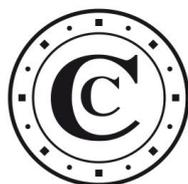


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ÉVALUATION DE DEUX PEINES ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION

Le travail d'intérêt général
et la détention à domicile
sous surveillance électronique

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Mars 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Des sanctions insuffisamment mobilisées et peu contrôlées.....	29
I - Des sanctions qui ne sont pas utilisées comme telles par les magistrats.....	29
A - Une utilisation inégale des TIG et des DDSE.....	31
B - Deux mesures s'insérant difficilement dans les processus de décision du juge	36
C - Un dialogue inabouti avec des acteurs essentiels de la décision judiciaire	41
II - Des modalités d'exécution et de contrôle qui nuisent à la crédibilité des TIG et des DDSE	44
A - Des délais de mise en œuvre trop longs pour le TIG	44
B - Un contrôle mal établi pendant la mise en œuvre des mesures	50
C - Une crédibilité mise en doute par les parties prenantes	57
Chapitre II Une contribution limitée à la réinsertion des condamnés.....	63
I - Des mesures dont l'objectif d'insertion est affiché pour des publics fragilisés.....	63
A - Deux mesures conçues pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle.....	64
B - Deux mesures destinées à des personnes dans des situations fragiles.....	66
II - Un accès difficile aux dispositifs d'aides de droit commun.....	69
A - Un principe général décliné essentiellement pour les sortants de prison	69
B - Un accès difficile aux dispositifs d'aide	73
C - Des exceptions et des exemples étrangers qui invitent à la réflexion.....	74
III - Un accompagnement trop faible des personnes en travail d'intérêt général et en détention à domicile sous surveillance électronique	78
A - Peu d'entretiens conduits avec les personnes suivies	78
B - Des effets limités sur la situation des personnes condamnées	81
C - Des accompagnements renforcés trop peu nombreux	83

Chapitre III Un impact limité mais différencié sur la récidive	91
I - Un fort manque de connaissances et d'évaluations	91
A - La récidive, un phénomène massif	92
B - Un manque criant d'études sur la récidive après un travail d'intérêt général	94
C - Une absence de suivi de la récidive des détenus à domicile sous surveillance électronique depuis vingt ans.....	96
D - Une relative circonspection des magistrats interrogés	99
II - Un risque de récidive élevé après un TIG	101
A - Un taux de récidive de près de 60 % dans les cinq ans	102
B - Toutes choses égales par ailleurs, des écarts très faibles avec l'emprisonnement ferme.....	109
III - La détention à domicile sous surveillance électronique, un frein à la récidive même si des incertitudes demeurent.....	114
A - Une récidive plus faible pour les condamnés aménagés sous DDSE.....	115
B - Toutes choses égales par ailleurs, des écarts favorables à la détention à domicile sous surveillance électronique vis-à-vis de l'emprisonnement avec une sortie « sèche »	117
Chapitre IV Malgré des résultats insuffisants, deux mesures indispensables pour lutter contre la surpopulation carcérale	125
I - Une saturation du système carcéral qui impose de mobiliser les travaux d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique.....	126
A - Un système carcéral qui ne parvient plus à faire face	126
B - Une mobilisation nécessaire des TIG et des DDSE	128
II - Une nécessaire évolution des modalités d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation	132
A - Un profil des condamnés qui impose une mobilisation plus significative des SPIP.....	132
B - Une mobilisation nécessaire pour faire des TIG et des DDSE de véritables sanctions	134
Liste des abréviations	143
Annexes	145

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

*

**

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques, et de l'article L. 111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

La présente évaluation a été pilotée par la quatrième chambre de la Cour des comptes. Elle a porté sur un échantillon de neuf antennes de services pénitentiaires d'insertion et de probation (Digne, Grenoble, Guadeloupe, Marseille, Martinique, Nanterre, Nantes, Saint-Brieuc et Territoire de Belfort), sélectionnés en fonction des caractéristiques socio-économiques des territoires et du poids du travail d'intérêt général (TIG) dans la réponse pénale du tribunal du ressort concerné.

La Cour a rencontré les directeurs du ministère de la justice concernés par l'évaluation (directeur de l'administration pénitentiaire - DAP, directrice des affaires criminelles et des grâces - DACG, directeur de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle - Atigip) et des organisations représentant les personnels du ministère. Elle a également rencontré des représentants de France Victimes ainsi que du conseil national des barreaux.

La Cour a utilisé les données collectées par le ministère de la justice (casier judiciaire national, application de gestion des peines - APPI). Elle a exploité une base de données *ad hoc*, constituée à partir d'un questionnaire rempli par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) des neuf territoires d'enquête à la fin d'un TIG ou d'une DDSE entre octobre 2023 et mars 2024, base complétée par les informations disponibles dans APPI.

Elle a également exploité deux autres questionnaires, l'un adressé à l'ensemble des magistrats du siège et du parquet exerçant au sein des tribunaux judiciaires (hors certains juges spécialisés), l'autre adressé aux 20 661 tuteurs et responsables de postes de TIG au sein des structures d'accueil.

Des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau territorial : chefs de juridiction, magistrats, personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation, personnes accueillant des tigistes, représentants des barreaux. En outre, la chambre a pris l'initiative d'auditionner les responsables des principales administrations centrales concernées (DAP et DACG).

L'enquête de terrain a été complétée par un parangonnage sur les modalités d'exécution du TIG et de la détention à domicile sous surveillance électronique dans 16 pays européens.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 16 décembre 2024, par la quatrième chambre, présidée par M. Christian Charpy, et composée de MM. Selles, Antoine, Frenz, conseillers maîtres, Mmes Engel, Boutereau-Tichet, conseillères maîtres et Mme Buzyn, conseillère maître en service extraordinaire ainsi que, en tant que rapporteurs, Mmes Casas et Mattei, conseillères maîtres, M. Monnery, expert, Mme Gerbier, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Autran, conseiller maître en service extraordinaire.

**

Il a été examiné et approuvé, le 14 janvier 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Machard et Mme Karbouch, président et présidente de section, représentant M. Lejeune et M. Bertucci, présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Le travail d'intérêt général (TIG) et la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) sont deux mesures emblématiques de la politique engagée depuis plus de vingt ans pour promouvoir les alternatives à l'incarcération. Très différentes dans leurs modalités, elles concernaient début avril 2024 un peu plus de 22 000 personnes suivies pour le TIG et 18 000 pour la DDSE, soit un nombre de personnes placées sous main de justice équivalent à près de la moitié de la population carcérale. En volume annuel, la détention à domicile sous surveillance électronique a concerné ces dernières années 40 000 personnes, soit l'équivalent d'un tiers des peines d'emprisonnement ferme prononcées (40 000 DDSE pour 116 000 peines de prison prononcées en 2022).

Ces deux peines alternatives sont au cœur des réformes engagées à compter de 2019 pour que la détention cesse d'être la réponse centrale du système répressif. La place du travail d'intérêt général et de la détention à domicile sous surveillance électronique dans l'échelle des peines a été réhaussée et des moyens spécifiques ont été alloués pour les promouvoir. Mais en dépit des ambitions affichées et même si la mise en œuvre de ces changements progresse, cette politique est restée sans effet sur l'augmentation du nombre de personnes incarcérées, qui a atteint au 1^{er} novembre 2024 le niveau record de 80 130 détenus.

La Cour des comptes a donc décidé de conduire une évaluation de la mise en œuvre de ces deux mesures. Elle a mobilisé à cette fin une méthodologie reposant notamment sur des analyses statistiques et économétriques, des enquêtes de terrain dans neuf territoires et l'exploitation de trois questionnaires remplis de manière anonyme par des représentants des différentes parties concernées (près de 1 000 magistrats, 5 000 tuteurs et plus de 900 dossiers suivis par les personnels de probation). Cette démarche a permis de répondre à trois questions :

- le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique ont-ils un caractère effectivement sanctionnant et sont-ils utilisés comme tels par les magistrats ?
- le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique permettent-ils d'engager une démarche d'insertion ou de réinsertion ?

- le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique permettent-ils de prévenir la récidive des personnes condamnées ?

Deux mesures qui tardent à s'affirmer comme des sanctions effectives

L'utilisation du travail d'intérêt général (TIG) et de la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) comme sanctions effectives suppose à la fois que les magistrats les prononcent et que leurs conditions de mise en œuvre garantissent leur bonne exécution. Or sur ces deux plans, l'évaluation réalisée par la Cour des comptes a révélé des insuffisances.

Des peines qui ne sont pas utilisées comme telles par les magistrats

Après un pic en 2015, le prononcé des TIG a diminué au profit des DDSE, qui augmentent non pas en tant que peine autonome mais en tant qu'aménagement des peines d'incarcération et s'affirment ainsi comme un outil de gestion de la surpopulation carcérale. Ces évolutions divergentes traduisent deux séries de freins qui ont limité leur utilisation comme peines autonomes par les magistrats.

D'une part, la nécessité de répondre aux autres objectifs de la politique pénale, notamment la volonté d'accélérer et d'augmenter la réponse pénale, a provoqué une attrition du public de primo-délinquants auquel s'adressaient historiquement les TIG, qui bénéficie désormais d'alternatives aux poursuites. D'autre part, les magistrats qui, au parquet comme au siège, doivent décider de plus en plus fréquemment dans le cadre de procédures rapides sur un nombre croissant de dossiers, ne disposent pas des outils nécessaires pour appréhender la situation sociale et pénale des mis en cause. Leur utilisation des TIG et des DDSE en pâtit.

