart étant de 14 points de pourcentage un an après la libération. En analysant la récidive à plus long terme à l'aide de données de 1995 portant sur le même échantillon, les auteurs obtiennent que chez les anciens détenus ayant travaillé dans des ateliers en détention, le risque de récidive dans les 8 à 12 années suivant la sortie de prison est moins élevé de 24% par rapport à celui des détenus n'ayant pas travaillé en détention.

Ces résultats ont été confirmés et étayés par d'autres études depuis. On peut en particulier citer l'analyse de Cox (2016) portant sur l'effet plus particulier de l'implication du secteur privé en détention (*via* le Prison Industry Enhancement Certification Program, PIECP) sur les perspectives de réinsertion professionnelle des ex-détenus. Son étude porte sur plus de 1 000 anciens détenus libérés entre janvier 1996 et juin 2001 dans plusieurs Etats américains. L'auteure montre que la participation au programme d'emploi déployé par un acteur privé permet d'accroître la probabilité de trouver un emploi à la sortie – en particulier immédiatement après, en raison de la possibilité pour les détenus participant au programme de nouer un réseau avec les employeurs. Les niveaux de revenus du travail à la sortie sont également plus élevés ; néanmoins, ce niveau de revenus plus élevés (et donc d'emploi de meilleure qualité que pour leurs pairs) ne signifie pas un meilleur taux de maintien dans l'emploi dans le temps pour les anciens détenus ayant participé au PIECP. Cox (2016) conclut que ce programme de travail peut développer des compétences techniques (*hard skills*) permettant de trouver un emploi plus rapidement et de prétendre à des postes plus qualifiés, mais qu'il peine à développer des *soft skills* (savoir-être et appétence pour l'emploi) qui permettrait un effet durable. Les effets bénéfiques du programme PIECP sur la récidive sont également confirmés par Hopper (2013) au Tennessee et dans l'Indiana. Au Chili, Baeza et Grau (2017) trouvent aussi des effets favorables importants du travail en détention sur la récidive pour certains groupes de détenus (notamment ceux condamnés pour des atteintes aux biens), même si l'effet moyen dans l'échantillon total est imprécis et non-significatif.

Zanella (2020) propose une contribution très riche sur le sujet spécifique du travail en prison. L'auteur distingue trois effets du travail pénitentiaire pour un détenu : un effet "formation" *via* l'acquisition de capital humain (légal), un effet "social" *via* la réduction du temps passé en cellule avec des codétenus (au profit du temps passé au travail), et enfin un effet de liquidité. Selon ce dernier effet, le fait pour un détenu de pouvoir accéder à des revenus en détention réduit son coût perçu de l'incarcération actuelle et d'une incarcération future, générant une forme d'effet d'aubaine et donc une réduction de la dissuasion. En exploitant des données individuelles portant sur 125 000 détenus en Italie entre 2009 et 2012, Zanella (2020) parvient à identifier empiriquement ces différents effets. Ses résultats montrent que pour les très courtes peines (inférieures ou égales à 6 mois), l'effet de liquidité l'emporte sur les effets socialement bénéfiques (effet formation et effet social) : l'accès à un travail

augmente significativement le risque de récidive, de l'ordre de 9 points en plus dans les trois ans, les revenus étant perçus comme une aubaine. Cependant, pour la majorité des détenus qui subissent des peines plus longues que 6 mois, les effets bénéfiques du travail pénitentiaire l'emportent et l'accès un emploi permet de réduire la récidive de 10-11 points dans les trois ans. L'auteur montre donc que globalement, le travail pénitentiaire en Italie est justifié sur la base d'une analyse coûts-bénéfices. L'effet moyen du travail chez l'ensemble des détenus italiens est une réduction de 3 points de la probabilité d'être réincarcéré dans les trois ans, soit une baisse de 6% par rapport au taux de récidive observé (47%). Enfin, les simulations de Zanella (2020) suggèrent que la forte augmentation des salaires horaires en Italie en 2017 (passage d'une moyenne de 3,50 euros de l'heure à 7 euros) est socialement sous-optimale à cause du renforcement de l'effet de liquidité.

De même, en étudiant les programmes de réinsertion des détenus au Québec, Arbour et al. (2021) trouvent également des effets très bénéfiques de tels programmes sur la récidive (-9 points après trois ans). Surtout, ils montrent que ces effets sont obtenus uniquement lorsque les programmes répondent aux besoins individuels des détenus, identifiés en amont (problème d'employabilité, d'addiction, etc.). Lorsque les programmes sont attribués sans évaluation préalable, ceux-ci sont inefficaces (effets faibles ou nuls), comme a pu aussi le trouver Lee (2019) pour les programmes proposés en Iowa.

Pour résumer, le consensus académique actuel pointe vers un effet généralement bénéfique des programmes de réinsertion en détention, et en particulier des programmes axés sur le travail (Weisburd et al., 2016). Ces programmes sont particulièrement efficaces auprès des détenus qui n'avaient pas d'attache avec le milieu professionnel (Mastrobuoni et Terlizzese, 2019 ; Bhuller et al., 2020). Si certains programmes semblent inefficaces, c'est bien souvent parce qu'ils ne sont pas adaptés aux besoins des détenus, que leur contenu est de trop faible qualité, ou éventuellement que des salaires trop élevés génèrent une forme d'effet d'aubaine en prison. Les effets peuvent donc fortement varier d'un programme à l'autre selon leurs modalités pratiques, comme le montre également Doleac (2018) dans sa revue de littérature. L'auteure montre aussi que les programmes de réinsertion semblent plus efficaces quand les détenus obtiennent un certificat pour attester de leurs efforts de réinsertion. En effet, de tels certificats permettent de réduire les asymétries d'information dont souffrent ensuite les ex-détenus face aux employeurs potentiels, lesquels préfèrent souvent ne pas "prendre de risque" en embauchant un ancien détenu. Les certificats évitent donc les problèmes de sélection adverse.

