



**NOTE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS – SECTION FRANÇAISE**

Charline Becker, coordinatrice interrégionale sud-est à l'OIP

Camille Brenot, journaliste, membre du conseil d'administration de l'OIP et ancienne détenue

Prune Missoffe, responsable analyses et plaidoyer à l'OIP

À L'ATTENTION DE LA **MISSION D'INFORMATION SUR LES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION** POUR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT – MAI 2022

Mesdames les sénatrices, Marie Mercier et Laurence Harribey,

En complément de l'audition du 20 avril et de l'envoi d'articles d'analyse sur le bracelet électronique et sur l'impossible préparation à la sortie face à la dématérialisation et à l'absence d'Internet en prison, la présente note constitue une synthèse des grands enjeux identifiés par l'OIP-SF relativement aux missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip).

**1. Des missions nombreuses et distancées du volet social**

**a. De nombreuses missions sur le papier**

Les missions des Spip servent un objectif de prévention de la commission de nouvelles infractions et de (ré)insertion sociale des personnes placées sous main de justice (PPSMJ). Elles contribuent à cet égard à la politique d'individualisation des peines ainsi qu'au développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine. L'accompagnement social est également au cœur de leurs missions et implique de favoriser l'accès aux droits – notamment sociaux – et de veiller à la (ré)insertion : logement, documents administratifs, santé, projet professionnel ou formation. En particulier en milieu fermé, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) doivent également veiller au maintien des liens familiaux et porter une attention particulière aux problèmes d'indigence, d'illettrisme, de toxicomanie, etc. Le Spip travaille avec des partenaires institutionnels – notamment Caf, CPAM, Pôle emploi –, associatifs – comme les missions locales pour l'emploi, les points d'accès aux droits, les associations culturelles ou celles proposant des placements à l'extérieur – et privés.

Dans un contexte où une large proportion de la population carcérale est issue d'un milieu défavorisé – l'incarcération étant souvent le résultat d'un long processus de désaffiliation et de marginalisation sociales<sup>1</sup> – et où le taux de personnes dites sans ressources suffisantes en prison est passé de 10 % de la population carcérale en 2010 à plus de 20 % en 2020<sup>2</sup>, l'inscription des personnes libérables dans les politiques publiques de l'emploi et de lutte contre l'exclusion paraît fondamentale. Pourtant, tant l'accompagnement pendant la détention que les mesures de préparation à la sortie restent largement insuffisants.

<sup>1</sup> Voir « [Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison](#) », Emmaüs-France et le Secours catholique, septembre 2021.

<sup>2</sup> Budget général – Projet annuel de performance de l'administration pénitentiaire, Annexe au projet de loi de finances 2022.

## b. Une évolution du métier : un travail social éclipsé

Depuis plusieurs années, s'appuyant sur des études principalement canadiennes et états-uniennes, une orientation du travail des CPIP vers un volet criminologique s'est par ailleurs opérée, au détriment de leurs missions sociales et de (ré)insertion. Des CPIP récemment diplômés témoignent de cet effacement du volet social : « J'ai été formée à rendre de nombreux rapports sur les gens, en identifiant les freins et les leviers pour prévenir un futur passage à l'acte » ; « On n'a pas de formation pratique sur l'accompagnement social. La recherche de travail, de logement, de formation : là où je suis, j'ai de la chance, on a un assistant social qui s'en occupe. Mais sinon tu apprends sur le tas »<sup>3</sup>. Aujourd'hui, la formation dispensée à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (Énap) est en effet axée autour de quatre grands piliers : droit (exécution et aménagement de la peine), management (techniques d'entretiens, groupes de paroles, etc.), informatique (utilisation des différents logiciels de l'administration pénitentiaire et de la justice) et criminologie.

Sur le terrain, cette évolution se traduit par des différences de pratiques professionnelles et de philosophie entre les CPIP de différentes générations : si les nouvelles se perçoivent davantage comme des psychologues-criminologues, les anciennes se qualifient plus volontiers de « travailleurs sociaux » et regrettent que la réalisation de rapports toujours plus nombreux empiète sur le temps d'entretien. Elle n'est pas sans conséquence non plus pour le travail des autres acteurs de la réinsertion. Un conseiller Pôle emploi qui intervenait depuis une dizaine d'années en maison d'arrêt témoignait ainsi que cette évolution l'avait conduit à démissionner : « Je ne m'entends plus avec la nouvelle génération de CPIP qui arrivent. Aujourd'hui, tout est formalisé, tout est procédurier. Il ne s'agit plus de trouver un emploi aux gens, mais de faire des comptes-rendus. Tout s'est durci en termes de procédures. Quand j'ai demandé à une CPIP de contacter un chantier d'insertion pour qu'ils interviennent à la maison d'arrêt, elle m'a répondu "moi je ne fais pas de l'insertion, je fais de la psychologie et du droit" ».