Pour mieux assurer le prononcé des TIG et des DDSE comme sanctions, la participation des juges d'application des peines (JAP) aux audiences correctionnelles doit être encouragée, ainsi que celle de l'ensemble des magistrats concernés aux commissions d'exécution des peines. Il est également indispensable d'améliorer le contenu des enquêtes sociales et de faciliter la collecte des informations par les associations qui en sont chargées.

Des modalités de mise en œuvre qui nuisent à la crédibilité des TIG et des DDSE

Le caractère sanctionnant du TIG et de la DDSE dépend étroitement des conditions de leur mise en œuvre et de leur contrôle. Ces deux dimensions déterminent la crédibilité des mesures pour l'ensemble des parties prenantes.

Or, si les condamnés sont généralement placés rapidement en DDSE et pour une durée moyenne de 4,5 mois, les délais d'exécution des TIG restent trop élevés. Ils dépassent en moyenne 16 mois alors que la durée moyenne de la sanction est de 100 heures de travail à effectuer. Le ministère de la justice doit se saisir de l'ensemble des leviers pour réduire ces délais. Les parquets devraient être incités à prioriser leur mise à exécution. Au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), l'affectation des personnes condamnées aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) chargés de les suivre doit être plus rapide et pilotée par leur directeur. Enfin, des pôles TIG doivent être constitués lorsque la taille du SPIP le permet.

Aspect indispensable de la sanction, le contrôle des conditions d'exécution n'est pas non plus effectué de manière satisfaisante. Dans le cas des TIG, le suivi repose principalement sur les tuteurs pendant le temps de présence de la personne dans la structure. Or cette durée de moins d'un mois en moyenne ne constitue qu'un court épisode dans le temps du suivi par les conseillers CPIP. Ceux-ci n'assurent auprès des personnes condamnées à des TIG (tigistes) qu'une présence inégale et intermittente. Cette distance affaiblit la réalité de la sanction auprès des condamnés et ne garantit pas un traitement approprié des incidents, même s'ils sont rares.

La situation n'est pas plus satisfaisante pour les DDSE, pour lesquelles le contenu du suivi est très administratif et procédurier. Tous les acteurs, y compris les juges d'application des peines, sont fortement mobilisés sur la gestion des incidents, et notamment des retards de retour au domicile (21 alarmes « retards » par mesure en moyenne, soit environ une alarme par semaine pour une DDSE). Tous les leviers doivent être mobilisés au plan local pour rendre cette gestion plus efficace (délégation systématique des modifications d'horaire aux SPIP, gestion automatisée des « petites » alarmes, révision des protocoles de gestion des alarmes).

Deux mesures contribuant de manière trop limitée à l'objectif d'insertion

Les caractéristiques du TIG et de la DDSE devraient en faire des outils permettant d'initier un parcours d'insertion ou de réinsertion pour des condamnés qui cumulent les difficultés et n'accèdent pas facilement aux mécanismes de prise en charge auxquels ils pourraient prétendre. Or les deux mesures ne le permettent que rarement.

Des condamnés cumulant les difficultés sociales

Le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique s'adressent à un public présentant de nombreuses

difficultés sociales, tant en matière de logement, de santé que d'emploi. Ces difficultés sont mal documentées mais l'enquête conduite par la Cour a confirmé leur importance, plus marquées pour les personnes exécutant un TIG que pour celles soumises à une DDSE.

Des analyses plus précises et le déploiement de nouveaux outils sont indispensables pour mieux les caractériser et évaluer les besoins des condamnés.

Un accès difficile aux dispositifs de santé et de logement

Contrairement à de nombreux pays, la France a fait le choix d'organiser l'accès des personnes sous main de justice aux dispositifs d'aide à l'insertion dans des conditions de droit commun. L'enquête de la Cour a révélé qu'un cumul de facteurs rend leur prise en charge difficile en matière de logement, d'emploi comme de santé. Ils traduisent à la fois la saturation des dispositifs de droit commun, confrontés à de nombreuses autres demandes, et des modalités de financement mal définies sur des enveloppes non identifiées.

Les solutions trouvées au cas par cas par les acteurs locaux ne sont ni recensées ni évaluées et leur coût n'est pas consolidé.

S'inspirant de ces initiatives, des dispositifs ciblés pour faciliter l'accès au droit commun des personnes condamnées devraient être mis en place pour engager leur parcours d'insertion. Ils pourraient se traduire par une contribution financière accrue de l'État à la prise en charge d'un plus grand nombre de personnes condamnées, identifiées comme les plus fragiles soit du fait de leur situation de grande précarité, soit du fait de leur environnement peu favorable à une prise de distance par rapport aux faits qu'ils ont commis.

Un accompagnement trop réduit pour contribuer efficacement à l'objectif de réinsertion

Malgré les efforts entrepris par le ministère de la justice en termes de créations d'emplois notamment, l'accompagnement des personnes condamnées à un TIG ou une DDSE reste insuffisant.

Chaque personne est reçue environ 2,2 fois en rendez-vous pendant un TIG, soit un rendez-vous tous les six mois environ, et deux fois pendant une DDSE, soit un rendez-vous tous les deux à trois mois. Cette prise en charge limitée conduit mécaniquement à de faibles effets en termes d'insertion. L'analyse de la Cour montre que, pour l'ensemble des dossiers qu'elle a examinés, seuls 33 % des tigestes et 27 % des personnes en DDSE

ont été orientés vers des acteurs de l'insertion, partenaires du SPIP, pendant leur suivi judiciaire.

Ce faible investissement en termes d'accompagnement est l'un des facteurs explicatifs de la contribution trop réduite des TIG et des DDSE à la préparation d'un parcours d'insertion ou de réinsertion. L'évaluation conduite par la Cour montre que la situation des personnes au regard de l'emploi a changé au cours de la mesure pour seulement 26 % des TIG et 32 % des DDSE au sein de l'échantillon examiné.

Pour renforcer la contribution des TIG et des DDSE à la préparation d'un parcours d'insertion ou de réinsertion, conformément à l'objectif qui leur est assigné, des initiatives ont été développées en vue d'accroître l'accompagnement *via* des partenariats avec des acteurs spécialisés et la promotion de parcours de TIG. Ces démarches, qui permettent de concilier le temps long de l'insertion et la brièveté du suivi judiciaire, doivent être mieux structurées, déployées et évaluées.

Des résultats peu probants sur la récidive pour le TIG mais plus positifs pour la DDSE

La politique de développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine a souvent été justifiée par leur impact présumé sur la prévention de la récidive. Mais les quelques travaux disponibles en France sont pour l'essentiel basés sur une méthodologie fragile et sur des données anciennes. En cela, il ne s'agit bien souvent pas de véritables évaluations utiles à la décision publique, d'autant que la gravité ou la fréquence des récidives n'est presque jamais mesurée. Les enjeux sont pourtant majeurs.

Les travaux menés par la Cour révèlent en effet que le taux de récidive dans les cinq ans après une condamnation à un TIG atteint près de 60 %, soit un niveau proche de celui observé pour les condamnés à des peines d'emprisonnement ferme. Les tigestes présentent en moyenne des profils structurellement à risque de récidive compte tenu de leur jeune âge, de leur faible insertion socio-professionnelle et de leur passé pénal déjà marqué par la récidive. Une fois les caractéristiques socio-économiques des condamnés prises en compte et corrigées économétriquement, le travail d'intérêt général demeure une peine qui ne semble pas plus efficace que l'emprisonnement ferme pour prévenir la récidive à cinq ou dix ans, même si les résultats sont cependant plus favorables au TIG sur des indicateurs de fréquence ou de gravité.

Les résultats sont nettement plus favorables à la DDSE dans sa composante aménagement de peine. Pour elle, les taux de récidive après

trois ans mesurés par la Cour sont inférieurs de neuf à 19 points de pourcentage par rapport aux sorties « sèches » de détention, sans aménagement de peine. Mais ces résultats peuvent s'expliquer au moins en partie par le profil spécifique des condamnés ayant bénéficié de cet aménagement avant ou pendant la détention. L'analyse économétrique menée par la Cour permet de limiter ce biais de sélection lié aux profils des condamnés. Elle suggère une meilleure efficacité des aménagements sous DDSE par rapport à la détention sans aménagement.

Ces résultats encourageants doivent cependant être interprétés avec précaution compte tenu des limites des données disponibles et surtout, du fait que l'analyse a porté exclusivement sur la cohorte 2016-2017, soit avant la massification récente des DDSE, qui pourrait entraîner un moins bon « profilage » des condamnés qui en bénéficient, et un suivi insuffisant par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. En outre, l'efficacité de la DDSE-peine n'a pu être mesurée faute de données disponibles.

La Cour estime qu'il est urgent d'améliorer l'appareillage statistique du ministère de la justice pour assurer un bon suivi de la récidive des personnes ayant été soumises à une détention à domicile sous surveillance électronique ou condamnées à des travaux d'intérêt général.

Deux mesures qui doivent devenir plus efficaces et être mobilisées pour lutter contre la surpopulation carcérale

L'évaluation menée par la Cour des comptes sur le déploiement du TIG et de la DDSE montre que les résultats de cette politique publique sont insuffisants. Mais, dans un contexte de suroccupation chronique, l'incarcération ne remplit pas mieux les objectifs assignés à toute peine.