Enfin, au-delà de ses effets sur les compétences professionnelles et sociales, le travail en détention peut également avoir des bienfaits plus psychologiques en améliorant l'image de soi chez les détenus. Le travail permet en effet aux détenus de cesser de s'identifier (et d'être identifiés) uniquement comme des délinquants, mais également comme des travailleurs et des membres actifs de la société. Une expérience menée dans une prison en Suisse montre que cette image de soi a des effets performatifs sur les comportements : dans cette expérience, les détenus à qui on rappelle leur passé pénal trichent ensuite 60% plus souvent dans un jeu que les autres détenus (Cohn et al., 2015).

### C) Le cas français : peu d'études mais des difficultés de réinsertion avérées

Concernant le cas français spécifiquement, il n'existe pas à ce jour d'analyse empirique portant sur l'impact du travail en détention ou d'autres programmes sur la réinsertion des détenus, fautes notamment de données de qualité et accessibles aux chercheurs.

Néanmoins, on peut citer quelques analyses éclairantes qui approchent le sujet : Kensey (2012) souligne la multiplicité des difficultés rencontrées par les détenus à leur libération (absence de logement, d'emploi, de moyens financiers suffisants, de contact humain), qui rendent de fait très complexe leur réinsertion sociale et professionnelle. L'analyse empirique de Monnery (2016) sur les réductions de peine collectives (grâces du 14 juillet) montre l'importance de la préparation à la sortie comme moyen de réduire les risques de récidive. L'analyse juridique menée par Baader et Shea (2007) tente d'expliquer pourquoi tant de détenus ne trouvent pas d'emploi à leur libération. Les auteurs soulignent la précarisation de l'emploi carcéral, qui se manifeste par des postes très faiblement qualifiés et rémunérés et la faible implication des personnels d'encadrement (surveillants et donneurs d'ordres) dans la formation plus générale (notamment, aux *soft skills*) des détenus. Les auteurs imputent ces faiblesses du système de travail pénitentiaire à la priorité donnée, par les directions d'établissements, au maintien de l'ordre, au détriment des objectifs réels en termes de réinsertion. Enfin, on peut citer l'analyse de Nakara et Bourdil (2016) qui met en lumière le choix de certains détenus de se tourner vers l'entrepreneuriat face aux difficultés d'insertion par le travail salarié - mais qui retrouvent, dans leur écosystème d'accompagnement à la création d'entreprise, des freins similaires liés à leur faible capital (humain et financier) à la sortie de détention, et à la méconnaissance de leurs problématiques spécifiques par les acteurs de droit commun.

Ces études montrent donc combien le passage par la détention demeure un frein à l'emploi à la sortie en France, en particulier lorsqu'aucun dispositif de transition ou de préparation adéquate à la sortie, n'est mis en place. La présence d'ateliers de travail, en particulier ceux faisant intervenir des entreprises susceptibles de fournir un emploi aux anciens détenus, peut donc être envisagée comme une aide pour faire face à cet ensemble de difficultés.

## 5. Analyse coûts-bénéfices et recommandations de politique publique

### 5.1. Une évaluation des coûts

Le travail pénitentiaire est une activité à fort potentiel puisqu'il permet d'occuper les détenus et d'apaiser la détention, et donc *in fine* d'améliorer les conditions de détention des prisonniers et de travail des personnels. Il permet aussi d'assurer des revenus aux détenus, fort utiles pour cantiner et améliorer leur quotidien, indemniser les parties civiles voire soutenir financièrement des proches à l'extérieur, et disposer d'un pécule à la sortie. Enfin, le travail pénitentiaire, à l'instar de l'enseignement et de la formation professionnelle, permet d'améliorer l'employabilité des personnes détenues par l'acquisition de compétences (savoir-faire et savoir-être), ce qui peut générer des bénéfices sociaux en termes de réduction de la récidive et d'augmentation des revenus salariaux futurs (et donc de réduction des coûts sociaux associés à la récidive et au chômage). Ce sont des externalités positives à prendre donc en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Il est de ce fait impératif, si l'on souhaite réaliser une analyse coûts-bénéfices complète, de tenir compte de l'ensemble de ces bénéfices et des coûts associés.

Il faudrait également tenir compte de l'impact du travail sur les incitations des individus à commettre des infractions. En effet et au-delà de son coût budgétaire, un désagrément potentiel du travail pénitentiaire vient de la possibilité d'une moindre dissuasion des délinquants potentiels, si la prison devenait pourvoyeuse d'emplois et de revenus élevés pour les personnes incarcérées. Cette moindre dissuasion des peines de prison par l'effet rémunérateur du travail peut concerner à la fois les primo-délinquants potentiels (dissuasion générale) et les anciens détenus ayant été eux-mêmes potentiellement exposés au travail pénitentiaire (dissuasion spécifique). Le coût anticipé de la

sanction pénale serait ainsi réduit dans le calcul beckerien des délinquants, conduisant à des passages à l'acte plus fréquents. Toutefois, cette possibilité reste théorique et à notre connaissance seul l'article de Zanella (2020) montre une augmentation de la récidive à cause du travail pour les condamnés à une très courte peine, et un effet bénéfique pour les autres. Concernant la dissuasion générale, il faut noter que les effets estimés dans la littérature sont souvent faibles pour des "traitements" beaucoup plus saillants que l'accès à un travail pénitentiaire, comme une augmentation de la probabilité d'être incarcéré à l'âge de 18 ans ou un allongement substantiel des peines à cet âge pivot (Lee et McCrary, 2017). Une simple amélioration de l'accès au travail en détention n'a donc, en toute hypothèse, qu'un effet infime sinon nul sur les décisions des primo-délinquants avant leur passage à l'acte.

