

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2022 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, **100 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour ce premier budget de la mandature, les moyens octroyés à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse augmentent de manière significative. Cette dynamique engagée depuis 2017 témoigne de l'importance accordée par les pouvoirs publics aux questions carcérales et à la justice des mineurs.

Le montant des crédits du **programme n° 107** consacré à l'administration pénitentiaire en 2023 s'élève ainsi à **4,927 milliards d'euros** en crédits de paiement, soit **une hausse de 7,5 %** représentant une augmentation de 343 millions d'euros par rapport à 2022. Ces efforts budgétaires continuent de s'inscrire dans la logique de modernisation du service public pénitentiaire prévue par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾. Ils traduisent également les évolutions prévues en 2021 par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ⁽²⁾. Ces crédits soutiennent **trois priorités** : renforcer la sécurité des personnels et des établissements, favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires ainsi que la prise en charge des PPSMJ en luttant contre la surpopulation carcérale.

Le **programme n° 182** consacré à la protection judiciaire de la jeunesse suit la même dynamique, puisque le montant des crédits de paiement prévus pour 2023 s'élève à **1 087 millions d'euros**, soit **une hausse de 10,5 %**, représentant une augmentation de 103 millions d'euros par rapport à 2022. Dans le cadre d'un nouveau plan stratégique national, établi pour la période 2022-2027, cette augmentation des moyens budgétaires et humains permettra notamment de consolider le rôle central de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) dans la politique de la justice des mineurs.

*

* *

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Pour ce premier rapport de la législature, votre rapporteur souhaite orienter ses travaux vers les activités de réinsertion, en milieu fermé comme en milieu ouvert, et l'accompagnement vers la sortie s'agissant des personnes détenues.

Afin de rompre les parcours de délinquance, le suivi des personnes placées sous main de justice par les services d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire est essentiel. Ce suivi, qui contribue pleinement à donner son sens à la peine, est une composante fondamentale de la réponse pénale mise en œuvre dans notre pays.

C'est dans cette perspective que votre rapporteur a choisi de consacrer la partie thématique du présent rapport au travail réalisé par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Leurs missions s'exercent dans un double contexte, à la fois en milieu fermé et en milieu ouvert, et aucun de ces deux champs ne doit être négligé. Lorsque la décision judiciaire implique un emprisonnement, la continuité de la prise en charge entre milieu fermé et milieu ouvert est, en outre, un élément nécessaire à la réussite du parcours de réinsertion d'une personne détenue.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2023 DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le projet de loi de finances pour 2023 marque le début de la nouvelle mandature, mais s'inscrit logiquement dans la continuité de la dynamique engagée depuis 2017, en prévoyant une nouvelle hausse des budgets alloués à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse.

Concernant l'administration pénitentiaire, **l'augmentation de 8,6 % des crédits de personnels** (y compris CAS pensions), qui pour 2023 s'élèvent à 3,1 milliards d'euros, devrait permettre la création de 809 emplois pour l'administration pénitentiaire. **Hors masse salariale, l'augmentation de 5,7 % des crédits de paiement alloués à l'administration pénitentiaire**, qui s'élèvent pour 2023 à 1,8 milliard d'euros, traduit de nouveaux efforts budgétaires, notamment en matière d'entretien et de maintenance, ainsi que pour la politique de réinsertion.

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, **les crédits de personnels**, qui s'élèvent à 644,7 millions d'euros, **augmentent de 13,6 %**. **Hors masse salariale, les crédits de paiement** représentent un total de 442,6 millions d'euros, en **augmentation de 6 %** par rapport à l'année 2022.

I. UNE PROGRESSION GLOBALE DE 7,5 % DU BUDGET PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire connaît, pour 2023, un renforcement significatif de ses moyens, avec **une progression globale des crédits de paiement de 7,5 % par rapport à 2022.**

(autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances pour 2022	Crédits demandés pour 2023	Évolution 2022-2023
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (Action 01)	3 538	3 451	- 2,5 %
Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice (Action 02)	2 562	1 498	- 41,5 %
Soutien et formation (Action 04)	444	461	+ 3,8 %
Total	6 544	5 410	- 17,3 %

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances pour 2022	Crédits demandés pour 2023	Évolution 2022-2023
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (Action 01)	3 110	3 313	+ 6,5 %
Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice (Action 02)	1 038	1 153	+ 11,1 %
Soutien et formation (Action 04)	436	461	+ 5,7 %
Total	4 584	4 927	+ 7,5 %

Source : projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 25.

Cette évolution s'inscrit dans la continuité des efforts budgétaires précédemment consentis dans les différentes lois de finances, avec des augmentations de 2,2 % en 2018, 5,7 % en 2019, 6,2 % en 2020, 7,8 % en 2021 et 7,4 % en 2022.

En incluant les dépenses relatives aux pensions, **le budget de l'administration pénitentiaire s'élève à 4,927 milliards d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente une hausse de 343 millions d'euros par rapport à l'année dernière, **soit une progression de 7,5 %.**

Hors dépenses relatives aux pensions, le budget 2023 s'élève à 3,907 milliards d'euros, en hausse de 268 millions d'euros, soit 7,4 % d'augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.

A. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA POLITIQUE DE RÉINSERTION DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE

L'accompagnement des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) vers la réinsertion et la lutte contre la récidive sont une mission centrale de l'administration pénitentiaire. Les budgets alloués à cette politique connaissent cette année une augmentation importante de 34 % pour le budget des aménagements de peines et mesures alternatives à l'incarcération, d'une part, et de 13 % pour les actions de réinsertion et de prévention de la récidive, d'autre part.

1. Les aménagements de peines et mesures alternatives à l'incarcération

Le projet de loi de finances pour 2023 met l'accent sur le développement des aménagements de peines et les mesures alternatives à l'incarcération. Ces politiques bénéficieront l'année prochaine d'une dotation de **53,4 millions d'euros en crédit de paiement et en autorisation d'engagement**, soit une **augmentation de 34 %** par rapport à l'année 2022.

Comptabilisés au sein des dépenses de fonctionnement de l'action 01 ⁽¹⁾, ces crédits se répartissent entre :

- les mesures liées à la surveillance électronique (28 millions d'euros, soit 4,5 % d'augmentation par rapport à 2022) ;
- le bracelet anti-rapprochement (BAR) (11,5 millions d'euros, soit 144,7 % d'augmentation ⁽²⁾) ;
- le placement à l'extérieur (13,9 millions, soit 67,5 % d'augmentation ⁽³⁾).

2. La politique de réinsertion et de prévention de la récidive

En 2023, **les crédits alloués à la politique de réinsertion des personnes placées sous main de justice sont portés à 122,6 millions d'euros, soit une progression de 13 % par rapport à 2022**. Ces crédits soutiennent la mise en œuvre de plusieurs mesures de l'action 02 ⁽⁴⁾.

(1) Action 01 : Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice.

(2) Rappelant que le dispositif du BAR a été mis en place à compter de septembre 2020, le projet annuel de performance explique que la dotation prévue en 2023 permettra « de moderniser les outils informatiques dédiés au traitement du suivi des mesures » et « de financer la pose de bracelets en tant que de besoin », la lutte contre les violences conjugales étant une priorité du ministère. Il précise qu'au 1^{er} septembre 2022, 835 BAR étaient déployés. (Projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 45).

(3) Cette augmentation permettra notamment d'augmenter le prix de journée en placement à l'extérieur, qui a été établi en 2007 et non réévalué depuis : il sera revalorisé en 2023 de 10 euros pour permettre aux partenaires associatifs la couverture des charges de leurs structures d'hébergement. (Projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 45).

(4) Action 02 : Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice.

Ils financent tout d'abord **des dépenses de fonctionnement pour un total de 106,7 millions d'euros**, qui pourront être réparties entre les mesures suivantes :

- la mise en place du statut du détenu travailleur (12,8 millions d'euros, soit 28 % d'augmentation par rapport à 2022) ;

- un dispositif de formation professionnelle des personnes détenues (17 millions d'euros, au même niveau que l'année précédente) ;

- le partenariat avec l'Éducation nationale pour l'enseignement des mineurs et des adultes (1,4 million d'euros, contre 1,3 million d'euros en 2022) ⁽¹⁾ ;

- les autres actions de réinsertion, portées notamment par les services pénitentiaires d'insertion et de probation la diversification des actions de réinsertion offertes aux détenus (20,5 millions d'euros, soit 10,8 % d'augmentation) ;

- le renforcement des prises en charge collectives en milieu ouvert (nouvelle dépense de 4 millions d'euros) ;

- le travail en détention au sein du service général (51 millions d'euros, soit 15,4 % d'augmentation).

Les principales augmentations sont donc dédiées à la réforme du statut du détenu travailleur, comme l'a d'ailleurs fait remarquer la CGT insertion probation, lors d'une table ronde organisée par votre rapporteur. L'augmentation des « autres actions de réinsertion » semble quant à elle résulter d'une mesure de périmètre comme expliqué ci-après.