Une surpopulation carcérale qui fragilise le système pénitentiaire

La croissance continue de la population incarcérée conduit à une surpopulation qui a atteint des niveaux inégalés au 1^{er} novembre 2024, avec un taux d'occupation de 128,5 %. Les conditions de fonctionnement des établissements pénitentiaires sont dégradées : promiscuité, inactivité des détenus et risques de violence sont accrus. La sécurité même des détenus et du personnel est fragilisée par une situation qui, désormais, dépasse la saturation. La prison ne remplit pas non plus son rôle d'aide à la réinsertion ou de prévention de la récidive. La situation est telle que les procédures de libération sous contrainte sont mobilisées comme un mécanisme de gestion des flux pour faire sortir des détenus et permettre de nouvelles incarcérations.

Or, à court terme, cette situation ne peut être réglée par la construction de nouveaux établissements, les programmes en cours nécessitant des délais importants et engageant lourdement les finances publiques. L'administration pénitentiaire se heurte de surcroît à des difficultés pour faire fonctionner les établissements en raison, notamment, des tensions qui perdurent pour le recrutement de son personnel de surveillance. Ce contexte, difficile, renouvelle les conditions de l'arbitrage à réaliser entre TIG et DDSE d'une part et incarcération de l'autre, et ce d'autant plus que le coût de ces deux mesures est très inférieur à celui de la détention : celui d'un TIG s'élevait en moyenne à 1 862 € et celui d'une DDSE à 2 788 € en 2022.

Si ces mesures deviennent plus exigeantes dans leur mise en œuvre, et, ainsi, plus crédibles aux yeux des magistrats, elles peuvent contribuer, en limitant la récidive, à freiner le mouvement continu d'incarcérations, à desserrer les contraintes trop fortes qui pèsent sur le parc pénitentiaire et à réduire l'investissement nécessaire pour construire de nouveaux établissements. L'enjeu est également essentiel pour le système judiciaire dans son ensemble, l'accroissement de l'activité pénale liée à une forte récidive mobilisant des ressources importantes sans que les conditions d'exécution des peines soient satisfaisantes. Il est enfin et surtout crucial pour les victimes comme pour les condamnés.

*Des mesures dont l'efficacité doit être renforcée
à travers un suivi plus étroit*

Pour y parvenir, l'interaction entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les magistrats d'audience doit devenir plus efficace et une présence de ces services dans les juridictions lors des audiences devrait être expérimentée.

À l'image d'autres pays européens, la France doit également mieux contrôler l'exécution des mesures alternatives à l'incarcération à travers un suivi intégrant des visites à domicile et une vérification effective de l'implication des condamnés. Ce renforcement du contrôle doit avoir pour corollaire une intensification de l'accompagnement pendant l'exécution des peines prononcées. Malgré les efforts du ministère de la justice, cet accompagnement reste trop limité alors que le profil des condamnés présente des difficultés sociales plus marquées et des parcours de réitération aggravés. Une réorientation du profil des agents en charge de cette mission est aujourd'hui nécessaire.

Dans ce contexte, l'arbitrage à réaliser par les pouvoirs publics est celui de l'allocation des moyens dans une équation budgétaire complexe. Les retards constatés dans le déploiement des programmes de construction

de nouveaux établissements invitent à mobiliser dès aujourd'hui les moyens nécessaires à une exécution des TIG et des DDSE dans des conditions assurant leur plus grande efficacité à travers un suivi plus affirmé et rapproché des condamnés. Une part des 10 000 emplois créés dans le cadre de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023 – 2027 pourrait être mobilisée à cette fin. Cette réorientation de l'allocation des moyens est la condition indispensable d'une mobilisation plus efficace et effective des TIG et des DDSE, en vue de laquelle la Cour formule neuf recommandations.

Récapitulatif des recommandations

Faire mieux travailler ensemble les acteurs de la chaîne pénale

1. S'assurer de la présence régulière de l'ensemble des magistrats concernés à la commission d'exécution des peines et des juges d'application des peines aux audiences correctionnelles (*ministère de la justice*).
2. Réduire significativement les délais d'exécution des travaux d'intérêt général en utilisant tous les leviers disponibles et traiter sans retard les dossiers en souffrance (*ministère de la justice*).
3. Mettre en place une gestion plus efficace des alarmes lors des détentions à domicile sous surveillance électronique en laissant plus de souplesse de gestion au niveau local (*ministère de la justice*).
5. Promouvoir les partenariats avec les acteurs spécialisés dans l'accompagnement global des personnes en grande difficulté, en recensant les démarches engagées, en y allouant des budgets identifiés et en évaluant leur contribution à l'objectif de réinsertion (*ministère de la justice*).

Mieux allouer les moyens

7. Mettre en place une expérimentation de présence des services pénitentiaires d'insertion et de probation au sein des tribunaux judiciaires au moment des audiences correctionnelles (*ministère de la justice*).
8. Renforcer le contrôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation sur l'exécution des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique en y intégrant des visites au lieu de résidence des probationnaires (*ministère de la justice*).
9. Privilégier le recrutement de travailleurs sociaux, d'éducateurs et de coordonnateurs d'activités au sein des équipes des services pénitentiaires d'insertion et de probation (*ministère de la justice*).

Améliorer les connaissances

4. Conduire, en lien avec des organismes de recherche, des études en vue de caractériser le profil social des personnes suivies en travaux d'intérêt général et en détention à domicile sous surveillance électronique (*ministère de la justice*).
6. Produire des indicateurs prospectifs de la récidive des personnes sanctionnées par un travail d'intérêt général, une détention à domicile sous surveillance électronique ou un aménagement de peine sous forme de détention à domicile sous surveillance électronique et poursuivre les efforts entrepris en matière d'évaluation de l'efficacité de ces mesures et de leur prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (*ministère de la justice*).

Introduction

Le développement des alternatives à l’incarcération est un objectif à part entière de la politique pénale. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, la création de la libération conditionnelle, puis du sursis simple, a été précurseur d’une conception de la peine axée autour de la progressivité et de la réinsertion de la personne condamnée.

Sur le fondement notamment de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive organisée en 2013, l’objectif de développement des alternatives à l’incarcération a été consacré par la loi du 15 août 2014 relative à l’individualisation des peines. Les lois du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ), du 8 avril 2021 améliorant l’efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale et du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire se sont inscrites dans une dynamique visant à les faciliter, voire à les systématiser. Cette dynamique traduit aussi l’objectif du législateur, explicite depuis 2019, de contenir la progression de la population carcérale.

Pourtant, la population carcérale a atteint au 1^{er} novembre 2024 le niveau record de 80 130 détenus. C’est pourquoi, après avoir mené une enquête sur la situation des établissements pénitentiaires², la Cour des comptes a décidé d’évaluer l’impact du développement des alternatives à l’incarcération.

Celles-ci correspondent à une grande diversité de mesures au sein desquelles figurent le travail d’intérêt général (TIG) et la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), qui ont été au cœur des réformes engagées depuis 2019. Elles concernaient début avril 2024 un peu plus de 22 000 personnes suivies pour le TIG et 18 000 pour la DDSE, soit un nombre de personnes placées sous main de justice équivalent à près de la moitié de la population carcérale. C’est sur ces deux mesures que la Cour a choisi de centrer son évaluation, en excluant les mineurs de son champ d’investigations.

² Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d’exécution des peines en question*, rapport public thématique, octobre 2023.

Les deux mesures évaluées par la Cour des comptes

Le travail d'intérêt général, une mesure ancienne

Le travail d'intérêt général (TIG) est une peine correctionnelle créée en 1983, qui implique la participation de la société : la personne condamnée doit réaliser un travail à titre gracieux dans une structure d'accueil³. Depuis sa création, elle a été largement promue. Sa durée maximale a été progressivement allongée et ses modalités de prononcé ont été à la fois élargies et assouplies. En outre, un nombre croissant de peines peuvent être converties en TIG et elle peut être prévue pour certains délits qui n'étaient auparavant punis que de la peine d'amende. Sa promotion s'inscrit ainsi dans la double dynamique d'évolution de notre système répressif : elle favorise à la fois la diversification et le durcissement de la réponse pénale (cf. l'annexe n° 2).

À partir de 2018, la volonté de promouvoir le TIG a été réaffirmée. Une nouvelle organisation a été retenue et des moyens additionnels ont été mobilisés avec la création de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (Atigip) et de ses référents territoriaux (RT-TIG).

L'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (Atigip)

Le décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018 a créé l'Atigip sous la forme d'un service à compétence nationale du ministère de la justice. Les missions de l'agence consistent notamment à « proposer une stratégie nationale du travail d'intérêt général ; [...] rechercher des structures susceptibles d'accueillir des postes de travail d'intérêt général ainsi que des types d'activités ou de fonctions pour ces postes ; [...] animer un réseau de partenaires publics et privés sur le territoire ; [...] assurer la promotion du travail d'intérêt général ».

³ Seuls les organismes publics, les organismes privés chargés d'une mission de service public et les associations étaient habilités à accueillir un tigiste jusqu'à la loi du 19 mars 2019. Celle-ci a ouvert l'accueil à des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), d'abord à titre expérimental, avant que cette possibilité soit entérinée par la loi du 20 novembre 2023. La phase d'expérimentation est encore en cours concernant les sociétés à missions sociales ou environnementales.