Le travail en détention peut aussi théoriquement générer des coûts économiques pour les autres agents, qu'il s'agisse d'effets d'éviction ou d'effets d'équilibre général. Le "marché carcéral", avec son coût du travail très réduit, peut ainsi agir comme un concurrent pour certaines entreprises et pour des salariés peu qualifiés. Cependant, ces risques paraissent en réalité très limités en France puisque même si tous les détenus travaillaient (ils ne sont que 28% actuellement), ils ne représenteraient qu'une force de travail de 70 000 personnes réparties sur tout le territoire, soit en moyenne quelque 700 travailleurs par département (l'équivalent de quelques PME donc). En outre, pour ce qui est des ateliers privés en détention, les productions qui y sont réalisées sont généralement celles qui, dans le monde libre, font l'objet de délocalisations - les employeurs privés étant attirés précisément par le faible coût de la main-d'œuvre en détention. La menace réelle pour le marché du travail sur le territoire national paraît donc faible.

En définitive, le principal coût du travail en détention correspond aux dépenses engagées par l'Etat pour attirer des entreprises et gérer le travail pénitentiaire. Pour tenter d'estimer ce coût incrémental du travail pénitentiaire par rapport à une situation sans travail, il convient de mettre de côté les dépenses que l'Etat auraient dû assumer quoi qu'il arrive ou qui sont compensées par des recettes équivalentes. Ainsi, nous excluons du calcul les rémunérations payés par l'Etat pour les 10 000 détenus qui travaillent au service général des prisons, puisque ces services (nettoyage, restauration, etc.) doivent être assumés par l'Etat soit en rémunérant les détenus soit en faisant appel à des prestataires extérieurs (pour un coût difficile à évaluer mais qui serait potentiellement supérieur aux 30 millions d'euros annuels - hors charges patronales - versés aux détenus). De la même manière, nous excluons les salaires et cotisations patronales versés au titre du travail en concessions (8 000 détenus) et pour la régie (1 200 détenus) car ces activités sont *a priori* neutres pour le budget de l'Etat : la régie ne reçoit pas de subvention (ses ventes permettent de payer les salaires) et ce sont les entreprises concessionnaires qui paient les détenus-travailleurs (les prisons n'étant que des intermédiaires).

Le coût incrémental réellement supporté par l'Etat en faveur de l'emploi pénitentiaire peut donc être décomposé comme suit :

- Coût des allégements de cotisations patronales pour les entreprises concessionnaires : environ 10 millions d'euros par an.

Ce coût renvoie aux charges patronales plus faibles d'environ moitié à deux-tiers pour les concessionnaires en détention par rapport aux entreprises à l'extérieur. Sur une masse salariale brute de l'ordre de 30 millions d'euros, cela représente probablement un coût pour l'Etat de l'ordre de 10 millions d'euros.

- Coût de mise à disposition des locaux : environ 14 millions d'euros par an.

Les 600 ateliers en prison sont gratuitement mis à la disposition des concessionnaires, pour une surface totale estimée à 205 000 m². Début 2021, le prix de marché pour la location de locaux d'activités et d'entrepôts se situe autour de 70 euros par an au mètre carré (avec bien sûr des disparités locales), ce qui permet d'estimer ce coût assumé par l'Etat autour de 14 millions d'euros.

- Coût de gestion par le personnel de l'Administration Pénitentiaire (surveillance, administratif, pilotage) : environ 25 millions d'euros

L'Administration Pénitentiaire consacre une partie du temps de travail de ses personnels au travail pénitentiaire, quel qu'il soit. Le service en charge de la régie (RIEP) emploie par exemple environ 215 agents publics, qui pilote son action au niveau national et la gère au niveau local. Les surveillants sont également occupés par les déplacements et les contrôles (détenus, camions, etc.) engendrés par le travail, pour une charge en équivalent temps plein (ETP) estimée par l'Administration Pénitentiaire à 170 surveillants[21], ou bien à 8,5 millions d'euros par le Direction du Budget[22]. Enfin, le personnel administratif des établissements est en charge de l'édition des paies des détenus. Cette charge de travail paraît faible pour l'Administration (le relevé des heures de travail en atelier est par exemple transmis par les concessionnaires) et représente probablement de l'ordre de quelques dizaines de postes en équivalent temps plein. Au total, on peut estimer qu'environ 500 agents publics (ETP) sont consacrés au travail pénitentiaire, ce qui équivaut à un coût budgétaire annuel pour l'Etat de l'ordre de 20 à 25 millions d'euros environ.

Au total, nos estimations tendent donc vers un coût incrémental supporté par l'Etat de l'ordre de 50 millions d'euros par an en faveur du travail pénitentiaire[23]. Cette dépense publique permet d'offrir du travail à un potentiel maximal d'environ 70 000 détenus en moyenne, soit une dépense de l'ordre 700 euros par détenu et par an. Comment cet effort budgétaire se compare-t-il aux bénéfices sociaux potentiels à attendre du travail pénitentiaire ?