Ces crédits comprennent en outre **des dépenses d'intervention pour un total de 15,8 millions d'euros**. Ces dépenses sont consacrées :

- à la lutte contre la pauvreté à travers les aides aux indigents (8 millions, en augmentation de 14 %) ;

- aux subventions aux associations, destinées à financer notamment les activités culturelles et sportives des personnes détenues (7,8 millions, contre 10,5 millions en 2023, soit une diminution de 25 %).

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, cette diminution des subventions aux associations s'explique par une mesure de périmètre. Ces crédits auraient été rebasculés afin de payer « à l'acte » les activités organisées en détention plutôt que de verser des subventions aux associations. En effet, le budget

(1) *Projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 59 : « La rémunération des enseignants relève du ministère chargé de l'éducation nationale. Les dépenses assurées par l'administration pénitentiaire dans ce domaine recouvrent notamment l'achat de matériels d'enseignement et concernent à la fois les établissements en gestion déléguée et en gestion publique. »*

des « autres actions de réinsertion » est passé de 18,5 millions en 2022 à 20,5 millions en 2023, soit une augmentation 10,8 %. Cette hausse du budget dédié au financement des actions de réinsertion ne représente toutefois que 2 millions d'euros, tandis que la baisse des subventions aux associations s'élève à 2,7 millions d'euros. Votre rapporteur remarque en outre qu'il s'agit donc d'un financement au cas par cas des activités, ce qui n'assure pas la pérennité des actions de réinsertion menées par les associations.

B. UNE POLITIQUE D'AMÉLIORATION DU PARC PÉNITENTIAIRE QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES EFFORTS PRÉCÉDENTS

La poursuite de la réalisation des opérations immobilières correspondant au programme « 15 000 places », se traduit par un nouvel effort budgétaire, puisque **les dépenses d'investissement (titre 5) augmentent de 14,6 millions d'euros, passant de 636,3 millions d'euros en 2022 à 650,9 millions d'euros en crédits de paiement pour l'année 2023**. Hors partenariat public-privé, les crédits consacrés à la construction de nouveaux établissements et à l'entretien du parc immobilier pénitentiaire s'élèvent à 583,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2,3 % par rapport à l'année dernière.

1. La poursuite du programme immobilier pénitentiaire

Parmi ces crédits, d'investissement, **417,4 millions d'euros sont dédiés aux opérations menées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) au titre du « plan 15 000 »**.

Au 1^{er} juillet 2022, selon le projet annuel de performance, 2 081 places nettes ont été mises en service ⁽¹⁾. D'ici la fin de l'année, 450 places supplémentaires seront encore ouvertes ⁽²⁾ ; l'effort mené en 2022 représentera donc au total **2 531 nouvelles places**, soit près de **17 % de l'objectif des 15 000 places**.

La majeure partie des autres opérations de construction ont d'ores et déjà été lancées : cinq en 2020 ⁽³⁾, quatre en 2021 ⁽⁴⁾ et sept en 2022 ⁽⁵⁾. Deux derniers chantiers doivent encore être lancés : la structure d'accompagnement vers la sortie (SAS) de Châlons-en-Champagne et le centre pénitentiaire de Magnanville.

(1) *Projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 48.*

(2) 120 places pour le centre de détention de Koné, 90 places pour la structure d'accompagnement vers la sortie de Caen, 150 places pour celle de Montpellier et 90 pour celles du Mans-Coulaine.

(3) Centres pénitentiaires d'Avignon-Comtat Venaissin, de Trembay-en-France, de Toulouse-Muret, de Saint-Laurent-du-Maroni et de Perpignan-Rivesaltes.

(4) Centres pénitentiaires de Nîmes, de Melun-Crisenoy, de Vannes et d'Angers.

(5) Centres pénitentiaires de Noisereau, de Le Muy, de Pau et du Val d'Oise, ainsi que les InSERRE (Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi), de Donchéry et de Toul.

En outre, un établissement pénitentiaire d'une dizaine de places sera construit à Wallis-et-Futuna ; 5,1 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits à ce titre dans le PLF pour 2023 ⁽¹⁾.

2. Un effort spécifique pour la maintenance et l'entretien des établissements pénitentiaires

L'entretien des établissements constitue l'une des priorités de l'administration pénitentiaire. À ce titre, sont prévus, parmi les crédits d'investissement demandés pour 2023, **124,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**.

Votre rapporteur salue la pérennité de ces efforts, qui sont essentiels pour garantir la dignité des conditions de détention des personnes détenues comme celle des conditions de travail des personnels pénitentiaires. En effet, ces moyens destinés à l'entretien des établissements ont été en constante augmentation depuis 2017 : 80,7 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la loi de finances initiale pour 2018, 100,6 millions en 2019, 110 millions en 2020 et en 2021, 120 millions en 2022.

En sus de ces crédits, 65 millions d'euros seront également consacrés à la réhabilitation du centre pénitentiaire de Faa'a en Polynésie française ⁽²⁾. Le lancement de ce chantier sera initié en 2023.

3. La poursuite des efforts de sécurisation et de modernisation des établissements pénitentiaires

Pour 2023, **les moyens alloués à la sécurisation des établissements pénitentiaires sont de 114 millions d'euros en crédits de paiement**. Ils sont donc en diminution par rapport à l'année précédente où ils avaient été portés à 135,6 millions d'euros, ce qui représentait une augmentation de 113 % par rapport à l'année 2021. Cette diminution s'explique par l'effort budgétaire particulièrement important qui avait été mis en place l'année dernière, afin de mettre en œuvre un plan d'investissement spécifique en matière de protection des sites pénitentiaires. En particulier, plus de 35 millions d'euros ont été dédiés à un nouveau programme de protection, comprenant l'installation de clôtures, de portails sécurisés et de systèmes de vidéo-surveillance (incluant un lecteur de plaques d'immatriculation), qui sera déployé sur une quarantaine d'établissements exposés. La mise en œuvre de ce plan en 2022 explique ainsi la différence de crédits en 2023.

Ces crédits sont répartis entre différentes mesures :

– la sécurisation passive permettant de maintenir les établissements en condition opérationnelle (18,4 millions d'euros) ;

(1) Cette opération sera menée par les services déconcentrés, et non par l'APIJ.

(2) Cette réhabilitation sera conduite par l'APIJ.

- la poursuite du déploiement de dispositifs de détection et de neutralisation des communications illicites (30 millions d’euros) ;

- la poursuite de la sécurisation périmétrique des établissements pénitentiaires (1 million d’euros) ;

- le déploiement du programme « mobilité », qui vise à doter les personnels de surveillance d’un terminal mobile polyvalent leur permettant d’assurer leurs différents types de communication (émetteur/récepteur, téléphone, messagerie) ainsi que la gestion des alarmes, et de disposer d’un accès à distance aux différentes applications (18,8 millions d’euros) ;

- l’achat de divers équipements de sécurité : portiques de sécurité à l’entrée et la sortie des bâtiments, véhicules, armes, munitions, gilets pare-balles, etc. (1,5 million d’euros) ;

- la lutte contre les drones malveillants (3 millions d’euros).

Par ailleurs, parmi les crédits dédiés à l’accueil et à l’entretien des personnes détenues, d’importants projets informatiques sont financés à hauteur de **19,7 millions d’euros** afin de poursuivre le **déploiement du numérique** en détention.

C. LA POURSUITE DES EFFORTS BUDGÉTAIRES EN DIRECTION DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

Pour l’année 2023, **les crédits du titre 2 alloués à l’administration pénitentiaire s’élèvent à 3,1 milliards d’euros** (CAS pensions compris) en autorisations d’engagement et crédits de paiement, soit **une augmentation de 243 millions d’euros par rapport à 2022, ce qui représente une progression de 8,6 %**. Hors CAS pensions et hors mesures de transfert, les crédits du titre 2 s’élèvent à 2 milliards d’euros, progressant de 8,8 % par rapport à 2022. Selon le projet annuel de performances, cette hausse est liée notamment à la prise en compte de la hausse du point fonction publique décidée en 2022, à **la création de 809 emplois supplémentaires** et aux mesures catégorielles nouvelles dont bénéficient les personnels pénitentiaires.

1. La création de 809 emplois

Passant de 44 083 à 44 582,54 équivalents temps plein travaillé (ETPT), **le plafond d’emplois de l’administration pénitentiaire progresse de 499,54 ETPT en 2023**, dont 468,54 au titre de 809 créations nettes d’emplois et 159,98 au titre de l’extension en année pleine du schéma d’emplois 2022.

Ces recrutements se répartissent comme suit :

- 489 pour les nouveaux établissements qui seront ouverts ;

- 180 pour les équipes de sécurité pénitentiaire ;

- 35 pour la filière formation ;
- 30 pour les fonctions support ;
- 27 pour la surveillance électronique ;
- 25 pour le recrutement des référents locaux du travail pénitentiaire ;
- 15 pour les services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP) ;
- 8 pour le service national du renseignement pénitentiaire.