Pour les personnes condamnées à de longues peines, l'impact de la réorientation du métier des CPIP autour de la psychologie et de la criminologie semble encore renforcé : le travail d'évaluation criminologique s'ajoute à des expertises psychologiques/psychiatriques déjà nombreuses, notamment lors du passage au centre national d'évaluation. L'accompagnement vers la (ré)insertion devient particulièrement marginal.

Cette évolution n'est pas récente : dès 2007, un rapport rédigé à la demande de la direction de l'administration pénitentiaire (Dap) sur les « travailleurs sociaux pénitentiaires » soulignait des missions « s'orientant davantage vers l'aide à la décision judiciaire, le contrôle des mesures judiciaires et la prévention de la récidive » tandis que « les tâches d'accompagnement nécessaires à l'accès aux droits sociaux [étaient] délaissées »<sup>4</sup>.

Un autre rapport, rendu en 2009 par Isabelle Gorce avant qu'elle ne devienne directrice de l'administration pénitentiaire, ancrerait à son tour clairement l'identité professionnelle des CPIP dans le champ pénal et criminologique, en définissant le cœur de leur métier par « la préparation des décisions de justice, l'exécution des peines en milieu ouvert, l'élaboration (et le suivi) du parcours d'exécution de peine, la conception et la mise en œuvre de programmes de prise en charge collective des PPSMJ »<sup>5</sup>. Actant du fait que les CPIP ne pouvaient être à la fois – et avec la même technicité – des agents de probation, des assistants de service social, des psychologues, des criminologues et des éducateurs, elle prônait le recrutement d'assistants de travail social en détention – un principe qui a été validé par la Dap mais qui n'a pas été mis en œuvre.

<sup>3</sup> Les citations sont tirées d'entretiens menés par l'OIP.

<sup>4</sup> Doumeng V., « Les nouvelles assistantes sociales des SPIP, une place à créer », Enap, 2015, page 12.

<sup>5</sup> Gorce I., « Propositions pour une définition du métier de conseiller d'insertion et de probation », 29 septembre 2009.

## 2. Des moyens inadaptés aux missions

### a. Le manque criant de personnel

Les recrutements de travailleurs sociaux n'ont en effet pas suivi l'évolution du travail des CPIP : la mission sociale dont ces derniers ont été délestés a en partie été abandonnée. La présence des travailleurs sociaux en détention, marginale, est ainsi loin de pallier le vide social créé. Dès 2011, le Contrôle général des lieux de privation de liberté (CGLPL) en soulignait les conséquences : « Force est de constater que certains droits sociaux n'ont pas d'effectivité pour les personnes détenues ; situation notamment due à l'évolution des missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation, centrées désormais davantage sur l'aménagement des peines, qui aboutit à une carence de travail social permettant l'accompagnement et l'assistance nécessaires à l'accomplissement des démarches administratives. »<sup>6</sup> Une situation qui semble avoir peu évolué en une décennie. Dans un département de l'est de la France, en 2021, un ancien assistant social expliquait ainsi avoir été seul, pour deux quartiers maison d'arrêt, un centre de détention et un centre de semi-liberté, soit plus de 900 détenus en moyenne. Un travail impossible à mener. Ayant depuis quitté son poste, il n'a à ce jour toujours pas été remplacé.

Les autres intervenants sociaux (Pôle emploi, mission locale, etc.) restent également trop peu nombreux. À titre d'exemple, alors que la population détenue a augmenté de plus de 13% entre 2003 et 2018, le nombre d'équivalents temps plein des conseillers de Pôle emploi n'a quasiment pas évolué sur la même période. Avec un conseiller pour plus de 1 000 personnes détenues au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi en détention font pâle figure. Les actions engagées par les structures d'insertion par l'activité économique et les associations œuvrant à la réinsertion demeurent également marginales – souvent faute de moyens – et ne parviennent pas à pallier ces carences. Sur le terrain, cela se traduit par une perte de chance conséquente de pouvoir espérer sortir en aménagement de peine et dans un cadre adapté à son profil, en particulier pour ceux dépourvus de soutien familial ou de proches à l'extérieur.