Un réseau de référents territoriaux du TIG (RT-TIG) a été développé. Au nombre de 77, ils sont chargés de la prospection et de la diversification des postes de TIG, de la formation des tuteurs et, plus largement, de l'animation du réseau partenarial de l'agence. Le statut de l'Atigip, agence indépendante de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), est en cours d'évolution. Elle devrait être transformée en service placé sous l'autorité du DAP.

L'évaluation conduite par la Cour s'est concentrée sur le TIG, sous ses différentes modalités. Elle ne traite que de façon incidente du travail non rémunéré (TNR), dispositif similaire qui n'intervient pas au terme d'une condamnation mais qui constitue une alternative aux poursuites décidée par le procureur.

*La détention à domicile sous surveillance électronique,
une mesure de restriction de la liberté de déplacement*

La surveillance électronique répond, plus encore que le travail d'intérêt général, à la nécessité de lutter contre la surpopulation carcérale et de prévenir la rupture que constitue l'incarcération. Elle a été créée en 1997 sous la dénomination de placement sous surveillance électronique et déployée véritablement à partir de 2005. Les lois dites Perben 1 et 2⁴ l'ont consacrée comme modalité d'exécution d'un contrôle judiciaire et ont permis une extension des cas où son prononcé est possible. La capacité opérationnelle des détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE) atteint en 2024 environ 20 000 bracelets électroniques actifs simultanément.

Elle se traduit par la pose d'un dispositif technique visant à contraindre les possibilités de déplacement de la personne condamnée. Un boîtier récepteur, placé dans le logement, reçoit les signaux envoyés par un émetteur attaché à la cheville de la personne. Celle-ci peut sortir uniquement sur des plages horaires prédéfinies. Lorsqu'elle se trouve au-delà du périmètre qui lui est assigné et en dehors des horaires autorisés, une alarme se déclenche.

L'évaluation a pris en considération l'ensemble des DDSE, qu'elles soient mises en place en tant que peine ou aménagement d'une peine d'emprisonnement ferme, cette dernière modalité représentant plus de neuf surveillances électroniques sur dix. Sont exclues du champ de l'évaluation les mesures de surveillance électronique incluant la géolocalisation, telles que le placement sous surveillance électronique mobile (PSE-M) à titre de mesure de sûreté et le bracelet anti-rapprochement (BAR), dispositifs très ciblés sur une catégorie de mis en cause souvent à titre préventif.

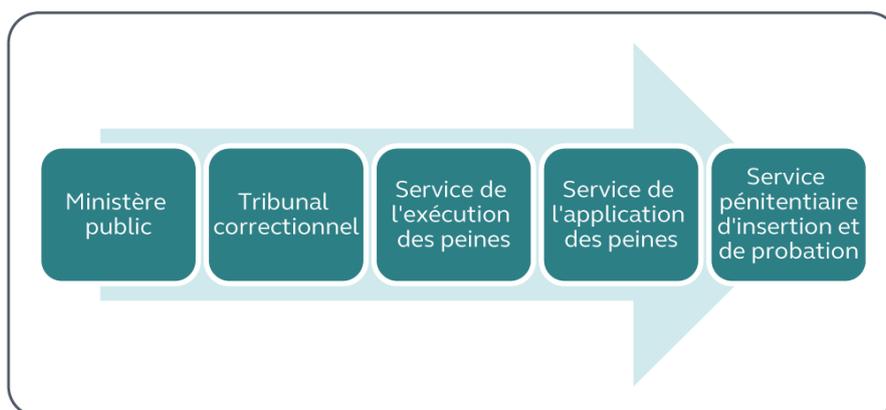
⁴ Lois n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice et n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Deux mesures qui s'inscrivent dans un cadre d'exécution complexe

La mise en œuvre des TIG et des DDSE repose sur l'intervention de nombreux acteurs :

- Le ministère public oriente le traitement de l'affaire, décidant de classer sans suite, de recourir à des procédures alternatives ou de déclencher des poursuites. Au sein des parquets, ces décisions relèvent notamment de la permanence pénale, qui assure le « traitement en temps réel » (TTR) des affaires sur saisine des services d'enquête.
- Le tribunal correctionnel peut décider de prononcer une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, de l'aménager ou d'avoir recours à une peine alternative.
- Le service de l'exécution des peines (SEP), qui relève du parquet, assure la mise en œuvre du parcours d'exécution de la peine à l'issue de l'audience.
- Le service de l'application des peines (SAP), qui regroupe des juges d'application des peines (JAP) et des greffiers, est chargé de fixer les modalités de la peine avant ou durant sa mise à exécution. Il peut aménager les peines d'emprisonnement et les convertir.
- Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), relevant de l'administration pénitentiaire, sont chargés du contrôle et du suivi des personnes placées sous main de justice. Ils disposent d'une équipe pluridisciplinaire composée principalement de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP).

Schéma n° 1 : les acteurs de la chaîne pénale



Source : Cour des comptes, d'après le rapport de l'Inspection générale de la justice - n° 022-22 mars 2022

L'intervention successive de ces différents acteurs se traduit par des arborescences procédurales multiples (annexes n° 3 et 4) que la réforme de 2019 est loin d'avoir simplifiées. En effet, la juridiction correctionnelle peut être amenée à prononcer l'aménagement de la peine dans son principe, sans en déterminer la forme (détention à domicile sous surveillance électronique, par exemple). La personne condamnée demeure libre dans l'attente de son audience devant le juge d'application des peines qui sera chargé de déterminer la forme de cet aménagement. Même dans l'hypothèse où le juge correctionnel se saisit de la plénitude du rôle que lui a confié la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et définit non seulement le principe mais aussi les modalités de la mesure d'aménagement de la peine (aménagement dit *ab initio*), l'intervention du juge d'application des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) est indispensable avant la mise à exécution effective de la sanction. Il leur incombe en effet de décliner les conditions concrètes d'exécution des mesures (lieu de détention, horaires et obligations à respecter, etc.).

Une première évaluation de politique publique dans le domaine de la justice

La démarche évaluative a pour particularité de s'intéresser aux résultats effectifs d'un dispositif ou d'une politique. Contrairement à d'autres travaux des juridictions financières, il ne s'agit pas d'examiner la gestion des mesures par les acteurs qui en sont chargés mais d'estimer dans quelle mesure les objectifs de la politique publique ont été atteints.

En tant que peines, les alternatives à l'incarcération poursuivent les objectifs fixés par l'article 130-1 du code pénal, selon lequel « *afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonction 1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion* ».

La Cour a donc choisi de mesurer si le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique répondent à ces objectifs : sanctionner la personne ayant commis l'infraction, préparer sa réinsertion et prévenir la récidive. Dans le présent rapport, celle-ci est définie au sens large : un condamné récidive s'il commet une ou plusieurs nouvelles infractions après une condamnation, que ces nouveaux faits remplissent les critères juridiques de la récidive légale ou ceux de la réitération.

Récidive légale et réitération

La récidive correspond à deux notions complémentaires dans le droit français.

Au sens strict, la récidive légale est définie comme l'occurrence de deux crimes ou délits commis dans un délai fixé par la loi. En matière délictuelle, le second délit doit être identique au premier, ou assimilé par la loi, et commis dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine (art. 132-10 du code pénal). En matière criminelle ou délictuelle, la récidive est inscrite au casier judiciaire et fait encourir le double des peines prévues.

La notion de réitération est complémentaire. Elle correspond à la situation dans laquelle une personne déjà condamnée définitivement pour un crime ou un délit commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale (art. 132-16-7 du code pénal).

Cette démarche d'évaluation a été accompagnée de précautions méthodologiques importantes puisqu'elle a porté sur des mesures décidées par l'autorité judiciaire, dont l'indépendance est constitutionnellement garantie. C'est dans le strict respect de cette indépendance que la Cour a conduit ses travaux, sans se prononcer sur les décisions individuelles prises par les magistrats.

Les investigations réalisées

Pour comprendre la place du travail d'intérêt général (TIG) et de la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) dans la politique des peines, la Cour a conduit son évaluation à travers une méthodologie qui associe plusieurs approches :

- des analyses statistiques afin de mesurer les évolutions quantitatives du TIG et de la DDSE, en flux de nouvelles décisions prises en cours d'année et en stock de mesures suivies au 31 décembre d'une année donnée, ainsi que les durées des mesures prononcées ;
- une analyse statistique permettant de mesurer les niveaux de récidive après un TIG et une DDSE, à partir de données individuelles issues du casier judiciaire national (CJN). Une analyse économétrique a également permis de quantifier les écarts de récidive pour des profils de condamnés similaires, selon le type de peine ou d'aménagement de peine, comparativement à un emprisonnement ferme en particulier ;
- une enquête de terrain dans neuf territoires correspondant à des antennes locales des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) : Digne, Grenoble, Guadeloupe, Marseille, Martinique, Nanterre, Nantes,

Saint-Brieuc et Territoire de Belfort. Ils ont été sélectionnés en fonction des caractéristiques socio-économiques des territoires et du poids du TIG dans la réponse pénale du tribunal du ressort concerné, et ce afin d'offrir une variété la plus large possible de situations. De très nombreux entretiens, individuels et collectifs, ont été conduits avec différentes parties prenantes : magistrats, personnels des SPIP, personnes accueillant des tigestes, représentants des barreaux ;