2. La poursuite de la politique d’amélioration catégorielle

La politique d’amélioration catégorielle est dotée pour 2023 d’une enveloppe de 34,2 millions d’euros, soit une augmentation de 52,6 % par rapport à l’année 2022.

D’une part, la poursuite des mesures déjà lancées sur les exercices précédents, dont une extension en année pleine est prévue en 2023 représente 16,5 millions d’euros ⁽¹⁾.

D’autre part, les nouvelles mesures statutaires, pour les corps propres et pour les corps communs, mobilisent 5,1 millions d’euros.

Enfin, les nouvelles mesures indemnitaires, pour les corps propres et pour les corps communs, bénéficient de 12,6 millions d’euros.

Si ces efforts méritent évidemment d’être salués, votre rapporteur attire toutefois l’attention sur les difficultés évoquées par plusieurs syndicats des personnels pénitentiaires au cours de ses auditions.

Le syndicat national pénitentiaire des personnels de direction FO (SNP PD FO) s’est montré très inquiet du départ de plusieurs directeurs des services pénitentiaires. Il a indiqué qu’habituellement, environ 25 postes sont vacants au mois de juin et sont ensuite comblés dès le mois de septembre par l’arrivée de la nouvelle promotion de directeurs. Cette année, la situation est bien différente : 26 postes de directeurs sont actuellement vacants, alors que les nouveaux directeurs ont déjà été affectés. Cela représente 5 % du corps de directeurs des services pénitentiaires et risque de poser, à court terme, de réelles difficultés de gestion dans les détentions.

De telles difficultés d’attractivité ont été mentionnées par d’autres syndicats et pour d’autres corps. Le syndicat FO pénitentiaire a souligné que le dernier recrutement par concours de surveillants pénitentiaires n’était pas complet, mentionnant un taux de présentation au concours de 16 %. Ainsi, comme le souligne également l’UFAP-UNSa, les postes vacants ne seront pas couverts par

(1) Ce montant a été indiqué par l’administration pénitentiaire ; le projet annuel de performance fait lui état d’un montant de 16,3 millions d’euros (Projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 35).

les élèves actuellement en formation, dont le nombre est insuffisant. La CGT pénitentiaire alerte quant à elle sur une véritable fuite des personnels, y compris vers le secteur privé où les salaires sont souvent plus attractifs.

*

* *

Votre rapporteur pour avis salue les nouveaux efforts budgétaires qui sont faits en direction de l'administration pénitentiaire. Après la mandature précédente, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit ainsi une forte hausse des crédits de paiement pour la sixième année consécutive.

Il souligne que, malgré certains retards dus notamment à la crise sanitaire, le plan « 15 000 » est en voie d'achèvement, puisque la quasi-totalité des chantiers prévus sont réalisés ou en cours de réalisation : seuls deux chantiers doivent encore être initiés.

Il s'inquiète toutefois des alertes lancées par tous les syndicats pénitentiaires auditionnés sur les difficultés rencontrées sur le terrain par les agents de l'administration pénitentiaire. Les différents métiers semblent continuer de souffrir d'un manque réel d'attractivité et les conditions de travail demeurent difficiles, la situation de surpopulation étant redevenue critique, après s'être pourtant améliorée durant l'épidémie de Covid-19.

II. LES CRÉDITS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN AUGMENTATION DE 10,5 %

À l'instar de l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse voit son budget augmenter pour l'année 2023. **Elle est ainsi dotée de 103 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement, soit une importante augmentation de 10,5 % par rapport à l'année précédente.** Son budget global passe ainsi de 984 à 1 087 millions d'euros en crédits de paiement.

(autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances pour 2022	Crédits demandés pour 2023	Évolution 2022-2023
Mise en œuvre des décisions judiciaires (Action 01)	837	937	+ 11,9 %
Soutien (Action 03)	116	122	+ 5,2 %
Formation (Action 04)	39	44	+ 12,8 %
Total	992	1 103	+ 11,2 %

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances pour 2022	Crédits demandés pour 2023	Évolution 2022-2023
Mise en œuvre des décisions judiciaires (Action 01)	830	918	+ 10,6 %
Soutien (Action 03)	114	124	+8,8 %
Formation (Action 04)	40	44	+ 10 %
Total	984	1 087	+ 10,5 %

(en millions d'euros)

Source : projet annuel de performances du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » annexé au projet de loi de finances pour 2023, pp. 18.

A. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES EN DIRECTION DES PERSONNELS À LA SUITE DU SÉCUR DE LA SANTÉ EN GESTION 2022

1. Les trois objectifs stratégiques de la protection judiciaire de la jeunesse

Dans la continuité de la réforme de la justice pénale des mineurs, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a actualisé ses programmes de travail et l'allocation de ses moyens autour de trois objectifs stratégiques :

- continuer à renforcer la lisibilité, la diversité et la qualité de sa mission judiciaire. Dans cette perspective, elle mettra en œuvre trois plans d'action structurants : le premier sur le milieu ouvert, le deuxième sur le placement et le troisième sur l'insertion ;

- conforter la crédibilité de son action par un accompagnement renforcé de ses professionnels et de ses partenaires du secteur associatif habilité, un pilotage réactif de l'activité et une allocation adaptée des moyens ;

- conforter le rôle de la DPJJ dans les politiques judiciaires de la jeunesse (prévention et lutte contre la délinquance, protection de l'enfance) et dans le pilotage de la justice des mineurs.

2. Une augmentation de 13,6 % des dépenses de personnel

Les crédits du titre 2 s'élèvent à 644,7 millions d'euros pour l'année 2023 (CAS pensions compris). Ils sont en augmentation de 77,1 millions d'euros par rapport à 2022, soit **une hausse de 13,6 %**.

Hors CAS pensions, les crédits de titre 2 s'élèvent à 474 millions d'euros et progressent de 14,5 % par rapport à 2022.

Cette augmentation se répartit entre différentes mesures, notamment :

- la **création nette de 92 emplois** : ces créations d'emplois permettront notamment d'accompagner la mise en œuvre du plan d'actions Insertion et des orientations relatives aux États généraux du placement ;

- des **mesures catégorielles** (pour un coût de 48,5 millions d'euros).

B. UNE AUGMENTATION DE 6 % DES CRÉDITS HORS MASSE SALARIALE

Les crédits hors titre 2 de la protection judiciaire de la jeunesse s'élèvent à 459 millions d'euros en autorisations d'engagement et à **442,6 millions d'euros en crédits de paiement**, en hausse de 8 % pour les autorisations d'engagement et de 6 % pour les crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.

1. Les mesures de prise en charge des mineurs délinquants et les mesures d'investigation

Regroupées au sein de l'**action 01** ⁽¹⁾, ces mesures voient les crédits de paiement qui leur sont attribués croître de 26,2 millions d'euros en 2023, soit une **augmentation de 6,8 %** par rapport à 2022.

(1) Action 01 : Mise en œuvre des décisions judiciaires.

Sur les 409,6 millions d'euros prévus au titre de cette action (hors titre 2), 120,6 millions sont affectés au secteur public (en augmentation de 5,2 %) et 289 millions le sont au secteur associatif habilité (en augmentation de 7,6 %) ⁽¹⁾.

Concernant le **secteur associatif habilité**, ce budget permet le financement de 35 centres éducatifs fermés, 46 centres éducatifs renforcés, 33 autres structures d'hébergement habilitées et financées exclusivement par l'État, 44 services de réparation pénale et 99 services d'investigation éducative. Une seule nouvelle mesure est prévue en 2023 : l'électrification du parc automobile.

Concernant le **secteur public**, les crédits se répartissent entre :

- les dépenses hors immobilier qui concernent le fonctionnement (36,6 millions d'euros pour l'alimentation, les actions de formation et d'insertion et l'entretien du parc informatique notamment) et l'investissement (7 millions d'euros pour l'acquisition de véhicules automobiles) ;

- les dépenses d'intervention (22,6 millions d'euros pour les actions de justice de proximité, les subventions versées aux associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance et de l'enfance délinquante, les gratifications allouées aux jeunes placés par décision judiciaire dans le secteur public, la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et les indemnités versées aux familles par jeune accueilli dans le cadre du dispositif de placement familial) ;

- les dépenses de l'occupant (31,2 millions d'euros pour les loyers et les travaux d'entretien courant notamment) ;

- les dépenses du propriétaire (23,2 millions d'euros pour financer en particulier la suite des opérations de travaux pour les CEF de Charente-Maritime, les études de maîtrise d'œuvre du CEF de Haute-Saône et les travaux de maintenance lourde ou de restructuration).

2. Les missions de soutien et de formation

Dotée de **21,2 millions d'euros** (hors titre 2) en 2023, contre 22,9 en 2022, l'**action 03** ⁽²⁾, qui vise à financer la fonction support de pilotage, de gestion, d'animation et de coordination, voit ses crédits **diminuer de 7,4 %** ⁽³⁾.

(1) Pour mémoire, au 1^{er} juin 2022, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose de 1 242 établissements et services : 228 en gestion directe relevant du secteur public (soit deux de plus qu'en 2021) et 1 014 habilités et contrôlés par le ministère de la Justice relevant du secteur associatif (soit 25 de plus qu'en 2021).