Quant aux CPIP, qui restent les intervenants et interlocuteurs principaux des personnes détenues, ils ne consacrent, selon de nombreux témoignages de ces dernières, que peu de temps à l'aspect (ré)insertion. Certes, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) a conduit à la création de 1 500 postes dans les Spip. Néanmoins, seuls 840 sont des postes de CPIP. Surtout, avec près de 253 000 PPSMJ au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>7</sup>, le nombre de personnes suivies par un CPIP est encore loin des recommandations du Conseil de l'Europe – au maximum entre 40 et 50 personnes – qu'Emmanuel Macron avait reprises à son compte en 2017. Les CPIP ne sont ainsi aujourd'hui pas en mesure de remplir leurs missions.

### b. La faiblesse des moyens attribués à la (ré)insertion<sup>8</sup>

Le budget dévolu à la prévention de la récidive et à la (ré)insertion reste rudimentaire face à la pénurie d'activités proposées en détention. La somme allouée à ces missions à l'intérieur de la prison stagne, pour 2022, à environ 90 millions d'euros ; le budget dédié aux alternatives à la prison à environ 40 millions. Des sommes qui doivent être mises en perspective avec celles consacrées à la construction de nouvelles places de prison : 1 milliard d'investissement pour 2022, qui s'ajoute à 5 milliards de dettes. D'année en année, les choix budgétaires relatifs aux prisons traduisent les mêmes orientations politiques. Pour 2022, le deuxième poste de dépenses principal – qui connaît la plus forte hausse annuelle – est celui de la sécurisation des établissements pénitentiaires. Ces orientations donnent à voir un inquiétant contraste avec le discours gouvernemental d'une politique pénitentiaire au service de la (ré)insertion.

<sup>6</sup> CGLPL, Rapport annuel d'activité, 2011.

<sup>7</sup> Données de la Dap : 169 683 personnes en milieu ouvert (31.12.21) et 83 267 écrouées (01.01.22) ; 3 514 CPIP (01.01.21).

<sup>8</sup> [Budget pénitentiaire 2022 : la prison reste le seul horizon – Observatoire International des Prisons \(oip.org\)](https://www.oip.org/fr/budget-penitentiaire-2022-la-prison-reste-le-seul-horizon)

Un constat que souligne la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) dans son récent avis sur les droits fondamentaux en prison. Elle relève ainsi « que la faiblesse de l'offre d'activités socio-éducatives et de travail peine à satisfaire [l]es exigences légales, que les conditions d'existence en prison, notamment la surpopulation, nuisent à leur satisfaction et que les moyens humains et financiers des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont très insuffisants »<sup>9</sup>. La recherche d'un hébergement pour préparer la sortie constitue un exemple de mission rendue impossible par l'absence de moyens. En effet, alors que les Spip doivent « s'assure[r] » que les personnes libérables « bénéficient d'un hébergement dans les premiers temps de leur sortie de détention »<sup>10</sup>, la sous-dimension du parc social et le manque de moyens alloués aux structures d'hébergement permettent rarement, en pratique, la mise en œuvre d'une solution satisfaisante.

### c. Un travail largement alourdi par l'absence d'Internet<sup>11</sup>

Internet est aujourd'hui omniprésent et incontournable. La fracture numérique causée par son absence entre les murs accentue encore le fossé avec le fonctionnement de la vie libre, et donne lieu à une infantilisation des personnes détenues, mises dans une situation de dépendance totale avec le personnel du Spip. Elles sont ainsi privées de la possibilité de se constituer en autrices de leur préparation à la sortie. À contrecourant de l'objectif d'alignement de la vie en prison « aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison », formulé par le Conseil de l'Europe dans sa Règle pénitentiaire européenne n°5. L'accès à Internet en prison est donc primordial à la reconnaissance des personnes détenues comme sujets de droits, à la limitation du phénomène d'exclusion sociale causé par l'incarcération, et à la facilitation de leur retour à la vie libre.

En termes de (ré)insertion, l'accès à Internet permettrait en particulier de favoriser l'autonomie dans les démarches administratives et de (ré)insertion, qui tendent à être de plus en plus – voire exclusivement – dématérialisées. C'est notamment le cas pour les papiers administratifs (comme le renouvellement de documents d'identité), les dispositifs sociaux (Sécurité sociale, Caf, Pôle emploi, etc.), la gestion d'une partie de la vie de la famille (compte bancaire, déclaration de revenu, etc.) et la préparation à la sortie (recherche d'emploi, de logement, prise de contact avec des organisations d'accompagnement ou de soutien, etc.). Une CPIP soulignait en ce sens : « Toutes les démarches qui nécessitent Internet passent par nous, ça nous monopolise et nous prend énormément de temps. » Outre le caractère émancipateur et autonomisant de l'accès à Internet pour les prisonniers, il permettrait ainsi de recentrer le rôle des CPIP sur le « faire avec » plutôt que le « faire à la place de ».