- l'analyse statistique des réponses à trois questionnaires remplis de manière anonyme à la demande de la Cour par différentes parties concernées par l'évaluation :
 - un questionnaire adressé à l'ensemble des magistrats du siège et du parquet exerçant au sein des tribunaux judiciaires, hors certains juges spécialisés⁵. 998 magistrats ont répondu sur un total de 3 762 interrogés, soit un taux de réponse de 27 %. Les questions, pour certaines spécifiques aux magistrats du parquet, à ceux siégeant en audience correctionnelle et aux juges d'application des peines, ont porté sur leur connaissance du contenu, des délais d'exécution et de l'efficacité du TIG et de la DDSE ainsi que sur leur perception du caractère sanctionnant de ces mesures et des différentes fonctions remplies par le TIG, la DDSE et les autres peines les plus fréquemment prononcées ;
 - un questionnaire adressé à 20 661 tuteurs de tigestes et responsables de postes de TIG au sein des structures d'accueil, pour lequel 4 824 réponses ont été obtenues, soit un taux de réponse de 23 %. L'enquête était composée de 62 questions, la plupart communes à tous les répondants, et certaines adaptées à leur statut (tuteur, responsable de poste, ou les deux). Elle a porté sur les caractéristiques des répondants et de leurs structures, les temps et les coûts induits par la prise en charge de tigestes, l'attitude des tigestes et la survenue d'incidents, les suites données à l'issue des TIG et l'appréciation globale des répondants sur la mesure ;
 - une base de données *ad hoc* créée grâce à des questionnaires remplis par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) des neuf territoires d'enquête à la fin d'un TIG ou d'une DDSE entre octobre 2023 et mars 2024, base complétée à partir des informations disponibles dans l'application de gestion des peines (APPI)⁶.

⁵ Juges aux affaires familiales, juges d'instruction, juges des enfants, juges des libertés et de la détention, juges des contentieux de la protection.

⁶ L'application des peines, probation et insertion (APPI) permet de centraliser et de partager les informations relatives au suivi des personnes condamnées.

940 mesures individuelles ont été ainsi analysées afin de déterminer, d'une part, les différents délais entre le prononcé de la peine et la fin de la mesure et, d'autre part, les actions mises en œuvre lors de l'exécution d'un TIG ou d'une DDSE pour aider le condamné à entamer ou poursuivre un parcours d'insertion ou de réinsertion.

Un questionnaire anonyme destiné aux personnes sous main de justice à la fin de leur TIG ou de leur DDSE n'a pas permis de réunir suffisamment de réponses (moins de 200 ont été obtenues). Leur point de vue n'a donc pu être pris en compte de manière statistiquement fiable au cours de cette évaluation. Il n'a pas non plus été possible, matériellement, de solliciter une réponse des victimes des délits ayant été sanctionnés par un TIG ou une DDSE dont le nombre peut être estimé à environ 60 000 victimes chaque année⁷. Leur appréciation a toutefois été intégrée dans la démarche évaluative grâce aux associations qui les représentent.

Plusieurs organisations professionnelles et syndicats représentatifs du ministère de la justice ont été interrogés, et une enquête a été réalisée avec le concours des services diplomatiques et de la chancellerie auprès de 16 pays européens⁸.

Les questions évaluatives

La Cour des comptes a été assistée pendant toute la démarche d'évaluation par un comité d'accompagnement composé de représentants des parties prenantes : magistrats, représentants de l'administration pénitentiaire, chercheurs spécialisés dans le domaine de la justice et représentants d'associations, y compris une fédération d'associations d'aide aux victimes (cf. la liste des participants présentée dans l'annexe n° 1).

Elle a choisi de répondre à trois questions qui correspondent aux trois premiers chapitres du rapport, le dernier s'attachant à identifier les conditions d'une mobilisation plus efficace du travail d'intérêt général et de la détention à domicile sous surveillance électronique pour lutter contre la surpopulation carcérale.

⁷ En 2022, les TIG et les DDSE concernaient 11 % des condamnés. En appliquant ce taux au nombre des victimes (530 000 en 2022) on obtient une évaluation de l'ordre de 60 000 victimes.

⁸ Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suède.

- Question 1 : le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique ont-ils un caractère effectivement sanctionnant et sont-ils utilisés comme tels par les magistrats ?
- Question 2 : le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique permettent-ils d'engager une démarche d'insertion ou de réinsertion ?
- Question 3 : le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique permettent-ils de prévenir la récidive des personnes condamnées ?

Chapitre I

Des sanctions insuffisamment mobilisées et peu contrôlées

En tant que peines dont les fonctions sont définies à l'article 130-1 du code pénal, le travail d'intérêt général (TIG) et la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) ont pour objectif premier de « *sanctionner l'auteur de l'infraction* ». C'est l'atteinte de cet objectif que la Cour s'est attachée à évaluer en répondant à la question suivante : « Ces peines ont-elles un caractère effectivement sanctionnant et sont-elles utilisées comme telles par les magistrats ? ».

L'évaluation a permis de constater que des freins perdurent tant au stade du prononcé que de la mise en œuvre des TIG et des DDSE : d'une part, ces mesures ne sont pas utilisées comme de véritables sanctions par les magistrats ; d'autre part, leurs modalités de mise en œuvre et de suivi contribuent à leur faible crédibilité en tant que peines.

I - Des sanctions qui ne sont pas utilisées comme telles par les magistrats

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) a consacré des transformations importantes du régime de la peine. L'objectif était de changer la pratique des juges, afin que l'incarcération cesse de constituer la peine de référence. À cette fin, deux changements ont été décidés.

En premier lieu, le législateur a modifié l'échelle des peines et a choisi de promouvoir le travail d'intérêt général (TIG) et la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Il les a placées aux niveaux 2 et 3 à la suite de l'incarcération. Il a aussi créé une nouvelle peine autonome, la DDSE-peine, distincte de l'aménagement qui porte le même nom.

Tableau n° 1 : ancienne et nouvelle échelles des peines

<i>Ancienne échelle des peines</i>	<i>Nouvelle échelle des peines</i>
<i>1 - l'emprisonnement</i>	1 - l'emprisonnement, pouvant être assorti d'un sursis simple, probatoire ou d'un aménagement
<i>2 - la contrainte pénale</i>	2 - la détention à domicile sous surveillance électronique
<i>3 - l'amende</i>	3 - le travail d'intérêt général
<i>4 - le jour-amende</i>	4 - l'amende
<i>5 - le stage de citoyenneté</i>	5 - le jour-amende
<i>6 - le travail d'intérêt général</i>	6 - les peines de stage
<i>7 - les peines privatives ou restrictives de droits prévues à l'article 131-6</i>	7 - les peines privatives ou restrictives de droits prévues à l'article 131-6
<i>8 - les peines complémentaires prévues à l'article 131-10</i>	8 - la sanction-réparation
<i>9 - la sanction-réparation</i>	

Source : guide pratique relatif au prononcé des peines, ministère de la justice, mars 2020

En second lieu, le législateur a fait remonter les enjeux de l'application des peines dès le stade de l'audience correctionnelle. Depuis la LPJ, le juge correctionnel est quasiment contraint de prononcer un aménagement *ab initio* des peines d'emprisonnement n'excédant pas un an.

Les courtes peines depuis la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ)

Les peines d'emprisonnement dont la partie ferme est inférieure ou égale à un mois sont proscrites.

Les peines d'emprisonnement dont la partie ferme est inférieure ou égale à six mois doivent être aménagées en semi-liberté, placement à l'extérieur ou détention à domicile sous surveillance électronique, « *sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné* » (C. pén., art. 132-19 et 132-25, al. 1).

Les peines d'emprisonnement dont la partie ferme est supérieure à six mois mais inférieure ou égale à un an doivent également être aménagées, en tout ou partie, sous l'une de ces trois formes, « *si la personnalité et la situation du condamné le permettent* » (C. pén., art. 132-25, al. 2).

Ultérieurement, le législateur a mis en œuvre une réforme visant à systématiser les aménagements de peine pendant la détention. Il a prévu que la procédure de libération sous contrainte (LSC), déjà potentiellement accessible aux deux-tiers de peine, soit accordée de plein droit aux détenus éligibles, à trois mois de la fin de leur peine, sauf impossibilité matérielle tenant à l'absence de logement constatée par le juge d'application des peines. Cette réforme, visant à faciliter les sorties de détention, se traduit par un nombre plus important de DDSE.

Elle a contribué à une utilisation très inégale des TIG et des DDSE. Cet échec relatif traduit une insertion difficile dans les processus de décision judiciaire et un dialogue inabouti avec certains de ses acteurs.

A - Une utilisation inégale des TIG et des DDSE

Réhaussées dans l'échelle des peines, les alternatives à l'incarcération ont progressé depuis 2019 mais l'impact de cette évolution sur les incarcérations est resté limité. Le prononcé du TIG a diminué et la DDSE progresse surtout en tant qu'aménagement de peine. Une forme de concurrence s'est même développée entre les deux mesures.

1 - Une progression des alternatives sans impact sur les incarcérations

Conformément aux objectifs de la réforme de 2019 dite du bloc-peines, le nombre de peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions correctionnelles de première instance (hors mineurs) a baissé de 5 % entre 2018 et 2023 et le taux de prononcé des peines d'emprisonnement a perdu trois points, passant de 51 % à 48 %⁹. Cette diminution a été entièrement compensée par l'accroissement d'autres peines, traduisant la dynamique souhaitée par la loi de programmation et de réforme pour la justice. Concernant les peines d'emprisonnement ferme, la part des aménagements *ab initio* est passée de 3 % des condamnations prononcées en 2019 à 30 % en 2023.