(2) Action 03 : Soutien.

(3) Selon la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, cette diminution s'explique notamment par la réduction des besoins pour le parc informatique (diminution de 1,3 million d'euros en AE et CP) car l'achat d'ordinateurs portables pour les agents a été réalisé au cours des années 2021 et 2022 et leur renouvellement n'aura lieu qu'en 2025. La dépense est donc minorée sur ce poste pour l'année 2023. En outre, les dépenses de contentieux sont désormais imputées sur l'action 01 et non plus sur l'action 03.

Parmi ces crédits, ce sont les dépenses hors immobilier qui connaissent une baisse de 4,4 millions d'euros pour s'établir à 7,8 millions en crédits de paiement pour 2023. À l'inverse, les dépenses immobilières augmentent de 2,7 millions d'euros, pour un total de 13,4 millions en 2023, en raison notamment de l'inflation des prix de l'énergie.

Enfin, l'**action 04** ⁽¹⁾, qui concerne la formation assurée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), voit ses crédits **augmenter de 8,6 %** par rapport à 2022, passant de 10,9 à 11,8 millions d'euros en crédits de paiement (hors titre 2).

*

* *

Votre rapporteur pour avis salue les efforts réalisés par la protection judiciaire de la jeunesse pour prendre en compte les évolutions induites par l'entrée en vigueur du nouveau code de la justice pénale des mineurs au 30 septembre 2021.

(1) Action 04 : Formation.

SECONDE PARTIE : LA POLITIQUE DE RÉINSERTION, UN OBJECTIF CENTRAL DE LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE

La détention n'est qu'une étape dans un parcours de vie ; elle est presque toujours suivie d'une réintégration dans la société et, pour cette raison, votre rapporteur considère comme fondamental de préparer au mieux cette étape de la réinsertion. Dans cette perspective, il salue des budgets d'insertion en hausse, tant pour les activités de réinsertion que pour le développement des aménagements en fin de peine.

La réinsertion est aujourd'hui au cœur des missions de l'administration pénitentiaire et cette politique est tout particulièrement portée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui interviennent aussi bien auprès des personnes détenues que des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) en milieu ouvert.

I. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION, AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE RÉINSERTION

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire à compétence départementale. Créés en 1999, ils ont pour mission principale la prévention de la récidive et la réinsertion des PPSMJ. Ils assurent à la fois le contrôle des obligations prononcées par l'autorité judiciaire, notamment en milieu ouvert, et l'accompagnement personnalisé des PPSMJ.

Leur mission d'accompagnement les conduit à intervenir dans des domaines extrêmement variés, allant des activités socio-culturelles – nécessaire au développement du volet social de l'accompagnement – à l'insertion professionnelle, en passant par l'analyse criminologique. Cet accompagnement personnalisé est conçu en évaluant et en s'adaptant aux besoins de la PPSMJ en lien avec les partenaires impliqués. Les SPIP coordonnent ainsi les différentes composantes des parcours de réinsertion.

A. LES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION

Entre 2007 et 2021, les personnels des SPIP ont connu une forte augmentation, de l'ordre de 160 %. Représentant 10 % des effectifs de l'administration pénitentiaire en 2007, ils forment aujourd'hui environ 14 % de ses effectifs totaux ⁽¹⁾.

(1) Rapport n° 4906 fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, Mme Caroline Abadie, 12 janvier 2022.

1. Les différents métiers de l'insertion et de la probation

Les personnels en charge de l'accompagnement des PPSMJ sont les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Corps de direction, les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des SPIP et coordonnent l'action des CPIP et des autres personnels affectés en SPIP ⁽¹⁾ dont ils ont la responsabilité.

La répartition des effectifs entre les SPIP se fait selon des organigrammes de référence construits par la direction de l'administration pénitentiaire. En 2022, la répartition des effectifs en SPIP est la suivante.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS EN SERVICES PÉNITENTIAIRES EN 2022

<i>en ETP</i>	
Corps	2022
Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation	483,2
Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation	3 702,0
CPIP stagiaires et élèves	622,0
Assistants de service social	104,1
Non-titulaires social médico-social & culture	540,9
Personnels de surveillance	356,4
Attachés d'administration	30,5
Secrétaires administratifs	156,5
Adjoints administratifs	579,9
Non-titulaires administratifs	121,5
Apprentis, autres non-titulaires	39,3
Effectif Global (en ETP)	6 736,2

Source : direction de l'administration pénitentiaire

2. L'évolution des effectifs des SPIP

Au regard de l'évolution des missions qui lui sont dévolues, le renforcement de la filière insertion et probation constitue l'un des enjeux prégnants de l'administration pénitentiaire depuis plusieurs années.

Déjà sous la précédente mandature, la loi de finances pour 2014 ⁽²⁾ a permis la création de 1 000 emplois en SPIP sur la période 2014-2017. Cette dynamique s'est prolongée avec la loi de programmation et de réforme pour la

(1) Ces personnels sont notamment des assistants de service social, des personnels de surveillance et des personnels administratifs.

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

justice ⁽¹⁾ qui a planifié le renforcement des SPIP avec la création de 1 500 emplois supplémentaires sur la période 2018-2022 ⁽²⁾.

Du fait des délais de formation, les agents recrutés au titre de ces créations ont été affectés à partir de l'année 2020 pour les premiers, et le seront jusqu'à la fin de l'année 2024 pour les derniers.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN SPIP DE 2018 À 2022

en ETP

Corps	2018	2019	2020	2021	2022
Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP)	417,2	423,8	470,0	476,1	483,2
Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)	3 102,1	3 295,3	3 351,0	3 520,5	3 702,0
CPIP stagiaires et élèves	463,5	446,0	536,5	653,0	622,0
Assistants de service social	54,8	81,6	107,4	100,5	104,1
Non-titulaires social médico-social & culture	406,1	349,4	570,2	564,1	540,9
Personnels de surveillance	295,2	318,4	319,2	312,9	356,4
Attachés d'administration	29,6	30,7	27,9	30,8	30,5
Secrétaires administratifs	142,8	150,9	149,6	146,3	156,5
Adjoints administratifs	545,0	561,0	576,1	574,6	579,9
Non-titulaires administratifs	81,8	90,7	100,0	100,2	121,5
Apprentis, autres non-titulaires	37,7	35,0	45,0	38,8	39,3
Effectif Global	5 575,7	5 782,8	6 252,9	6 517,7	6 736,2

Source : direction de l'administration pénitentiaire

3. La politique de ressources humaines des personnels d'insertion et de probation

a. Des évolutions dans le recrutement des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation

Depuis 2019, une politique de revalorisation des carrières des CPIP a été engagée. Positionnés en catégorie A, leur grille indiciaire a été revue et plusieurs mesures statutaires et indemnitaires sont intervenues au cours des précédentes lois de finances. Par ailleurs, leurs modalités de recrutement ont connu de profondes modifications visant à élargir les voies d'accès à ce métier.

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) Ces créations d'emploi étaient prévues selon le rythme suivant : 150 en 2018, 400 en 2019, 400 en 2020, 300 en 2021 et 250 en 2022. En outre, 100 emplois de CPIP contractuels ont été créés en fin d'année 2020 dans le cadre du renforcement de la justice de proximité.

L'évolution du concours des CPIP

Le décret n° 2019-50 du 30 janvier 2019 portant statut particulier du corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation a créé un concours externe sur titres, réservé aux candidats titulaires d'un diplôme homologué au moins au niveau 6 dans les domaines social ou éducatif, ainsi que le troisième concours pour des publics issus notamment du monde associatif.

Depuis quelques années, un nombre croissant d'élèves CPIP et directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) dispose d'une expérience antérieure :

- en moyenne, sur la période 2015-2020, environ un tiers des élèves DPIP est issu du concours interne, parmi lesquels une large majorité de CPIP ;
- concernant les élèves CPIP, si leur majorité en formation est issue du concours externe (plus de 60 % en moyenne), environ un tiers de l'effectif total est recruté par le biais du concours interne. Les élèves CPIP ayant déjà travaillé dans l'administration pénitentiaire sont principalement d'anciens personnels de surveillance (56 % en 2019) et, dans une moindre mesure, des CPIP contractuels et des personnels administratifs.

Les élèves CPIP et DPIP sont majoritairement recrutés parmi les titulaires de diplômes universitaires dans le domaine juridique, la proportion d'élèves diplômés en sciences sociales étant marginale.

Source : direction de l'administration pénitentiaire

La loi de programmation et de réforme pour la justice ⁽¹⁾ a planifié la création de 1 500 emplois sur la période 2018-2022, dont 900 emplois de CPIP. Ces recrutements en forte hausse, notamment au cours des années 2021 et 2022, visent, d'une part, à réduire le nombre de personnes suivies par conseiller et, d'autre part, à accompagner la mise en œuvre de la réforme des peines.