### 5.2. Des bénéfices sociaux qui justifient une dépense publique accrue

Comme on a pu l'expliquer précédemment, le travail pénitentiaire peut générer différents types de bénéfices pour les détenus et la société, sous la forme d'une meilleure employabilité des anciens détenus, une réduction de la récidive et des coûts afférents, un climat en détention moins difficile pour les détenus comme pour les personnels, une meilleure indemnisation des parties civiles, etc. Cependant, la valeur sociale de tous ces bénéfices est très difficile à estimer de manière convaincante et le seul ayant fait l'objet de nombreux travaux académiques est celui relatif aux réductions de la récidive des anciens détenus et donc du "coût du crime" (voir l'article de référence de Cohen et al., 2010).

Aux Etats-Unis, Ostermann et Caplan (2016) ont cherché à évaluer le coût social de la récidive chez les sortants de prison de l'Etat du New Jersey entre 2005 et 2007, à l'aide des estimations du coût social des infractions de Cohen et al. (2010). Dans leur étude, le taux de ré-arrestation par la police est de 51% dans les trois ans, ce qui se traduit probablement par un taux de re-condamnation proche de 40% sur la période. En France par comparaison, le taux de re-condamnation dans les trois ans est sensiblement plus élevé, de l'ordre de 51% selon l'étude de Kensey et Benaouda (2011). Il faut donc certainement voir l'estimation du coût social de la récidive de Ostermann et Caplan (2016) au New Jersey comme une estimation assez conservatrice de ce même coût en France. Leur résultat est un

[21] Estimation de l'Administration Pénitentiaire datant de 2002 (qui a probablement peu changée depuis vu la stabilité du travail pénitentiaire) reprise par la Cour des Comptes dans son rapport de 2006.

[22] Estimation pour l'année 2014 par la Direction du budget (bureau Justice Médias) et reprise dans le rapport IGSJ-IGAS-IGF de 2016.

[23] Cette estimation est très inférieure au calcul produit dans le rapport IGSJ-IGAS-IGF (2016) au titre de l'année 2015. Les inspecteurs évaluaient ces dépenses de l'Etat en faveur du travail des détenus à hauteur de 163 millions d'euros, en adoptant non pas une approche économique (centrée sur les coûts d'opportunité) mais une approche comptable (addition des dépenses visibles). Le rapport inclut par exemple les salaires des détenus-travailleurs employés par les concessionnaires privés, et au contraire n'inclut pas les coûts liés à la mise à disposition des ateliers ou du personnel.

coût social sur les trois premières années post-libération estimé entre 30 000 euros et 80 000 euros ($41,000 - $95,000) par détenu libéré en moyenne. En Angleterre et au Pays de Galles, une étude du Ministère de la Justice estime à environ 7 milliards d'euros annuel le coût de la récidive chez les anciens détenus, soit environ 65 000 sortants par an (Ministry of Justice, 2019). Le coût estimé de la récidive est donc de l'ordre de 100 000 euros par ancien détenu, mais correspond probablement à une estimation haute pour la France car la récidive y est moins rapide qu'outre-Manche.

Si l'on reprend les estimations de Ostermann et Caplan (2016) et qu'on estime donc le coût social de la récidive d'un détenu en France compris entre 30 000 euros et 80 000 euros, alors la dépense actuelle de 700 euros par détenu serait bénéfique, au seul titre de la prévention de la récidive et des coûts associés (coûts directs des infractions, coûts d'évitement et coûts de la réponse pénale), si le travail en détention permettait une réduction du risque individuel de récidive de 0,9% à 2,3% (700 / 80 000 et 700 / 30 000). Cette réduction semble être une hypothèse trop conservatrice d'après les résultats obtenus par Zanella (2020) pour le travail pénitentiaire en Italie (pour rappel, effet moyen de -6% de récidive sur trois ans) et d'après les estimations sur les effets des "prisons modèles" en Norvège et en Italie (Mastrobuoni et Terlizzese, 2019 ; Bhuller et al., 2020). En France, des preuves empiriques indirectes proviennent de deux des principales alternatives à l'incarcération, le bracelet électronique et la semi-liberté (Henneguelle et al., 2016 ; Henneguelle et Monnery, 2017 ; Monnery et al., 2020). Ces deux sanctions sont axées sur le travail des condamnés à l'extérieur, en plus du maintien des liens familiaux. Les résultats suggèrent un effet causal de ces peines alternatives de l'ordre de –10% sur le risque de re-condamnation dans les cinq ans pour les condamnés ayant purgé leur peine sous ces formes alternatives, par rapport à une incarcération classique.

Si l'on fait donc l'hypothèse moins conservatrice et plus réaliste que le travail pénitentiaire permet en moyenne de réduire la récidive de 5%, alors la dépense actuelle de 700 euros est nettement insuffisante et l'Etat pourrait investir entre 1 500 et 4 000 euros par détenu et par an dans ce domaine (30 000 x 0,05 et 80 000 x 0,05). Avec ces montants, le bilan coûts-bénéfices pour la société du travail pénitentiaire au seul titre de la prévention de la récidive et des coûts associés serait neutre. Cela correspondrait à un effort budgétaire pour l'Etat compris entre 105 et 280 millions d'euros par an, comparé au coût de l'ordre de 50 millions assumé aujourd'hui. Ce résultat vaut sans prendre en compte les autres formes de bénéfices attendus du travail pénitentiaire (meilleures conditions de détention pour les prisonniers, meilleures conditions de travail pour les personnels, meilleure situation économique des détenus pendant et après l'incarcération, meilleure indemnisation des parties civiles, meilleure employabilité des anciens détenus et moindre recours aux prestations sociales, etc.).