⁹ Note d'avril 2024 *Impact de la LPJ sur les peines correctionnelles prononcées*, PEPP, DACG.

Tableau n° 2 : aménagements de peine *ab initio*

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Condamnations prononcées avec prison encourue</i>	368 977	276 812	348 777	338 014	347 711
<i>Peines de prison aménageables (a)</i>	91 933	64 458	79 203	76 088	79 769
<i>Aménagements ab initio (b)</i>	2 821	7 505	16 265	21 505	24 185
<i>Taux Aménagements ab initio / ensemble des peines aménageables</i>	3 %	12 %	20 %	28 %	30 %

Source : ministère de la justice

Cependant ce bilan doit être nuancé.

D'une part, la forte hausse des aménagements *ab initio* s'est opérée largement au détriment des aménagements qui étaient auparavant octroyés par les juges de l'application des peines en vertu des dispositions de l'article 723-15 du code de procédure pénale et dont le nombre a chuté de 37 531 en 2019 à 23 700 en 2023 (-37 %). Le flux annuel d'incarcérations est donc resté assez stable ces dernières années malgré la LPJ, avec 78 151 entrées en détention sur l'année 2023, soit autant qu'en 2019 (78 742).

D'autre part, la légère réduction du nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées s'est accompagnée d'une augmentation de leur durée. Le cumul du nombre d'années d'emprisonnement ferme prononcées par les juges a ainsi progressé de 10 000 (+ 10 %) entre les années 2019 et 2023. La baisse du nombre des courtes peines d'incarcération s'est donc accompagnée d'un déport, à la fois vers des alternatives à l'incarcération mais aussi vers des peines plus longues.

Enfin, l'appropriation de la LPJ reste différenciée entre les ressorts dans des proportions très significatives : alors que la moitié des peines d'emprisonnement prononcées en 2022 par les tribunaux judiciaires de Fort-de-France et de Marseille étaient aménageables, 38 % ont l'ont été effectivement *ab initio* à Fort-de-France, contre plus de 55 % à Marseille.

Ce bilan en demi-teinte de la mise en œuvre de la LPJ est encore plus contrasté s'agissant des TIG.

2 - Le travail d'intérêt général, une sanction dont le prononcé diminue

Le nombre de peines de travaux d'intérêt général prononcées a diminué de 21 % de 2014 à 2023, la réduction étant marquée depuis 2020. Alors qu'en 2014 on décomptait environ 4,4 TIG pour 100 condamnations des tribunaux correctionnels, on n'en comptait plus que 2,7 en 2023.

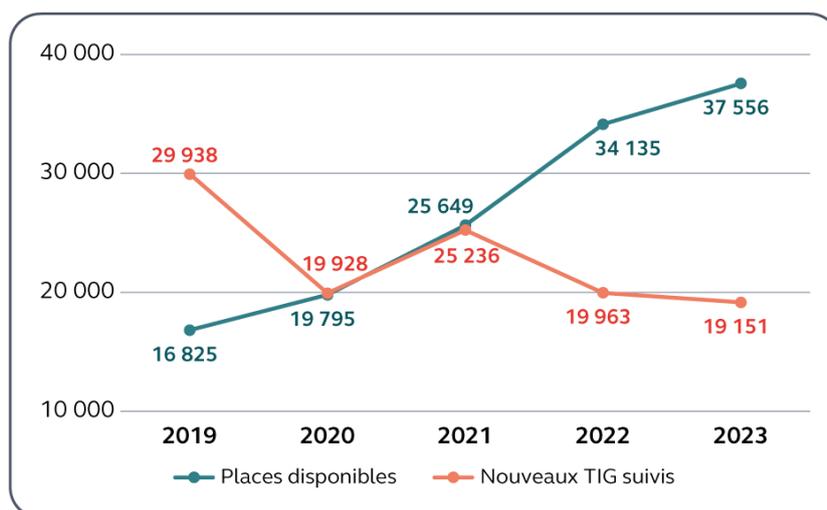
Cette évolution traduit le cumul de deux tendances en sens contraire. Les peines autonomes de TIG ont progressé de 23 % entre 2019 et 2023 et les mesures de TIG dans le cadre d'un sursis¹⁰ à l'emprisonnement se sont réduites de plus de 75 %. Cette évolution est concomitante à la disparition de la peine de sursis-TIG, qui a été fondue par la LPJ dans le sursis probatoire¹¹.

Cette diminution des prononcés a entraîné une baisse tout aussi forte du nombre de TIG effectivement exécutés. En augmentation depuis 2010, ce nombre a plafonné à 38 529 mesures en 2014, avant de s'affaïsser jusqu'à 22 126 mesures suivies fin 2023. Cette chute de plus de 40 % est particulièrement marquée depuis 2020.

L'évolution est d'autant plus paradoxale que le nombre de places de TIG disponibles a connu une importante progression. Leur faible nombre était en effet considéré comme un important facteur limitant leur prononcé. L'action volontariste de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (l'Atigip) a globalement répondu à cette insuffisance. Au plan national, en 2023 on comptait près de 38 000 places de TIG permettant d'accueillir moitié moins de tigiistes sur l'année, chaque mesure ne durant que trois semaines en moyenne. D'après les quelque 5 000 tuteurs et responsables de postes TIG ayant répondu au questionnaire de la Cour, environ 30 % des structures s'estiment ainsi « *trop rarement sollicitées* » par les SPIP pour accueillir des tigiistes.

¹⁰ Le sursis est une décision du tribunal autorisant à ne pas exécuter la peine prononcée. Elle peut être accompagnée de la fixation d'obligations qui doivent être respectées. Le TIG peut être l'une d'entre elles.

¹¹ L'obligation d'accomplir un TIG n'est désormais plus qu'une des 25 obligations possibles de cette nouvelle peine, et située en 21^{ème} position. Ceci rend son prononcé moins simple et naturel que le sursis-TIG antérieur.

Graphique n° 1 : nombre de TIG en cours et capacités d'accueil

Source : Cour des comptes d'après données SDSE (APPI) et Atigip (TIG360°).

Notes : nombre de places au 31 décembre de l'année et encore actives sur TIG360° en août 2023

Globalement, la volonté de développer les peines de TIG ne s'est pas concrétisée, en dépit de son rehaussement dans l'échelle des peines, de la politique d'accompagnement menée et de la mobilisation de moyens importants. À la problématique d'une « offre » insuffisante, s'est substituée celle d'une « demande » qui a chuté.

3 - La détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), une montée en puissance comme outil de gestion de la surpopulation carcérale

Contrairement aux TIG, la progression des DDSE a été particulièrement forte sur la période la plus récente, l'accélération étant manifeste à compter de 2020 : entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2023, le nombre de DDSE a augmenté de 32 % (+ 4 000 bracelets activés). Cette progression masque des tendances contrastées.

Ce sont surtout les DDSE aménagement de peine qui progressent. Ceci traduit la montée en puissance des aménagements *ab initio* principalement réalisés sous DDSE. Pour les peines d'un *quantum* inférieur ou égal à six mois, la DDSE concernait 22 % des mises à exécution en 2019 mais 38 % en 2023. Le déploiement de la libération sous contrainte a

consolidé cette tendance, la DDSE étant l'une des mesures privilégiées dans ce cadre¹².

A contrario, la contribution de la DDSE-peine à l'accroissement du volume de mesures suivies est réduite. Fin 2021, un an après sa création, seules 3 232 nouvelles peines de DDSE avaient été suivies par les SPIP, et elles n'étaient plus que 2 600 en 2023 (-20 %).

Alors qu'il s'agissait, selon les termes mêmes du ministère de la justice, d'une « mesure phare » du bloc-peines, son appropriation limitée traduit plusieurs facteurs : le champ de gravité des infractions auxquelles elle permet de répondre est restreint et elle souffre de la concurrence de l'aménagement de peine qui porte la même dénomination. Vis-à-vis du condamné, la DDSE prononcée en tant que peine est plus stricte car elle n'ouvre pas droit aux réductions de peines applicables dans le cadre d'un aménagement.

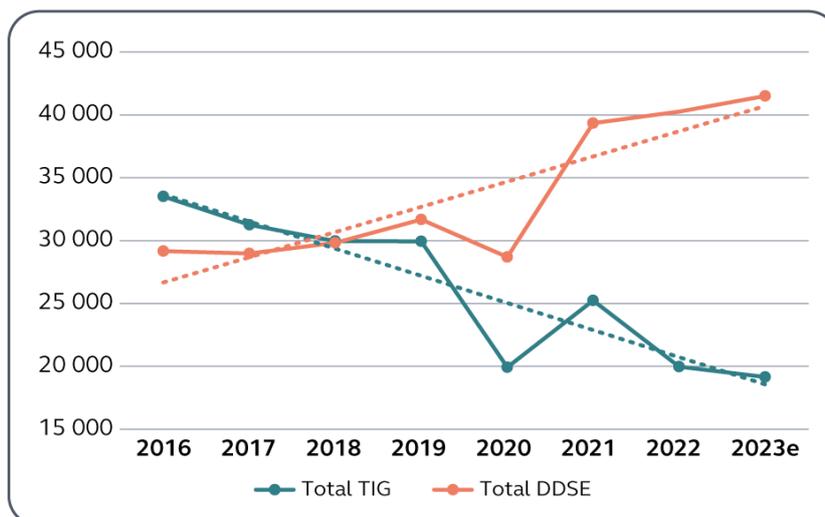
En dépit de cet échec de la DDSE-peine, la progression forte de la mesure sous forme d'aménagement tient à la surpopulation carcérale. Selon les réponses au questionnaire adressé par la Cour, 67 % des juges correctionnels et 65 % des magistrats du parquet interrogés indiquent que le manque de places de prison les amène à prononcer ou requérir « un peu plus », voire « beaucoup plus » de DDSE. *A contrario*, le TIG n'est envisagé que par 25 % des magistrats comme un palliatif en cas de surpopulation carcérale.