RECRUTEMENT DES CPIP PAR VOIE DE CONCOURS

Année de recrutement	Nombre d'emplois offerts	Nombre de candidats inscrits	Nombre d'emplois pourvus*	
			Hommes	Femmes
2018	181	3 902	46	148
2019	286	3 863	51	212
2020	281	2 437	45	189
2021	352	4 205	80	244
2022	302	3 857	67	225

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Les élèves et stagiaires restant affectés à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) jusqu'à leur titularisation, les effectifs présentés ci-avant ne prennent donc pas en compte les affectations à venir. 311 CPIP ont encore été affectés en septembre 2022, et 336 élèves, actuellement en cours de scolarité, devraient être affectés en septembre 2023.

Par ailleurs, pour l'année 2023, la direction de l'administration pénitentiaire prévoit le recrutement de 159 CPIP, dont 129 permettront de combler

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

les départs intervenant au cours de l'année, tandis que 30 recrutements sont liés aux créations de postes visant à renforcer les SPIP.

b. Des difficultés rencontrées dans la politique de ressources humaines des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

Selon le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2023, le corps des DPIP bénéficie de deux mesures spécifiques :

– d'une part, une mesure indiciaire : une proposition de nouvelles grilles indiciaires pour le corps des DPIP a été sollicitée dans le cadre de l'élaboration du budget quinquennal 2023-2027. Elle prévoit une revalorisation de leur grille indiciaire avec, notamment, pour le grade sommital de DPIP de classe exceptionnelle, un accès à la hors échelle A en linéaire. Cette mesure sera financée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023 à hauteur de 1,1 million d'euros (la dépense représentant 1,3 million d'euros en année pleine) ;

– d'autre part, une mesure indemnitaire d'un million d'euros qui interviendra en 2023.

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, ces mesures visent à renforcer l'attractivité du corps et à fidéliser les agents.

Le concours de DPIP connaît en effet une baisse d'attractivité dont ont témoigné les différents personnels auditionnés par votre rapporteur. Plusieurs facteurs semblent expliquer cette évolution, comme l'augmentation de la charge de travail, liée au développement des mesures et actions conduites dans le cadre des politiques publiques d'insertion à mettre en place, et une concurrence avec les autres concours de la fonction publique de même catégorie. La diversité des concours offerts aux candidats crée une concurrence au sein même de l'administration pénitentiaire (entre les DPIP et les DSP), voire du ministère de la Justice (concours des greffes ou de la magistrature) et, plus largement, des autres ministères. Cette concurrence est renforcée par les similitudes entre les calendriers des épreuves des concours concernés.

Les syndicats représentant les DPIP rencontrés par votre rapporteur ont unanimement souligné que les mesures proposées par l'administration pénitentiaire leur semblaient insuffisantes au regard des responsabilités professionnelles exercées par ces personnels et des conditions de travail dans des SPIP, qui ont vu leurs missions augmenter au fil des années. À leurs yeux, les mesures proposées ne permettront ni de limiter les départs qui s'opèrent et se profilent, ni de renforcer l'attractivité de ce métier. Le syndicat Union nationale des DPIP CFE-CGC (UNDPIP CFE-CGC) a tout particulièrement souligné qu'à l'heure actuelle, certains DPIP gagnaient environ 150 euros de moins par mois que certains CPIP qu'ils encadrent et qu'avec les mesures proposées par l'administration, ils ne gagneraient qu'une trentaine d'euros de plus, ce qui leur semble insuffisant au regard des différences entre les deux corps. Pour eux, cette situation indiciaire ne correspond en effet ni à la réalité hiérarchique, ni aux

responsabilités exercées. En cohérence, ils réclament donc une revalorisation statutaire et indiciaire.

La situation dénoncée par les personnels de SPIP et les syndicats d'insertion et de probation rencontrés par votre rapporteur lui semble tout à fait préoccupante. Il tient à souligner que le développement des missions des SPIP et de la prise en charge des PPSMJ en milieu ouvert est une réalité. Il résulte d'une volonté politique soutenue depuis plusieurs années par le législateur et ne saurait être mis en œuvre au détriment des conditions de travail des personnels concernés. Il s'agit sans doute de l'une des conditions requises pour aboutir à une application réussie de la politique de réinsertion.

B. L'IMMOBILIER DES SPIP

Au-delà des antennes situées au sein des établissements pénitentiaires, l'administration pénitentiaire occupe également des locaux spécifiquement dédiés aux SPIP. Répartis dans chaque département, ils forment un véritable maillage territorial.



Source : direction de l'administration pénitentiaire.

Les locaux des SPIP sont aujourd'hui concernés par deux difficultés notables. D'une part, l'augmentation des effectifs : en effet, les récents recrutements nécessitent d'adapter l'organisation des services et leurs implantations immobilières. D'autre part, la question de la sécurisation de leurs locaux : afin d'améliorer les conditions de travail des personnels et intervenants et l'accueil des probationnaires, les locaux des SPIP font l'objet de travaux pour dissocier la zone d'accueil des publics et la zone administrative ainsi que pour

sécuriser l'accès aux locaux. Ils sont aussi, parfois, inadaptés aux missions des SPIP et à la montée en charge de ces services, car trop anciens, vétustes ou exigus.

La prise en compte de ces évolutions a fait émerger de nombreux projets d'adaptation, d'extension, voire de relocalisation de SPIP. Depuis 2018, l'ensemble des opérations conduites dans ce cadre représente un coût total de 34 millions d'euros. Selon les réponses budgétaires transmises par l'administration pénitentiaire à votre rapporteur, la programmation pour 2023 prévoit un engagement de 8 millions d'euros et une consommation de crédits de paiement de 12,6 millions d'euros à ce titre.

Ainsi, 13 sites font l'objet de projets d'extension ou de relocalisation en phase d'étude préalable ou de maîtrise d'œuvre (dont notamment Draguignan, Nice, Limoges, Lure, Montbéliard, Laon, Lille, Saint-Omer, Saint-Nazaire, Toulouse) et 5 sites sont actuellement en travaux (Cusset, Charleville-Mézières, Nancy, Coutances, Rodez). Les travaux de relocalisation ou d'extension sont, quant à eux, achevés pour les sites de Gap, Rochefort, Compiègne, Aurillac, Le Puy-en-Velay, Laval et Saint-Malo.

*

* *

Votre rapporteur salue les efforts engagés pour le renforcement de la filière insertion et probation. Il rappelle qu'au cours des dernières années, le législateur a résolument encouragé le recours aux alternatives à l'incarcération et aux aménagements de peines. La lutte contre la récidive et la construction des parcours de réinsertion sont aujourd'hui considérées comme une priorité et, à ce titre, il convient de garantir aux services pénitentiaires d'insertion et de probation des moyens, humains et budgétaires, à la hauteur de leurs missions.

II. MILIEU OUVERT ET MILIEU FERMÉ, LE DOUBLE CHAMP D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE RÉINSERTION

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) interviennent aussi bien en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Le suivi de la personne placée sous main de justice (PPSMJ) par le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) peut donc être effectué dans le cadre d'une antenne du SPIP dédiée au milieu fermé, d'une antenne dédiée au milieu ouvert ou bien d'une antenne intervenant dans les deux milieux.

Sur l'année 2022, un CPIP suit en moyenne 73 PPSMJ, milieu ouvert et milieu fermé confondus.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN DE PPSMJ SUIVIES PAR CPIP, PAR DIRECTION INTERRÉGIONALE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES DEPUIS 2019

	Nombre moyen de PPSMJ suivies par CPIP			
DISP	2019	2020	2021	2022
DISP BORDEAUX	71	67	71	75
DISP DIJON	79	72	76	73
DISP LILLE	67	62	65	67
DISP LYON	79	75	77	77
DISP MARSEILLE	70	69	73	76
DISP PARIS	90	67	72	73
DISP RENNES	77	71	74	70
DISP STRASBOURG	77	68	72	68
DISP TOULOUSE	81	73	75	79
MOM	79	77	84	82
Moyenne	77	70	73	73

Source : direction de l'administration pénitentiaire

A. LA PRISE EN CHARGE EN MILIEU OUVERT, UN ENJEU FONDAMENTAL ET POURTANT TROP PEU CONNU DU TRAVAIL DES SPIP

Les PPSMJ en milieu ouvert sont suivies au titre d'une mesure judiciaire sans pour autant être placées sous écrou. Au 30 juin 2022, elles étaient 178 245 dans ce cas, ce qui représente une nette augmentation au cours des derniers mois, puisqu'en avril 2021 elles étaient 167 232. Sont également prises en charge en milieu ouvert les personnes écrouées mais non détenues : celles placées à l'extérieur (761 au 1^{er} juillet) et celles détenues à domicile sous surveillance électronique (15 348 au 1^{er} juillet) ⁽¹⁾.

(1) Source : Ministère de la Justice, Statistiques trimestrielles du milieu ouvert, 30 juin 2022.