Ce rapide exercice d'analyse coûts-bénéfices suggère donc que l'effort actuellement consenti par l'Etat est très insuffisant, sauf à considérer que l'unique bénéfice social du travail bénéficiaire est une très faible réduction du risque individuel de récidive, de 1% à 2% environ. A l'inverse, sous des hypothèses que nous considérons comme très crédibles d'une baisse modérée de la récidive de 5%, l'Etat pourrait plus que doubler voire quintupler son effort budgétaire, toujours au seul titre de la prévention de la récidive. Notons enfin que ces estimations se concentrent sur les effets à court terme du travail pénitentiaire sur la récidive (sur les trois ans après la libération), mais qu'en réalité, les bénéfices sociaux peuvent perdurer sur toute la vie des ex-détenus, lesquels sont libérés en moyenne autour de l'âge de 30 ans. Ainsi, même de faibles bénéfices de court terme sur la récidive ou l'emploi peuvent générer d'importants gains sociaux sur le long terme.

### 5.3. Recommandations en termes de politiques publiques

En conclusion de cette analyse du travail pénitentiaire en France, nous formulons quelques recommandations de politique publique qui s'articulent autour de deux dimensions : premièrement, la quantité de postes offerts aux détenus, et deuxièmement la qualité de ces postes et leur répartition.

#### A) Sur la quantité d'emplois offerts

Notre constat principal est celui d'un déficit de postes offerts en détention par rapport aux besoins. Le travail pénitentiaire est une activité présentant un potentiel de fort rendement social par euro dépensé, compte tenu notamment du coût social de la récidive des sortants de prison. Notre analyse coûts-bénéfices, inspirée par la littérature internationale et les quelques travaux disponibles en France, suggère un sous-investissement massif de la part de l'Etat, qui laisse d'importantes marges de progrès. Cette conclusion rejoint celle du rapport IGSJ-IGAS-IGF (2016) qui indiquait à ce sujet : *"il convient de reconnaître que le travail en détention doit être subventionné et de prévoir dans le programme 107 [celui de l'Administration Pénitentiaire] un montant à cet égard"*. L'Etat pourrait très probablement doubler voire quintupler la dépense publique dans ce domaine pour augmenter l'offre d'emplois disponibles en prison.

L'augmentation de l'offre d'emplois doit prioritairement profiter aux détenus des MA, qu'ils soient prévenus ou condamnés à de courtes peines. Ces établissements concentrent en effet les deux tiers des détenus en France et la quasi-intégralité de la surpopulation carcérale. L'accès aux activités hors de cellule, en particulier le travail pénitentiaire, y est excessivement contraint. A titre d'illustration, la régie de l'Administration Pénitentiaire ne propose qu'une cinquantaine de postes en MA (pour 48 000 détenus environ). De plus, les MA sont les établissements qui produisent très largement le plus de récidive, compte tenu des types de détenus qu'elles hébergent (la récidive est structurellement beaucoup plus fréquente chez les courtes peines que chez les longues peines) et aussi probablement de leurs conditions de détention. Cette réalité implique que c'est en MA, en non en CD par exemple, que les bénéfices potentiels du travail pénitentiaire en matière de prévention de la récidive seraient les plus massifs.

L'augmentation de l'offre d'emplois dans les prisons françaises peut être obtenue par différents moyens. Concernant la régie publique, l'Etat pourrait réserver une partie plus importante de la commande publique à la RIEP, qui peine à développer son chiffre d'affaires et donc à ouvrir de nouveaux postes. L'Etat pourrait par exemple inclure des clauses favorables au travail pénitentiaire dans les appels d'offres publics ou financer des investissements productifs (nouvelles machines, nouveaux ateliers, à l'instar des 4 ateliers qui doivent être lancés courant 2021) afin d'augmenter la productivité des ateliers de la régie. Concernant l'emploi privé au profit d'entreprises concessionnaires, l'Etat pourrait subventionner encore plus massivement ces postes pour alléger le coût du travail, soit directement soit par des incitations fiscales ou une exonération totale des charges patronales par exemple. De plus, la restructuration en cours du travail pénitentiaire autour de l'ATIGIP, avec un rôle de coordination, de pilotage stratégique et une meilleure prospection commerciale, devrait à terme porter ses fruits. L'Agence prévoit par exemple le lancement prochain d'une plateforme numérique, iPro360, à la fois pour simplifier la recherche de nouvelles entreprises partenaires et pour améliorer la gestion du travail pénitentiaire aujourd'hui effectuée de manière autonome et hétérogène par chaque établissement. L'Agence a aussi lancé le label PePs ("Produits en prison.s") pour tenter de donner une image plus valorisante du travail pénitentiaire auprès des acheteurs et à terme du grand public.

L'objectif de ces actions de politiques publiques doit d'abord être d'augmenter le nombre d'heures de travail accessibles aux détenus en France. Un autre levier de politique publique est celui de la rémunération horaire des travailleurs, qui se situe aujourd'hui à des niveaux bas, très inférieurs au SMIC (généralement entre 2 euros et 5 euros de l'heure). Cette question nous paraît épineuse : en effet, il existe un risque très crédible qu'une hausse sensible des rémunérations horaires réduise encore l'offre d'emplois privés en détention (c'est un argument récurrent de l'Association des Concessionnaires et Prestataires de France). Une hausse des rémunérations pourrait cependant être compensée (voire directement prise en charge) par l'Etat, comme le suggérait le rapport IGSJ-IGAS-IGF de 2016. Cette option aurait des avantages très clairs pour les détenus, mais pourrait également entraîner un effet d'aubaine qui amoindrirait l'effet dissuasif des peines de prison (dissuasion spécifique et générale) si les salaires horaires devenaient trop élevés. En Italie, les estimations de Zanella (2020) concluent qu'au salaire horaire de 7 euros, l'effet d'aubaine (ou de liquidité) l'emporte sur les effets socialement bénéfiques du travail pénitentiaire. Il nous paraît donc risqué en l'état de s'engager dans la voie d'une augmentation sensible des rémunérations pratiquées en détention. Une solution de compromis pourrait être de prévoir une augmentation progressive des salaires horaires en fonction de l'expérience professionnelle, afin que l'éventuel effet d'aubaine soit contrebalancé par un accroissement en parallèle du capital humain.