4 - Des évolutions divergentes

Les évolutions divergentes du TIG et de la DDSE conduisent à une forme de substitution au profit de cette dernière. Les flux de nouvelles mesures suivies chaque année par les SPIP se sont ainsi progressivement inversés, pour être désormais très favorables à la DDSE.

¹² La libération sous contrainte peut juridiquement prendre la forme de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la libération conditionnelle, et non seulement de la DDSE.

Graphique n° 2 : évolution des nouveaux suivis de TIG et DDSE (tous types confondus) par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)



Source : Cour des comptes, d'après les chiffres du SSER (Statistiques annuelles du milieu ouvert) et de la DAP

L'évolution symétrique de ces deux sanctions est également visible au stade de la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme. Désormais, un tiers des peines d'emprisonnement ferme sont mises à exécution sous la forme d'une DDSE (contre 21 % en 2019) et moins de 2 % sous la forme d'un TIG (contre 6 % en 2019)¹³.

Cette concurrence au détriment du TIG et de la DDSE-peine traduit une insertion plus difficile dans les processus judiciaires.

B - Deux mesures s'insérant difficilement dans les processus de décision du juge

Les réformes initiées en 2019 étaient ambitieuses, l'objectif étant que l'incarcération cesse de constituer la peine de référence. Pour y parvenir, le ministère a d'ailleurs déployé une forte politique d'accompagnement. L'appropriation par les magistrats du TIG et de la DDSE comme peines autonomes a cependant buté sur deux séries de

¹³ OPEF-EXEC, pôle PEPP de la DACG.

freins : la nécessité de répondre aux autres objectifs de la politique pénale et la défaillance des outils d'aide à la décision.

1 - Une conciliation difficile avec l'objectif de systématiser et d'accélérer la réponse pénale

Depuis 20 ans, l'un des objectifs constants de la politique pénale a été d'augmenter et d'accélérer la réponse aux infractions. Sur période longue et pour un volume d'affaires poursuivables relativement stable, le taux de réponse pénale est passé de 68 % en 2002 à 89 % en 2022. Cette évolution s'est traduite par un développement des alternatives aux poursuites et des procédures simplifiées. Or ces deux évolutions ne facilitent pas le recours au travail d'intérêt général.

a) Un essor des alternatives aux poursuites qui réduit la population cible des travaux d'intérêt général

Depuis le début des années 2000, le nombre des alternatives aux poursuites est passé de 296 238 affaires (soit 22 % des affaires poursuivables) en 2002¹⁴ à 422 762 affaires (soit 36 % des affaires poursuivables) en 2022. Leur mise en œuvre en amont du prononcé d'une peine conduit à réduire le nombre de mis en cause pouvant bénéficier d'une alternative à l'incarcération et notamment des TIG. C'est le cas pour les auteurs de petites infractions ou les primo-délinquants qui, historiquement, étaient susceptibles de faire l'objet d'une peine de travail d'intérêt général. De nombreux magistrats interrogés par la Cour considèrent que les TIG ne sont pas une réponse appropriée au profil des mis en cause qui leur sont présentés et qui n'ont pu bénéficier d'une alternative aux poursuites, car ils sont plus récidivistes ou présentent des difficultés d'insertion marquées. Cependant, d'après les données du casier judiciaire national, 70 % des personnes condamnées à un TIG en 2020 avaient déjà été condamnées au moins une fois auparavant, contre 44 % pour celles soumises à une obligation de travail non rémunéré décidé en alternative aux poursuites.

En traitant sous l'autorité du Parquet une partie des affaires en amont de la décision du juge, les alternatives aux poursuites réduisent ainsi le champ possible du prononcé des TIG. Le développement des procédures rapides a le même effet.

¹⁴ *SSM Justice, 2003, op. cit.*

b) Des procédures simplifiées peu favorables aux TIG

Les procédures simplifiées ont représenté en 2022 près de 60 % des affaires poursuivies devant le juge correctionnel : les ordonnances pénales (OP) ont permis de traiter 196 146 affaires et les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ont donné lieu à 112 183 condamnations.

Les procédures simplifiées

L'ordonnance pénale est inspirée d'une procédure existant depuis 1972 dans le champ contraventionnel. Y compris dans les cas de récidive, après orientation par le parquet, l'ordonnance est prise sans débat préalable par le président du tribunal. Elle peut donner lieu à tout type de peine correctionnelle, à l'exception des peines privatives de liberté. Le TIG peut notamment être prononcé pour une durée de 20 à 120 heures.

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ou procédure dite de « plaider coupable », permet au ministère public de proposer une peine au prévenu. Si ce dernier accepte, le dossier est transmis à un juge du siège qui, après avoir vérifié la réalité des faits et leur qualification juridique, rend une ordonnance d'homologation de la peine. Toutes les peines correctionnelles peuvent être prononcées dans le cadre de la CRPC, l'emprisonnement étant seulement cantonné à une durée de trois ans ou de la moitié du *quantum* encouru.

Au plan national, en 2023, les données de la direction des affaires criminelles et des grâces montrent que, dans le cadre des CRPC, les magistrats ne se tournent que dans un cas sur quinze vers les TIG. En procédure d'ordonnance pénale, les TIG sont encore moins utilisés (environ 2 000, soit 1% des condamnations) et très en retrait par rapport aux amendes ou même aux peines de stage.

c) Un rôle accru des magistrats non spécialisés décidant dans l'urgence

La progression des alternatives aux poursuites et des procédures simplifiées a modifié les équilibres au sein des juridictions. Au sein des parquets, elle a donné un rôle clef aux cellules de traitement en temps réel (TTR) dans la détermination des poursuites. Au siège, elle a donné plus de place aux juges décidant seuls, hors audience.

Cette réalité complique l'appropriation de la réforme du bloc-peines en général et le prononcé des TIG en particulier. Ces acteurs ne sont en

effet pas toujours des spécialistes du droit de l'exécution des peines, dont l'excessive complexité a été maintes fois dénoncée. Le « réflexe » de l'incarcération peut ainsi perdurer.

Le choix de certaines juridictions de faire participer les juges d'application des peines aux audiences correctionnelles a été un facteur d'appropriation de la réforme et de la montée en puissance du TIG et de la DDSE. Cela a notamment été le cas à Marseille et contribue à expliquer son taux de prononcé d'aménagements *ab initio* plus élevé que la moyenne nationale. Mais ce type d'organisation n'est pas systématique et dépend des choix faits par le président de chaque juridiction pour répartir les contentieux entre magistrats.

En outre, dans les cellules de traitement en temps réel comme au siège, le nombre important de dossiers à traiter en vue d'une réponse systématique impose aux magistrats de décider rapidement des réponses à donner. Dans ce contexte, les défaillances des outils d'aide à la décision sont un frein supplémentaire au prononcé des TIG.

2 - Des outils d'aide à la décision ne facilitant pas le recours aux alternatives à l'incarcération

Pour prononcer une alternative à l'incarcération, le magistrat doit disposer d'informations pertinentes et fiables sur les personnes mises en cause. Or des lacunes perdurent sur leur situation tant pénale que sociale.

a) Des lacunes dans le suivi de la situation pénale

L'insuffisance des outils informatiques à la disposition des magistrats a été soulignée de longue date. Le logiciel de traitement des affaires pénales CASSIOPEE présente de nombreuses faiblesses. En particulier, il continue de souffrir d'une articulation incomplète avec le casier judiciaire national et avec le logiciel APPI de suivi de l'application des peines. Celui-ci présente des défaillances tout aussi graves. Il offre des fonctionnalités limitées, sa fiabilité est peu établie et il est techniquement dépassé. Il doit être remplacé par un nouvel applicatif, PRISME, qui devait être déployé à compter de la fin du premier trimestre 2022. Mais cet objectif n'a pu être tenu.

Ces insuffisances sont lourdes de conséquences puisqu'elles empêchent les membres du parquet comme les juges du siège de disposer d'une connaissance précise et actualisée de la situation pénale des mis en cause. En 2021 déjà, lors des conférences interrégionales de suivi du bloc-

peines, les chefs de cour avaient souligné l'urgence à mettre en place des outils permettant de disposer d'une situation pénale à jour des condamnés. Trois ans plus tard, la situation n'a pas changé.

b) Des informations partielles sur la situation personnelle

Les informations sont tout aussi partielles sur la situation personnelle des mis en cause. Dans le cadre de la mise en œuvre du bloc-peines, le caractère crucial des enquêtes sociales rapides (ESR) a été souligné. Prises en charge par des associations ou les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), ces enquêtes doivent apporter aux magistrats les éléments nécessaires pour fonder leur décision. Les SPIP ont été incités à en effectuer davantage avant les audiences et des emplois supplémentaires ont été créés à cette fin. Pour les associations, le tarif des ESR a été multiplié par deux¹⁵.