Cela représente donc en tout **plus de 180 000 personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert**. Les suivis en milieu ouvert sont donc bien plus nombreux qu'en milieu fermé, où sont détenues, au 1^{er} septembre 2022, 71 669 personnes ⁽¹⁾. En milieu ouvert, les SPIP sont les référents – voire souvent les seuls intervenants – du suivi des PPSMJ. Ce suivi est donc fondamental dans l'exécution des décisions judiciaires.

Dans ce cadre, les CPIP suivent d'ailleurs en moyenne davantage de personnes qu'en milieu fermé. Ainsi, pour l'année 2022, le nombre moyen de PPSMJ suivies par un CPIP est de 63 dans les antennes dédiées au milieu ouvert, tandis qu'il n'est que de 42 dans celles qui sont dédiées au milieu fermé. La moyenne est nettement plus importante dans les antennes mixtes, prenant en charge les deux milieux, où elle s'établit à 75 PPSMJ par CPIP.

1. Le développement du suivi en milieu ouvert pour les courtes peines, une volonté politique encore confrontée à des difficultés de mise en œuvre

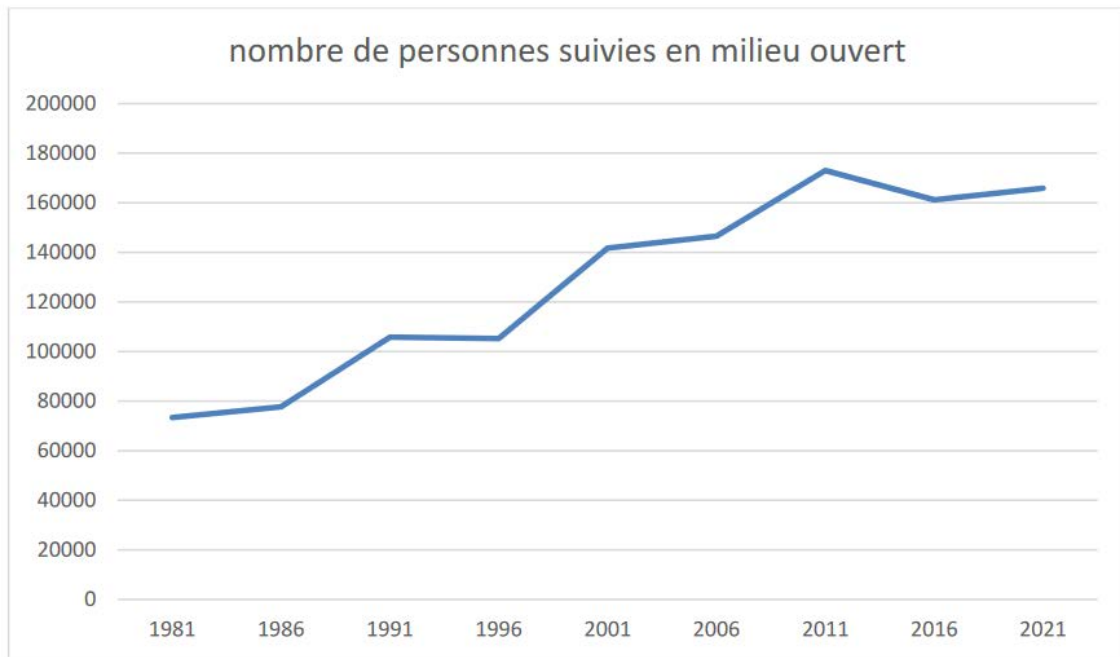
Le législateur a, depuis plusieurs années, développé les peines alternatives à l'incarcération, ainsi que les possibilités d'aménagement des peines et de libérations sous contraintes, permettant d'exécuter en milieu ouvert des peines d'emprisonnement – ou une partie de ces peines selon les cas.

La loi de programmation et de réforme pour la justice de 2019 ⁽²⁾ s'inscrit pleinement dans cette logique, interdisant le prononcé de peines d'emprisonnement de moins d'un mois et rendant obligatoire l'aménagement des peines inférieures ou égales à six mois. Les aménagements de peine ont donc augmenté au cours des dernières années. Les libérations sous contrainte se sont, elles aussi, beaucoup développées, passant de 664 au 1^{er} janvier 2016 à 1 408 au 1^{er} janvier 2021 ⁽³⁾.

(1) Source : Ministère de la Justice, *Mesure de l'incarcération, indicateurs clés au 1^{er} septembre 2022*.

(2) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(3) Rapport n° 4906 fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, Mme Caroline Abadie, 12 janvier 2022.



Source : rapport du comité des États généraux de la justice, Rendre Justice aux citoyens, 8 juillet 2022.

Le nombre de PPSMJ en milieu ouvert est ainsi passé de 71 210 en 1980 à 165 907 en 2021, soit une progression de 132 % en une quarantaine d'années.

Dans l'esprit de ces orientations, le budget 2023 permettra d'amplifier ces efforts engagés au cours des dernières années, grâce à une progression des 34 % des crédits dédiés à cette politique. Ce budget représente ainsi 53,4 millions d'euros. Le syndicat national des directeurs pénitentiaires CFDT (SNPD CFDT) a toutefois souligné qu'en proportion du budget global de l'administration pénitentiaire et du nombre de personnes suivies en milieu ouvert, ce budget semblait encore trop faible.

Votre rapporteur a, toutefois, pu constater que certaines modalités d'aménagement et de libération sous contrainte sont trop peu utilisées, notamment le placement extérieur et la semi-liberté. **La densité carcérale des quartiers ou centres de semi-liberté n'est en effet que de 68,5 %**, laissant de nombreuses places inoccupées, alors qu'il s'agit d'une modalité d'exécution des peines qui peut présenter un véritable intérêt en matière de réinsertion. Cela peut parfois s'expliquer par une difficile conciliation entre l'emplacement géographique du quartier ou du centre de semi-liberté, plus ou moins accessibles selon les cas, et la situation professionnelle et personnelle des PPSMJ.

La mesure de placement extérieur ne représente quant à elle que 6 % des aménagements de peines ⁽¹⁾. Au 1^{er} septembre 2022, **seules 936 personnes sont placées à l'extérieur** ⁽²⁾, alors qu'il existe plus de 1 800 places de ce type. Afin de progresser dans ce domaine, la direction de l'administration pénitentiaire a

(1) Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

(2) Parmi elles, 229 demeurent hébergées en établissement pénitentiaire.

annoncé la mise en place de la plateforme numérique « placement à l'extérieur PE-360 » qui devrait permettre de favoriser la prospection de nouveaux lieux d'accueil et une meilleure visibilité des prestations.

S'agissant du placement à l'extérieur, l'Association nationale des juges d'application des peines (ANJAP) a expliqué à votre rapporteur que le nombre total de places prévues sur le territoire national était trop limité pour permettre une utilisation optimale de ce dispositif. Le nombre limité de places entraîne en effet des difficultés pour « *faire coïncider les contraintes de la structure (localisation, public cible, durée d'accompagnement) avec celles de la PPSMJ (ancrage géographique, reliquat de peine, profil social)* ». En outre, beaucoup de structures de placement à l'extérieur ont des critères d'éligibilité (elles acceptent par exemple uniquement les personnes sans domicile fixe, celles qui n'ont pas d'activité professionnelle ou encore celles qui ont une problématique addictive) ou, inversement, d'exclusion (par exemple selon la nature de faits ayant conduit à la condamnation, la présence d'une pathologie psychiatrique ou encore la situation irrégulière de la personne concernée). Ces critères d'éligibilité ou d'exclusion correspondent, en toute logique, au type de prise en charge proposée dans chacune des structures.

Ses auditions et ses déplacements lui ont permis d'identifier une autre difficulté d'ordre opérationnelle : **l'insuffisante autonomie budgétaire des SPIP**. La gestion au niveau des inter-régions pénitentiaires prive les SPIP, qui sont organisés au niveau départemental, d'importantes marges de manœuvre dans l'organisation de leur travail et, tout particulièrement, dans l'établissement et la pérennité des partenariats locaux.

2. La systématisation de certaines libérations sous contrainte : un enjeu de prise en charge de ces nouvelles sorties de détention

La mise en œuvre de la libération sous contrainte (LSC) de droit à partir de janvier 2023 va également modifier l'exécution des courtes peines ⁽¹⁾. En effet, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié l'article 720 du code de procédure pénale, afin de prévoir la systématisation des LSC pour les personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée de deux ans au plus et auxquelles il reste un reliquat de peine inférieur ou égal à trois mois. La LSC est alors de plein droit, sauf en cas d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement ; un système de révocation et de réinsertion est prévu, ainsi que plusieurs exclusions de ce dispositif pour certains condamnés.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi au moment de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, **cette nouvelle procédure de LSC de**

(1) Article 59 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire : « VII.- L'article 720 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'article 11 de la présente loi, est applicable à l'ensemble des personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté à compter du 1er janvier 2023, quelle que soit la date de commission de l'infraction ».

droit pourrait concerner environ 6 000 détenus et permettrait ainsi, non seulement d'accroître considérablement le nombre de « sorties non sèches » de détention ⁽¹⁾, mais aussi de faire diminuer la population carcérale. Elle impliquera également une **forte montée en charge de travail pour les SPIP**.