**B) Sur la qualité des emplois**

Concernant la qualité des postes offerts, le principal enjeu concerne la montée en gamme et en compétences du travail pénitentiaire. Aujourd'hui encore, l'immense majorité des postes de travail correspondent à des tâches très répétitives, à très faible valeur ajoutée, qui ne nécessitent quasiment aucune formation et participent donc peu à la réinsertion professionnelle des détenus. Afin de rendre le travail pénitentiaire vraiment utile à la réinsertion, et pas seulement un moyen de sortir de sa cellule et de tirer quelques revenus, il est primordial que l'Etat investisse dans des activités à plus forte valeur ajoutée, où le temps de détention peut vraiment devenir un temps de formation par le travail. A cet égard, il paraît très opportun de développer les initiatives d' "excellence" comme La Table de Cana aux Baumettes (restauration), les boulangeries en détention, ou encore le programme CodePhenix (programmation web) par exemple. Plus globalement, il semble nécessaire de tertiariser le travail pénitentiaire, à l'image de l'économie française.

Le travail pénitentiaire sera d'autant plus utile socialement qu'il forme à des métiers en tension sur le marché du travail et socialement valorisés, voire qu'il permette d'amorcer un changement de regard du grand public vis-à-vis de la prison et des détenus. Il paraît également crucial de favoriser les passerelles "dedans-dehors" avec des programmes qui allient une formation par le travail en prison, puis une poursuite du travail à l'extérieur avec le même partenaire qui accompagne le sortant de prison (tels les chantiers d'insertion).

La montée en gamme du travail pénitentiaire nécessite de réels temps de formation, ce qui n'est pas possible pour les très courtes peines et appelle donc à des choix de répartition entre types d'établissement. Les nombreuses activités peu qualifiées qui sont aujourd'hui dans les CD et les MC pourraient progressivement se recentrer vers les MA. Les activités nécessitant une formation au long cours pourraient être concentrées essentiellement dans les établissements pour peines, sans pour autant négliger les travaux à valeur ajoutée en MA (puisque les détenus y restent tout de même plusieurs mois, voire quelques années).

Un autre enjeu concerne la diversification des types de postes, afin que les détenus puissent s'orienter vers des métiers spécifiques en fonction de leur parcours antérieur, de leurs capacités, et de leur projet de réinsertion. L'étude de Arbour et al. (2021) montre bien que les programmes de réinsertion

ne sont réellement efficaces que s'ils répondent à des besoins identifiés en amont pour chaque détenu.

Enfin, le travail pénitentiaire aura d'autant plus d'effet bénéfique en termes de réinsertion qu'il agit à la fois sur les compétences des personnes détenues, et sur leur perception par les employeurs potentiels. Une solution efficace pour faciliter les recrutements d'anciens détenus dans le secteur privé consiste à délivrer des certificats aux détenus (Doleac, 2018), attestant de leur bon comportement, de leurs efforts de réinsertion, et de leur aptitude au travail (motivation, fiabilité, respect des règles, etc.).

### 6. Conclusion

Le travail pénitentiaire offre de nombreux bénéfices potentiels, à la fois aux détenus eux-mêmes mais aussi au système carcéral et à la société tout entière. Mais alors que ce constat fait l'objet d'un large consensus auprès des spécialistes comme des décideurs publics, la part des détenus qui travaillent en détention a perdu près de 10 points en vingt ans (de 36% à 28% environ).

Notre article procède à un état des lieux de cette situation et des problèmes sous-jacents qui l'expliquent. Nous tentons également d'objectiver le déficit actuel d'effort public dans ce domaine en mobilisant la littérature académique, à la fois théorique et empirique, sur les programmes de réinsertion et leurs effets. Nos résultats concluent à un sous-investissement massif de l'Etat dans le travail pénitentiaire, qui pourrait au moins doubler voire quintupler les dépenses dans ce domaine au bénéfice de la société tout entière. Notre article fait enfin des recommandations pour parvenir à une politique publique plus efficace, ce qui passe à la fois par une hausse de la quantité des postes offerts en détention et par des évolutions dans la qualité et la répartition de cette offre.

Si notre analyse est d'abord économique, il convient de considérer également dans la discussion des aspects plus juridiques. Le travail pénitentiaire touche en effet à la matière pénale, au droit du travail, au droit pénitentiaire, des domaines dans lesquels plusieurs analyses récentes formulent des propositions de réformes, plus respectueuses des droits des personnes détenues (CGLPL, 2017 ; Auvergnon, 2018 ; OIP, 2021).

## Bibliographie


Administration Pénitentiaire (2019) : Rapport annuel de performance 2018 de la mission "Justice", programme 107 "Administration Pénitentiaire", annexes budgétaires à la loi de règlement.

Administration Pénitentiaire (2020a) : Statistiques trimestrielles des personnes écrouées en France, Bureau de la donnée, Ministère de la Justice, mars 2020.