Plus largement, l'accès à Internet faciliterait le maintien des liens familiaux, limiterait les phénomènes de dépendance et d'exclusion liés à une situation de handicap, d'illettrisme ou à la non-maîtrise du français. Cela permettrait aussi de ne pas « décrocher » des modes de fonctionnement de la société libre, dans laquelle Internet – en évolution constante – est omniprésent, comme modalité d'accès à des ressources, canal privilégié de nombreuses démarches et moyen de communication.

Après le CGLPL<sup>12</sup>, le Défenseur des droits<sup>13</sup> et le Cese<sup>14</sup>, la CNCDH a à son tour, dans son avis de 2022, recommandé un accès encadré à internet « afin de garantir le droit à la réinsertion des personnes détenues ». Face à l'injonction à la responsabilisation des personnes détenues dans leur préparation à la sortie, il est aujourd'hui primordial qu'elles soient libérées de leur situation de totale dépendance aux Spip dans leurs démarches de (ré)insertion.

<sup>9</sup> CNCDH, « [Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison](#) », 24 mars 2022.

<sup>10</sup> Article D478 du code de procédure pénale.

<sup>11</sup> Lire à ce sujet « [Sans Internet, l'impossible préparation à la sortie](#) », OIP, *Dedans Dehors* n°113, décembre 2021.

<sup>12</sup> Avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'information des personnes détenues ; Avis du 12 décembre 2019 relatif à l'accès à Internet dans les lieux de privation de liberté.

<sup>13</sup> « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », 2019 ; Avis 21-13 du 30 septembre 2021 relatif à l'identification des dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française.

<sup>14</sup> « [La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes](#) », novembre 2019.

### 3. Des missions entravées par des politiques pénales contre-productives

Ces quarante dernières années, le nombre de personnes détenues a doublé en France, une croissance sans lien avec l'évolution de la démographie ou de la délinquance mais qui s'explique essentiellement par des politiques pénales plus répressives. Ces politiques ont notamment eu pour conséquence un allongement des peines, une augmentation des courtes peines de prison et la persistance alarmante de la surpopulation carcérale, qui impactent directement les missions sociales et de (ré)insertion du Spip.

#### a. L'accompagnement vide de sens des personnes condamnées pour une longue peine

Les longues peines engendrent une impossibilité de se projeter dans un avenir autre que la prison. Conscient que « les effets négatifs d'une quelconque privation de liberté augmentent avec le temps », le Conseil de l'Europe recommande de « réduire autant que possible la durée de la détention » et d'adopter un régime qui permette d'accroître leur « possibilité de se réinsérer avec succès dans la société ». Or, en France, « on a abandonné la peine de mort, on l'a remplacée par de très longues peines, voire la prison à vie, la mort à petit feu. [...] La loi devrait affirmer un droit à la réinsertion »<sup>15</sup>, témoignait auprès de l'OIP une personne anciennement détenue. La tendance est pourtant à un allongement des peines prononcées et à un durcissement des conditions d'octroi d'une libération conditionnelle. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 14 093 personnes étaient détenues au titre d'une peine de cinq ans ou plus, contre moins de 6 000 personnes en 1980. Préparer sa (ré)insertion lorsque l'horizon de la fin de peine n'est pas perceptible apparaît pourtant vide de sens.

#### b. L'impossible accompagnement des personnes condamnées pour une courte peine

Les courtes peines d'emprisonnement sont unanimement reconnues pour leur caractère désocialisant. Effectuées dans les maisons d'arrêt, elles s'inscrivent dans un contexte de surpopulation chronique rendant tout accompagnement impossible. En février 2022, une femme qui avait été incarcérée au centre pénitentiaire de Riom écrivait : « Je suis sortie après quatre mois de détention. Pas de CPIP, pas de sécu, pas de sous. Je suis de retour dans ma région, sans rien à part l'obligation de signer deux fois par semaine au commissariat. J'avais un CDI et une famille stable, je n'ai plus rien, plus de travail, ma famille me tourne le dos. Alors je fais quoi ? Je suis effacée et j'ai juste envie de mourir. C'est tout. »