Les syndicats d'insertion et de probation se sont d'ailleurs montrés inquiets quant à la mise en œuvre de cette disposition. Ainsi, l'UFAP-UNSa considère que les recrutements prévus en SPIP sont largement insuffisants au vu de cette surcharge de travail induite par la systématisation des LSC. Le SNEPAP-FSU souligne, quant à lui, que le projet de loi de finances pour 2023 prévoit à ce titre le « fléchage » de 30 agents de surveillance électronique et estime que ce sera tout à fait insuffisant pour assumer la gestion des LSC qui s'effectueront, entre autres, sous la forme de détention à domicile sous surveillance électronique. Selon ce syndicat, 200 personnels de surveillance auraient dû être affectés en SPIP pour assurer cette gestion.

Dans cette perspective, le PLF pour 2023 prévoit toutefois 4 millions d'euros de crédits de paiement dédiés au développement des activités collectives de prise en charge en milieu ouvert : ces moyens pourront contribuer à mieux prendre en charge le surplus de suivis qui découleront des nouvelles LSC. La direction de l'administration pénitentiaire a notamment travaillé, en lien avec l'ENAP, à la création du programme ADERES destiné aux personnes sortant en libération sous contrainte. Organisé autour d'un module général et collectif (REPERES), axé sur l'entretien motivationnel et le travail sur les faits, il est complété par un module spécifique (ADAPT) portant sur les politiques sociales et d'accès aux droits. Déployé depuis septembre 2022 sur l'ensemble du territoire, ce programme a vocation à devenir le contenu de référence dans la prise en charge de ce public.

Plusieurs syndicats, notamment la CGT insertion probation, s'inquiètent toutefois de voir les prises en charge collectives se substituer aux prises en charge individuelles, au détriment de la personnalisation du parcours de réinsertion.

B. LES ACTIVITÉS PROPOSÉES AU SEIN DES DÉTENTIONS, UN ENJEU MAJEUR EN MATIÈRE DE RÉINSERTION EN MILIEU FERMÉ

Au 1^{er} septembre 2022, **71 669 personnes sont détenues**, pour un total de 60 715 places opérationnelles, soit une **densité carcérale globale de 118 %**. Parmi elles, 74 % sont condamnées et 26 % sont placées en détention provisoire. La densité carcérale – ou taux d'occupation – est supérieure à 100 % uniquement dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt, où elle atteint une moyenne 139,7 % et où sont incarcérées près de 68 % des personnes détenues ⁽²⁾.

(1) La LSC est effectuée sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un placement extérieur, d'une semi-liberté ou d'une libération conditionnelle. Elle implique donc un suivi de la PPSMJ.

(2) Source : Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération, indicateurs clés au 1^{er} septembre 2022.

Les personnes détenues sont prises en charge au sein des différents quartiers pénitentiaires par le personnel pénitentiaire. Dans ce cadre, ils sont également suivis par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

1. Des politiques d'établissement ambitieuses mais contraintes

a. La variété des activités proposées aux personnes détenues

En vue d'assurer la réinsertion des personnes détenues, le code pénitentiaire les soumet à une obligation d'activité ⁽¹⁾. Ces activités recouvrent plusieurs domaines : travail, formation professionnelle, insertion par l'activité économique, enseignement, activités éducatives, culturelles, socioculturelles, sportives et physiques.

Ces dernières années, l'administration pénitentiaire a mis l'accent sur le développement de l'insertion par le biais du travail, et la mise en œuvre du nouveau statut du détenu travailleur vient parachever ces évolutions très positives. Si votre rapporteur salue les progrès effectués en matière de droits des personnes détenues dans ce domaine, il a toutefois été alerté, à plusieurs reprises, sur l'arrêt de l'activité de certaines entreprises concessionnaires qui semblent parfois découragées par ce nouveau cadre normatif du travail en détention. La réforme semblant trop récente pour en tirer des conclusions hâtives, votre rapporteur estime qu'une évaluation de cette réforme devra être conduite et appelle à un suivi étroit de l'impact de celle-ci sur les activités proposées dans le cadre des ateliers en concession.

Le travail en détention participe directement à la réinsertion des personnes détenues. Toutefois, votre rapporteur considère qu'il convient de veiller à ce que le travail qui leur est proposé ne soit pas uniquement occupationnel, mais participe réellement à la construction d'un projet de sortie de détention et, idéalement, d'un projet professionnel.

Au-delà des activités de travail, de formation professionnelle et d'enseignement, qui s'appuient sur un cadre déterminé et des partenaires spécifiques, de très nombreuses activités culturelles, socio-culturelles et sportives sont proposées aux personnes détenues. En effet, la réinsertion ne passe pas uniquement par le travail et, dans cette perspective, les autres activités proposées aux personnes détenues ont toute leur importance.

L'apport socio-culturel de ces différentes activités permet aux personnes détenues de développer notamment leurs compétences sociales et leurs capacités relationnelles. Elles s'inscrivent souvent dans une logique d'autonomisation et de responsabilisation. Comme l'a souligné l'association des Anciens du Génepi, reçue par votre rapporteur, les activités ont, en outre, un effet positif sur la santé, permettant aux personnes détenues de penser à autre chose que leur condition

(1) Article L. 411-1 du code pénitentiaire.

actuelle et, ainsi, de se projeter vers l'avenir et la réinsertion. Elles facilitent également les relations avec les proches et les familles, en ce qu'elles valorisent les personnes détenues. Les syndicats de personnels de surveillance auditionnés ont, eux aussi, mis en avant l'importance des activités en matière de lutte contre les violences. Elles sont ainsi une composante de l'utilité du temps passé en détention.

Selon certains des professionnels de terrain rencontrés par votre rapporteur, toutes les activités ont leur importance en matière de réinsertion, tandis que d'autres considèrent qu'il convient de distinguer les activités occupationnelles des activités de réinsertion. Si les deux types d'activités doivent sans doute être distingués, votre rapporteur rappelle qu'ils ont chacun leur rôle à jouer dans l'accompagnement des personnes détenues et ne doivent pas être opposés. À la lumière de ses déplacements et de ses auditions, votre rapporteur tend ainsi à rejoindre la position portée par le récent rapport d'enquête de l'Assemblée nationale sur la politique pénitentiaire, selon laquelle *« toutes ces activités organisées au sein de la détention participent du quotidien carcéral et des parcours de réinsertion. Elles ne doivent pas être négligées car elles sont à la fois nécessaires au respect des droits des personnes détenues, à l'utilité de la peine d'emprisonnement et à la préparation de la libération »* ⁽¹⁾.

b. Des situations variables selon le type d'établissement et en fonction des contraintes liées aux lieux de détention

Comme votre rapporteur a pu le constater à l'occasion de son déplacement à l'établissement pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, les locaux de détention, notamment les plus anciens, ne prévoient pas toujours suffisamment de salles pour l'organisation des différentes activités. Le développement des activités socio-culturelles et même la tenue de certaines activités scolaires peuvent donc être limités par le manque d'espaces dédiés.

Le syndicat UFAP-UNSa souligne également que la situation varie selon le type de structures pénitentiaires. Par exemple, quand les activités sont au sein d'un même bâtiment, il est plus facile d'organiser le déplacement des personnes détenues jusqu'aux activités.

En outre, comme le rappelle la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, auditionnée elle aussi par votre rapporteur, les organigrammes des personnels affectés en établissement pénitentiaire dépendent de la capacité d'accueil théorique de l'établissement et non pas du nombre réel de personnes détenues. Ainsi, dans les maisons d'arrêt les plus surpeuplées, les surveillants ne sont pas suffisamment nombreux, ce qui nuit nécessairement à l'accès aux activités, puisqu'ils n'ont pas toujours la possibilité, en fonction de la gestion de la détention, d'accompagner les personnes détenues aux activités organisées.

(1) Rapport n° 4906 fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, Mme Caroline Abadie, 12 janvier 2022.

La concurrence entre activités ou avec d'autres types d'obligations (telles que les rendez-vous avocats, les parloirs, les promenades ou les rendez-vous médicaux) peut également poser difficulté dans l'organisation des activités. En vue de mieux organiser le planning des journées, le centre pénitentiaire de Fresnes a mis en place depuis le 6 septembre 2021 un système de journée continue. Les activités de travail sont concentrées de 7 heures 30 à 13 heures, ce qui laisse ensuite la seconde partie de journée libre pour d'autres types d'activités. Selon le personnel de Fresnes, cette évolution a été une réussite, car elle a permis d'accroître considérablement la participation aux activités, passée de 1 254 inscriptions en août 2021 à 2 787 en décembre 2021.

Les associations intervenant en détention auditionnées par votre rapporteur ont, par ailleurs, fait état d'autres problèmes du même ordre, qui tiennent selon eux plutôt de « *frottements d'ordre logistique* », mais peuvent, en effet, nuire à l'organisation et même au déroulement des activités. Ils ont par exemple souligné ne pas être informés spontanément par l'administration pénitentiaire de la raison de l'absence d'un détenu à une activité. Or, une absence volontaire ou involontaire n'implique pas la même chose en matière d'investissement dans ladite activité.