Administration Pénitentiaire (2020b) : Bilan annuel national de l'enseignement en milieu pénitentiaire, Département des politiques sociales et des partenariats, Ministère de la Justice, mai 2020.

Alper, M., Durose, M. R. et Markman, J. (2018) : 2018 Update on Prisoner Recidivism: A 9-Year Follow-Up Period (2005-2014), Bureau of Justice Statistics, NCJ 250957.

Arbour, W., Lacroix, G. et Marchand, S. (2021) : Prison rehabilitation programs: efficiency and targeting, working paper.

Assemblée Nationale (2018) : Repenser la prison pour mieux réinsérer, rapport n° 808 du groupe de travail sur la détention, mars 2018.

Auvergnon, P. (2018) : Comment réformer le travail en prison, interview pour l'OIP, février 2018.

Baader, M. et Shea, E. (2007) : Le travail pénitentiaire, un outil efficace de lutte contre la récidive ?, *Champ pénal/Penal field* , 4, pp. 1-17.

Baeza, F. G. et Grau, N. (2017) : The impact of prison labor programs on recidivism, the case of Chile, University of Chile, Departement of Economics, working paper 440.

Bayer, P., Hjalmarsson, R. et Pozen, D. (2009) : Building criminal capital behind bars: peer effects in juvenile corrections, *Quarterly Journal of Economics*, 124(1), pp. 105–147.

Becker, G. (1968) : Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy,* 76(2), pp. 169-21.

Bhuller, M., Dahl, G., Loken, K. et Mogstad, M. (2020) : Incarceration, recidivism and employment, *Journal of Political Economy,* 128(4).

Chalfin, A. et McCrary, J. (2017) : Criminal deterrence: A review of the literature, *Journal of Economic Literature*, *55*(1), pp. 5-48.

Cohen, M. A., Piquero, A. R. et Jennings, W. (2010) : Studying the costs of crime across offender trajectories. *Criminology & Public Policy*, 9.

Cohn, A., Maréchal M. A. et Noll, T. (2015) : Bad Boys: How criminal identity salience affects rule violation, *Review of Economic Studies*, 82(4), pp. 1289-1308.

Conseil de l'Europe (1987) : Règles Pénitentiaires Européennes, Rec(87)3 du 12 février 1987.

Contrôleur Général des Lieux de Privation des Libertés (2017) : Avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires, JORF n°0034 du 9 février 2017.

Cour des Comptes (2006) : Garde et réinsertion, la gestion des prisons, La Documentation Française, 195 pages.

Cour des Comptes (2010) : Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale, La Documentation Française, 227 pages.

Cox, R. (2009) : *An Economic Analysis of Prison Labor*. Dissertation, Georgia State University.

Cox, R. (2016) : The effect of private sector work opportunities in prison on labor market outcomes of the formerly incarcerated, *Journal of Labor Research,* 37(4), pp. 412-440.

Delarue, J-M. (2018) : En prison, l'ordre pénitentiaire des choses, Dalloz, 880 p.

Doleac, J. (2018) : Strategies to productively reincorporate the formerly-incarcerated into communities: A review of the literature, IZA working paper 11646, june 2018.

Duthé, G., Hazard, A. et Kensey, A. (2014) : Suicide des personnes écrouées en France : évolutions et facteurs de risque, *Population*, 79(4), pp. 519-550.

Ehrlich, I. (1973) : Participation in illegitimate activities: A theoretical and empirical investigation, *Journal of Political Economy*, *81*(3), pp. 521-565.

Fauchille, E., Thienpont, C., Sannier, O., Faure, R. et Trugeon, A. (2016) : Description de l'état de santé et des caractéristiques sociales des personnes entrées en détention en Picardie en 2013, *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, 18-19, pp. 344-349.

Freeman, R. B. (1992) : Crime and the Employment of Disadvantaged Youths, in: Peterson, G. E. and Vronman, W. (eds.), *Urban Labor Markets and Job Opportunity*. Washington, D.C., Urban Institute Press, pp. 201-237.

Galbiati, R., Ouss, A. et Philippe, A. (2021) : Jobs, news and reoffending after incarceration, *The Economic Journal*, 131(633), pp. 247-270.

Garoupa, N. (1997) : The theory of optimal law enforcement, *Journal of Economic Surveys*, *11*(3), pp. 267-295.

Grogger, J. (1992) : Arrests, Persistent Youth Joblessness, and Black/White Employment Differentials, *The Review of Economics and Statistics*, 74(1), pp. 100-106.

Grogger, J. (1995) : The Effect of Arrests on the Employment and Earnings of Young Men, *The Quarterly Journal of Economics*, 110(1), pp. 51-71.

Henneguelle, A., Monnery, B. et Kensey, A. (2016) : Better at home than in prison ? The effects of electronic monitoring on recidivism in France, *Journal of Law and Economics*, 59(3), pp. 629-667.

Henneguelle, A. et Monnery, B. (2017) : Peines, prison et récidive, *Revue Française d'Economie*, 32(1), pp. 169-207.

Hopper, J. D. (2013) : The benefits of inmate employment programs: Evidence from the prison industry enhancement certification program, *Journal of Business and Economics Research*, 10(11).

Inspection Générale des Services Judiciaires, Inspection Générale des Affaires Sociales et Inspection Générale des Finances (2016) : Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'Administration Pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

Institut Montaigne et Fondation M6 (2018) : Travail en prison : préparer (vraiment) l'après.

Kensey, A. et Benaouda, A. (2011) : Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, mai 2011.

Kensey, A. (2012) : Que sait-on de la situation socioéconomique des sortants de prison ?, *Revue du Mauss, La Découverte*, 40, pp. 147-160.