Alors que l'objectif affiché de la LPJ et de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire était de réduire ces courtes peines, 26% des personnes détenues condamnées en 2021 l'ont été à une peine inférieure ou égale à six mois, contre 9,3% en 2019<sup>16</sup>. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ne permettra pas davantage de limiter les sorties dites sèches. D'abord parce que la courte durée de la libération sous contrainte (LSC) de plein droit (trois mois), combinée à la sous-dotation chronique des moyens accordés aux Spip, rend impossible tout véritable accompagnement. Et ce, d'autant que l'étude d'impact prévoit que les LSC seront majoritairement exécutées *via* un placement sous surveillance électronique. Ensuite parce que la suppression des crédits de réduction de peine (CRP), prévue par cette même loi, réduit fortement la possibilité d'anticiper et donc de préparer sa sortie.

Dans les établissements destinés aux personnes condamnées à de courtes peines et constamment surpeuplés, le peu de temps dont les CPIP disposent avec les personnes suivies les empêche de remplir leurs différentes missions, d'aborder le sens de la peine tout en travaillant sur la recherche de logement ou d'emploi. Plusieurs CPIP en témoignent : « En maison d'arrêt on fait de l'opérationnel, on gère les urgences, l'obtention des permis de visites, etc. » ; « Le travail quotidien, c'est des préparations d'aménagements de peine et des échéances judiciaires, car on a beaucoup de courtes peines. Il faut les préparer à la libération sous contrainte, on fait de l'abattage. Le cœur du métier, le travail sur le passage

<sup>15</sup> « Si on ne veut rien faire pour les longues peines, il faut le dire clairement », OIP, *Dedans Dehors* n°83, mars 2014.

<sup>16</sup> Budget général – Projet annuel de performance de l'administration pénitentiaire, Annexe au projet de loi de finances 2022.

à l'acte et l'insertion, passe à la trappe. On a des outils pour aider la personne à prendre du recul sur son parcours, mais il faut du temps pour que les personnes nous fassent confiance. En maison d'arrêt, rien n'est possible. »

### c. Des politiques d'insertion vaines sans lutte contre la surpopulation carcérale

Au 1<sup>er</sup> avril 2022, le nombre de personnes détenues est repassé au-dessus de la barre des 71 000. Plus de 40 000 prisonniers sont dans des établissements dont la densité carcérale est supérieure à 120%, près de 19 000 dans des prisons surpeuplées à plus de 150%. Sur le terrain, cela se traduit par des conditions de détention indignes et une détérioration de la prise en charge, avec un moindre accès à des activités, au travail, aux soins, et plus généralement un très faible accompagnement dans les projets de réinsertion. En maison d'arrêt (et quartiers maison d'arrêt), l'état de suroccupation et la pénurie de moyens rendent un accompagnement véritable et individualisé quasi impossible : les Spip sont dans l'incapacité de remplir leur mission de (ré)insertion. Dans ses travaux de 2015, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) affirmait à ce titre que « reconsidérer et [...] améliorer les conditions de détention » est « un préalable indispensable, sans lequel toute amélioration des politiques actuelles d'insertion resterait vaine »<sup>17</sup>.

Jusqu'à présent, aucune réforme n'a permis de résorber le problème structurel de surpopulation carcérale, pour lequel la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France en janvier 2020 dans l'arrêt *JMB c. France* et lui a enjoint d'adopter des mesures générales visant sa résorption définitive<sup>18</sup>. En 2021, tant le Comité européen pour la prévention de la torture<sup>19</sup> que les délégués du Comité des ministres du Conseil de l'Europe chargés du suivi de l'exécution de l'arrêt *JMB*<sup>20</sup> ont demandé à la France de tirer les leçons de l'inefficacité des mesures prises depuis trente ans, et d'élaborer rapidement une stratégie globale et cohérente pour mettre un terme à la surpopulation carcérale *via* une politique législative contraignante de régulation et le développement des mesures non privatives de liberté.

Les dernières réformes du gouvernement ne permettent nullement d'espérer une diminution de la population carcérale puisqu'elles poursuivent la politique dénoncée : construction de toujours plus de places de prison, et lois non contraignantes et aux dispositions contradictoires qui ignorent les causes de la surpopulation. À ce titre, la suppression des crédits de réduction de peine – qui devrait entraîner 10 000 détenus supplémentaires selon l'étude d'impact du gouvernement – est particulièrement inquiétante.