La situation diffère également selon le type d'établissement. En effet, dans les établissements pour peine, qui ne sont pas concernés par la surpopulation carcérale ⁽¹⁾ et dans lesquels les peines exécutées sont de plus longue durée, la construction du parcours d'exécution de peine se fait souvent de manière plus approfondie et facilite la participation des personnes détenues. À l'inverse, dans les maisons d'arrêt, malgré la diversité des activités et le dynamisme des agents et des partenaires, la participation aux activités est nécessairement limitée par la surpopulation ; des listes d'attente sont établies et l'adaptation des activités aux profils des personnes détenues est plus délicate.

2. L'implication de différents acteurs, dont l'articulation mériterait sans doute d'être clarifiée

Certaines de ces activités culturelles, socioculturelles, sportives ou autres sont organisées par le **directeur d'établissement** et les personnels de surveillance, d'autres par **les SPIP et leurs partenaires**, des intervenants extérieurs qui peuvent proposer des activités très diverses. Dans les établissements pour peine ou dans certains modules respect, des activités peuvent également être mises en place par des personnes détenues.

Des **moniteurs de sport pénitentiaires** sont en outre chargés d'organiser, d'encadrer et d'animer les séances de sport proposées aux personnes détenues ⁽²⁾. Ils jouent donc un rôle important en matière d'accompagnement à la sortie et de réinsertion.

(1) Au 1^{er} septembre 2022, la densité carcérale est de 94,2 % dans les centres de détention et les quartiers centre de détention. Elle est de 80,7 % dans les maisons centrales et quartiers maison centrale.

(2) Il s'agit d'un concours spécialisé de personnels de surveillance dans le cadre de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP).

Des **coordonnateurs culturels** sont également recrutés, par le biais d'appels d'offres lancés par les directions inter-régionales des services pénitentiaires (DISP), et intégrés aux équipes des SPIP. Ils ont pour mission de concevoir et mettre en œuvre un programme d'actions culturelles au sein de l'établissement pénitentiaire. Selon l'UNDP/IP CFE-CGC, ce programme est conçu en lien avec le DPIP et les équipes de CPIP, en évaluant les besoins et les demandes des PPSMJ, afin d'étayer une offre socio-culturelle diversifiée s'étalant sur l'ensemble de l'année et ouvrant à différents champs de la culture. Les coordonnateurs culturels font également le lien entre les intervenants, les personnels de l'administration pénitentiaire et les personnes détenues. Salariés de droit privé, travaillant souvent pour des associations qui répondent aux appels d'offres lancés par les DISP, les coordonnateurs culturels ne sont donc pas agents de l'administration pénitentiaire. Plusieurs syndicats ont d'ailleurs mentionné qu'il serait plus pertinent de les intégrer pleinement au sein de cette administration. Sensible à cet argument, votre rapporteur s'interroge quant à la pertinence de cette organisation, qui peut nuire par exemple à la pérennité et à la cohérence des actions de réinsertion menées. Compte tenu notamment des spécificités de l'intervention en milieu pénitentiaire, il serait peut-être plus logique et, surtout, plus efficace que l'ensemble des intervenants du SPIP puisse être à part entière des personnels d'insertion et de probation.

Les acteurs intervenant dans l'organisation des activités proposées en détention sont donc nombreux et cette variété entraîne parfois des difficultés de coordination. En outre, selon les territoires, le réseau partenarial tissé peut être très différent, ce qui a évidemment un impact sur le type d'activités proposées aux personnes détenues. Afin de pallier ces difficultés, la direction de l'administration pénitentiaire annonce un budget de 500 000 euros dédié à la réalisation d'une **cartographie nationale des actions et des partenariats sociaux**, visant à mieux identifier et coordonner l'action des associations et autres partenaires sociaux en vue du renforcement des actions de réinsertion et de prévention de la récidive.

Une autre évolution importante doit être soulignée : celle du **rôle du surveillant-acteur**. Une charte signée en avril 2021 par le Garde des Sceaux et les représentants nationaux des organisations syndicales des personnels de surveillance, à l'occasion d'une visite au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, consacre les « *principes du surveillant pénitentiaire, acteur incontournable d'une détention sécurisée* ». Cette évolution vise notamment à revaloriser et renouveler le rôle des personnels de surveillance, entérinant ainsi le rôle du surveillant dans la réinsertion des personnes détenues.

Dans cette même logique, les personnels de surveillance pourraient tenir un rôle plus développé dans l'organisation des activités proposées aux personnes détenues. C'est d'ailleurs déjà le cas dans certains établissements ; à Bordeaux-Gradignan par exemple, les surveillants ont la possibilité de proposer des activités. Pour aller plus loin, la CGT insertion probation, comme le SNEPAP-FSU défendent la création de postes de surveillants dédiés aux activités – sur le modèle de ce qui existe pour les moniteurs de sport. Cela participerait selon eux

d'une meilleure gestion de la détention et d'une diversification des métiers de surveillance.

C. LA CONSTRUCTION DU PARCOURS DE SORTIE ET LA SOLIDIFICATION DU LIEN « DEDANS-DEHORS »

Les SPIP privilégient une approche pluridisciplinaire et ont développé des pratiques opérationnelles précises, afin de permettre une prise en charge dans la durée de la personne placée sous main de justice. Les CPIP conduisent pour cela une évaluation fondée sur les besoins de la personne, pour établir un programme d'accompagnement et d'exécution de la peine. Lorsque l'accompagnement démarre en milieu fermé, il se poursuit ensuite en milieu ouvert.

Quel que soit le parcours débuté en détention, il importe en effet que celui-ci soit prolongé à l'extérieur. Cette transition n'est toutefois pas sans présenter des difficultés, non seulement d'un point de vue organisationnel, mais également en fonction de l'investissement des PPSMJ dans la démarche. Les associations partenaires de l'administration pénitentiaire rencontrées par votre rapporteur insistent particulièrement sur les implications du retour à la société pour les sortants de prison. Les anciennes personnes détenues se retrouvent alors confrontées à tout type de problèmes, de contraintes, d'empêchements. Certains sujets deviennent pour eux prioritaires, et leur implication dans les actions de réinsertion peut, en effet, en pâtir. Comme le soulignent toutefois les Anciens du Génépi, une telle prise de distance progressive vis-à-vis de l'accompagnement n'est pas forcément un échec.

La sortie de détention peut également poser des difficultés en matière de continuité du suivi. Par exemple, la PPSMJ ne sera pas forcément suivie par le même CPIP. Les transferts d'informations sont évidemment organisés et les SPIP font preuve d'un grand professionnalisme en ce domaine, mais cela implique parfois la rupture d'un lien de confiance qui avait pu s'établir dans le cadre de la détention. Cette rupture peut également venir d'un changement géographique, puisque la personne libérée ne va pas nécessairement rester dans le même secteur. Cela peut entraîner, en outre, une rupture avec les partenaires associatifs et institutionnels. Plusieurs des personnes rencontrées ont, par exemple, souligné les difficultés de liaison avec les missions locales lorsqu'une PPSMJ change de département.

Des progrès méritent toutefois d'être soulignés dans ce domaine. Par exemple, l'administration pénitentiaire offre maintenant aux personnes détenues la possibilité de passer les épreuves théoriques des certificats d'aptitude professionnelle (CAP), dont l'obtention demeure valable pendant cinq années, ce qui leur permet de passer par la suite les épreuves pratiques une fois sorties de détention. Une telle évolution est particulièrement positive et c'est tout à fait dans cette dynamique que votre rapporteur souhaite voir s'inscrire la construction des parcours de sortie.

De nombreux éléments entrent ainsi en compte dans cette construction du parcours de réinsertion : insertion professionnelle, acquisition de savoirs, liens familiaux et amicaux, liens sociaux, état de santé, lutte contre les addictions, accès aux droits, accès à l'hébergement, lutte contre la précarité... La sortie de la délinquance est en effet multifactorielle et, pour que la lutte contre la récidive soit efficace, l'ensemble de ces champs doit être pris en compte.

*

* *

Votre rapporteur tient à rendre hommage au travail conduit par les services pénitentiaires d'insertion et de probation et, plus généralement, par l'ensemble des agents pénitentiaires. Les actions et interventions visant à favoriser la réinsertion des personnes détenues n'ont eu de cesse de se développer et de se professionnaliser. Toutefois, il ne peut que constater que tant que la surpopulation demeure massive dans certains des établissements pénitentiaires, les activités ne peuvent pas être mises en place de manière parfaitement satisfaisante. Le SNPD CFDT rappelle que la surpopulation ne nuit d'ailleurs pas qu'aux activités, mais à toute la prise en charge en milieu pénitentiaire : elle dégrade les conditions matérielles de détention, les conditions de travail des agents, l'accessibilité des soins, ou encore les possibilités de travail et de formation.