Landerso, R. (2015) : Does incarceration length affect labor market outcomes ?, *Journal of Law and Economics,* 58(1), pp. 205-234.

Lee, L. (2019) : The impact of prison programming on recidivism, Corrections: Policy, Practice and Research, 4(4), pp. 252-271.

Lee, D. S. et McCrary, J. (2017) : *The deterrence effect of prison: Dynamic theory and evidence*, in: Cattaneo, M. D. & Escanciano, J. C. (ed.), Regression Discontinuity Designs, volume 38, pp. 73-146, Emerald Publishing Limited.

Lipton, D., Martinson, R. et Wilks, J. (1975) : *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation Studies*. New York, Praeger Publishers.

Mastrobuoni, G. et Terlizzese, D. (2019) : Leave the Door Open? Prison Conditions and Recidivism, working paper.

Mazard, S. (2021) : Rapport de la commission des lois sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, rapport n°4146-4147, Assemblée Nationale, mai 2021.

Ministère de l'Economie et des Finances (2018) : Extrait du bleu budgétaire de la mission : Justice – Programme 107 : Administration Pénitentiaire, version du 2 octobre 2018, PLF 2019.

Ministère de la Justice (2019) : Justice pénale - données 2018, Références Statistiques Justice.

Ministère de la Justice (2020) : Chiffres clés de la Justice 2020, Sous-direction de la statistique et des études (SDSE).

Ministry of Justice (2019) : Economic and social costs of reoffending, analytical report, England & Wales Ministry of Justice.

Mocan, H. N., Billups, S. C. et Overland, J. (2005) : A dynamic model of differential human capital and criminal activity, *Economica*, *72*(288), pp. 655-681.

Monnery, B. (2015) : The Determinants of Recidivism Among Ex-Prisoners: A Survival Analysis on French Data, *European Journal of Law and Economics,* 39(1), pp. 37-56.

Monnery, B. (2016) : Time To Get Out? How Sentence Reductions Affect Recidivism After Release, *mimeo.*

Monnery, B., Wolff, F-C. et Henneguelle, A. (2020) : Semi-liberty, prison and recidivism: Bounding causal effects in a survival model, *International Review of Law and Economics*, 61.

Mueller-Smith, M. (2015) : The Criminal and Labor Market Impacts of Incarceration, University of Michigan Working Paper.

Mukherjee, A. (2020) : Impacts of private prison contracting on inmate time served and recidivism, *American Economic Journal: Economic Policy*, à paraître.

Munyo, I. et Rossi, M. A. (2015) : First-Day Criminal Recidivism, *Journal of Public Economics,* 124, pp. 81-90.

Nakara, W. A. et Bourdil, M. (2016) : Entrepreneuriat et Prison: Une étude exploratoire sur la création d'entreprise par des anciens détenus, *Revue de l'Entrepreneuriat*, 15, pp. 109-139.

OIP (2021) : Observations et recommandations concernant le travail en détention, Observatoire International des Prisons – section française, avril 2021.

Ostermann, M. et Caplan, J. M. (2016) : How much do the crimes committed by released inmates cost?, Crime & Delinquency, 62(5), pp. 563-591.

Pelletan, J. (2020) : Prison Sentencing and Criminal Activity: A Dynamic Model, *Revue d'Economie Politique,* 130(4), pp. 659-681.

Polinsky A. et Shavell, S. (2000) : The economic theory of public enforcement of law, *Journal of Economic Literature*, 38, 45-76.

Polinsky, A. et Shavell, S. (2007) : The theory of public enforcement of law, *Handbook of Law and Economics*, *1*, pp. 403-454.

Polinsky, A. (2017) : Prison work programs in a model of deterrence, *American Law and Economics Review*, *19*(2), pp. 391-422.

Raphael, S. (2014) : The New Scarlet Letter ? Negotiating the U.S. labor market with a criminal record, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Rasmusen, E. (1996) : Stigma and Self-Fulfilling Expectations of Criminality, *Journal of Law and Economics*. 39, pp. 519-543.

Saylor, W. G. et Gaes, G. G. (1997) : Training Inmates through Industrial Work Participation and Vocational and Apprenticeship Instruction, C*orrections Management Quarterl*y, 1(2), pp. 32-43.

Schnepel, K. (2018) : Good jobs and recidivism, The Economic Journal, 128(608), pp. 447-469.

Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (2016) : Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'Administration Pénitentiaire.

Service de l'Emploi Pénitentiaire (2019) : Rapport d'activités 2018 du SEP-RIEP, avril 2019.

Tobon, S. (2020) : Do better prisons reduce recidivism? Evidence from a prison construction program, Review of Economics and Statistics, forthcoming.

Tuttle, C. (2019) : Snapping Back: Food Stamp Bans and Criminal Recidivism, *American Economic Journal: Economic Policy,* 11(2), pp. 301-327.

Walmsley, R. (2018) : World prison population list, 12th Edition, Institute for Criminal Policy Research, novembre 2018.

Weisburd, D., Farrington, D. P. et Gill, C. (2016) : What Works in Crime Prevention and Rehabilitation: An Assessment of Systematic Reviews, *Criminology & Public Policy*, 16(2), pp. 415-449.

Western, B., Kling, J. R. et Weiman, D. F. (2001) : The Labor Market Consequences of Incarceration, *Crime and Delinquency*, 47(3), pp. 410-427.

Yang, C. S. (2017) : Local Labor Markets and Criminal Recidivism, *Journal of Public Economics*, 147, pp. 16-29.

Zanella, G. (2020) : Prison work and convict rehabilitation, IZA Working paper 13446.