### d. Des aménagements de peine centrés sur le contrôle au détriment de l'accompagnement<sup>21</sup>

L'alternative aujourd'hui promue est celle de la surveillance électronique. L'étude d'impact de la dernière réforme adoptée en décembre 2021<sup>22</sup> en est un exemple récent : elle prévoit que la LSC de plein droit – qui permet d'exécuter le reliquat d'une peine de prison dite courte sous la forme d'un placement à l'extérieur, d'une semi-liberté ou d'une détention à domicile sous surveillance électronique – sera majoritairement exécutée *via* un placement sous surveillance électronique, une option privilégiée pour ses « garanties sécuritaires »<sup>23</sup>. Une logique de contrôle et de contrainte qui prend le pas sur

<sup>17</sup> Igas, « Évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire », Synthèse du rapport, 2015.

<sup>18</sup> CEDH, arrêt *J.M.B. et autres c. France*, 30 janvier 2020.

<sup>19</sup> « France : le Comité anti-torture déplore les conditions de détention, la surpopulation carcérale et le manque de lits en psychiatrie », CPT, 24 juin 2021 ; « Conditions carcérales : le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) appelle les autorités à prendre des mesures en urgence », OIP, 24 juin 2021.

<sup>20</sup> 1411<sup>e</sup> réunion, 14-16 septembre 2021.

<sup>21</sup> « Bracelet électronique : le remède aux maux de la prison ? », OIP, *Dedans Dehors* n°111, juin 2021 ; « Bracelet électronique : quand la technique éclipse l'accompagnement », OIP, *Dedans Dehors* n°111, juin 2021.

<sup>22</sup> Loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

<sup>23</sup> Étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, 13 avril 2021, p.156.



l'accompagnement vers la (ré)insertion, bien loin de la philosophie portée par le Conseil de l'Europe, pour qui les peines exécutées en milieu libre doivent consister en « une série d'activités et d'interventions qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective »<sup>24</sup>.

La surveillance électronique semble être davantage utilisée comme outil de gestion de flux pour réguler la surpopulation carcérale que comme un outil de réinsertion. D'ailleurs, la loi adoptée en décembre 2021 prévoit que les personnes sans solution d'hébergement ne pourront pas bénéficier de la LSC de plein droit, sans que ne soit prévue une obligation pour le Spip de rechercher une solution d'hébergement viable. Outre qu'elle contrevient de manière criante au principe d'égalité devant la loi, cette exclusion est injustifiable humainement : les personnes les plus précaires et isolées sont précisément celles qui présentent le plus fort besoin d'accompagnement. Plutôt que d'augmenter les places d'hébergement pour le placement à l'extérieur ou la semi-liberté, le gouvernement constate leur insuffisance et privilégie la détention à domicile sous surveillance électronique au détriment des personnes sans logement.

Surtout, l'utilisation de la surveillance électronique – en forte augmentation – ne conduit pas à un moindre recours à la prison. Dans les faits, le nombre des personnes placées sous bracelet et celui des personnes emprisonnées connaissent invariablement des évolutions parallèles, nourrissant un phénomène d'extension du filet pénal.

#### **4. La nécessaire réorientation des politiques pénales et pénitentiaires**

Outre la nécessaire réorientation des moyens vers des alternatives à la prison favorisant l'accompagnement et vers les missions de (ré)insertion, il est ainsi nécessaire de refondre les politiques pénales et pénitentiaires. Une véritable politique réductionniste s'impose, qui prenne en compte les facteurs de l'inflation pénale et replace la privation de liberté en tant que « peine de dernier recours ». D'autres pays européens l'ont fait et un véritable changement s'est opéré, jusqu'à les conduire à fermer des prisons. Durant la dernière décennie, la tendance européenne était ainsi à la baisse substantielle de la population carcérale, et la France le seul pays de l'Union européenne à rebours de cette évolution.

Suivant les recommandations du Conseil de l'Europe, la CEDH recommandait également à la France la refonte du mode de calcul de la capacité opérationnelle de ses prisons. Aujourd'hui calculée essentiellement sur le nombre de mètres carrés disponibles par personne détenue, elle devrait aussi tenir compte de l'adéquation des conditions carcérales avec l'objectif de (ré)insertion : espaces collectifs, offre de soins, de formation, de travail et d'activités, et, plus généralement, capacités de suivi par les Spip. Outre la nécessaire adéquation des effectifs des Spip avec le nombre réel – et non plus théorique – de personnes détenues, le budget dédié à la (ré)insertion en détention doit être drastiquement augmenté.

<sup>24</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec (2010) sur les règles relatives à la probation, 2010.