Cependant, leur nombre et leurs délais de réalisation restent mal cernés par le ministère. L'enquête menée par la Cour auprès des magistrats judiciaires montre une grande diversité des pratiques¹⁶ mais surtout une utilité très relative des ESR pour le prononcé des TIG et des DDSE. Seuls 19 % des magistrats correctionnels interrogés indiquent que les ESR contiennent « souvent » une information spécifique sur les modalités d'exécution possibles de la peine de TIG. À l'inverse, 42 % d'entre eux répondent que les ESR ne contiennent « jamais » de telles informations.

Les juges d'application des peines (JAP) rencontrés par la Cour ont indiqué que les informations des ESR étaient souvent caduques lorsqu'ils s'en saisissent, les obligeant soit à reconduire l'exercice soit à collecter eux-mêmes les informations dont ils ont besoin. Le temps écoulé entre la réalisation de l'enquête, souvent à la sortie de la garde à vue, et l'audience correctionnelle ou devant le JAP, rend peu pertinentes les informations recueillies.

Les magistrats siégeant en correctionnelle ou ceux des parquets expliquent, quant à eux, que, dans le cadre de procédures rapides, les enquêtes se contentent souvent de synthétiser les déclarations des mis en cause, sans vérification ni valeur ajoutée. Elles apportent peu par rapport aux informations déjà collectées par les forces de l'ordre. Dans certains ressorts, celles-ci remplissent une note récapitulative destinées aux

¹⁵ Le tarif est passé de 70 à 150 € en décembre 2021.

¹⁶ 25 % des membres du parquet interrogés indiquent solliciter une ESR à chaque fois qu'ils orientent la procédure en CRPC, 33 % indiquent le faire parfois et 19 % indiquent le faire occasionnellement.

parquets ou communiquent aux mis en cause une liste des pièces dont ils doivent se munir à l'audience. Ces bonnes pratiques gagneraient à être généralisées et les informations transmises aussi aux juges correctionnels.

De plus, alors qu'une partie des ESR est confiée aux associations, celles-ci n'ont accès ni à APPI ni à CASSIOPÉE. Elles ne peuvent donc ni clarifier les antécédents judiciaires du mis en cause, ni faire état du diagnostic établi par les SPIP en termes de risque de récidive.

En dépit des objectifs affichés à la suite de l'adoption de la LPJ, les enquêtes sociales rapides ne constituent donc toujours pas un outil performant d'aide à la décision pour les magistrats. Une réflexion sur leur organisation et leur contenu est indispensable. Elle doit s'inscrire dans le cadre des travaux, prévus en 2020 mais non finalisés, pour parvenir à un protocole et des indicateurs de qualité. Elle doit impérativement intégrer une clarification de la contribution attendue des associations et des outils qui doivent être mis à leur disposition en conséquence.

C - Un dialogue inabouti avec des acteurs essentiels de la décision judiciaire

La montée en puissance des alternatives à l'incarcération ne nécessite pas seulement que les magistrats s'en saisissent. Elle suppose aussi une appropriation des mesures par les avocats et une forte articulation entre les juridictions et les SPIP. Sur ces deux plans, des progrès restent nécessaires.

1 - La nécessaire mobilisation des avocats

De nombreux magistrats considèrent que les avocats ne se sont pas appropriés la nouvelle échelle des peines : 46 % répondent « non, plutôt pas » et 12 % « non, pas du tout ». Cette appréciation est vigoureusement contestée par les représentants des barreaux dans les juridictions ou au Conseil national des Barreaux (CNB), qui pointent la difficile acculturation des magistrats correctionnels. Cette différence d'analyse recouvre plusieurs difficultés.

Elle pose d'abord la question de la formation. Comme les magistrats, beaucoup d'avocats ne sont en effet pas des spécialistes du droit de l'exécution des peines. De nombreuses initiatives ont été prises au plan national comme local pour mieux les former. Elles doivent être poursuivies.

Le dialogue entre les professionnels doit également permettre d'améliorer la qualité des pièces produites par les avocats à l'audience. Aujourd'hui, elle ne permet pas toujours de nourrir les débats sur la possibilité d'une alternative à l'incarcération.

Enfin, l'enjeu du développement des alternatives pose la question des modalités de calcul de la rétribution des avocats pour les dossiers relevant de l'aide juridictionnelle¹⁷. La mise en place d'un financement forfaitaire et l'intégration des sanctions alternatives dans le périmètre des conventions locales relatives à l'aide juridictionnelle (CLAJ) n'ont pas été envisagées à ce jour. Elles pourraient être un levier en vue d'inciter les avocats à promouvoir les aménagements *ab initio*.

2 - Un dialogue insuffisant entre les juridictions et les SPIP

L'ambition de la montée en puissance du TIG et de la DDSE suppose qu'un dialogue de qualité se noue entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les juridictions, pour que celles-ci disposent d'une information actualisée sur les capacités de prise en charge en milieu ouvert. Or l'évaluation de la Cour des comptes a montré que c'est loin d'être le cas.

a) Des données mal connues sur les postes de TIG disponibles

La plateforme « TIG 360° », déployée progressivement sous l'égide de l'Atigip, répertorie les postes de TIG disponibles. Elle a été lancée en novembre 2019 et ouverte aux autorités judiciaires en février 2020. Pourtant les consultations des magistrats ne représentent que 7,4 % des visites, loin derrière les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) et les référents territoriaux TIG. Au cours des six premiers mois de l'année 2024, une moyenne mensuelle de seulement 204 connexions des personnels judiciaires a été recensée pour un public cible estimé à 2 000 personnes.

L'enquête de la Cour des comptes confirme que les magistrats se sont peu saisis de cet outil. Plus de 42 % indiquent n'avoir aucune connaissance (14,7 %) ou qu'une connaissance faible (27,4 %) des places disponibles en TIG. Plus précisément, cette méconnaissance concerne essentiellement les magistrats du parquet ainsi que les juges correctionnels,

¹⁷ Aujourd'hui, un dossier d'aménagement de peine est rémunéré en tant que procédure juridictionnelle à 144 € HT là où la prise en charge d'une journée de garde à vue est rémunérée 300 € sur une base forfaitaire.

qui ne sont que 17 % à indiquer avoir une « bonne connaissance » des places disponibles en TIG dans leur ressort, et 9 % une connaissance « très fine et régulière ». À l'inverse, pour les juges d'application des peines, ces taux s'élèvent respectivement à 30 % et 19 %.

Cette situation reflète les difficultés de l'Atigip et de sa plateforme à atteindre deux cibles essentielles prescrivant la mesure, les parquets et les juges correctionnels. Les informations sur l'offre de TIG, indispensables à leur développement, ne sont pas parvenues à « sortir » du cabinet des juges d'application des peines. Les relations des SPIP et des juridictions reflètent une même limitation.

b) L'articulation du travail entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les juridictions

En 2021, la mission d'appui de l'inspection générale de la justice (IGJ) à la mise en œuvre de la réforme du bloc-peines regrettait une « méconnaissance réciproque entre les SPIP et les juges correctionnels ». Cette méconnaissance était déjà identifiée comme un frein au développement des alternatives à l'incarcération et notamment des TIG. Les administrations centrales du ministère ont en conséquence invité les juridictions et les SPIP à partager une information plus systématique sur les offres de prise en charge.

Cette démarche s'est appuyée notamment sur la réactivation des commissions d'exécution des peines (COMEX), constituées au sein de chaque tribunal judiciaire en vue d'assurer un partage de l'information sur les conditions de mise en œuvre des peines et coordonner les interventions de la juridiction et de ses partenaires¹⁸. Mais le rythme de réunion de ces COMEX avec leurs partenaires, notamment pénitentiaires, reste insuffisant pour structurer un véritable dialogue. En outre, elles ne concernent souvent que les magistrats spécialisés dans le suivi des peines. L'implication plus forte de l'ensemble des magistrats, notamment du parquet et de

¹⁸ L'article D48-5-4 du code de procédure pénale prévoit que la COMEX, présidée par le président du tribunal judiciaire et le procureur, doit réunir au moins deux fois par an les magistrats du siège et du parquet concernés. Le code prévoit qu'y participent notamment les juges des chambres correctionnelles, les juges de l'application de peines, le directeur de greffe, les responsables du service pénal, du greffe correctionnel, du service de l'exécution des peines, et du service de l'application des peines. Une fois par an « au moins » elle est réunie sous une formation élargie, dont sont membres de droit les chefs des établissements pénitentiaires et les directeurs des SPIP.

correctionnelle, n'est pas effective. Son renforcement pourrait être un des objectifs assignés aux chefs de juridiction.

La direction des services judiciaires (DSJ) et la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ont également élaboré une fiche « président de correctionnelle », qui permet aux SPIP de communiquer des informations sur l'offre de services pénitentiaires, notamment de TIG et de DDSE, et leur taux de mobilisation. Une enquête réalisée par la DAP en mars 2023 auprès des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) a toutefois montré que seules deux d'entre elles utilisaient la trame nationale, en cours de refonte.

Enfin, pour organiser les relations entre ses services et les juridictions, la DAP promeut de nombreux protocoles – sur la gestion des incidents pour les DDSE, sur les prises en charge des enquêtes sociales rapides et des violences intrafamiliales. L'option d'une convention unique permettrait d'engager un dialogue plus global, valorisant l'expression des besoins des magistrats et l'adéquation des réponses apportées par les services pénitentiaires. Des directives gagneraient à être données en ce sens à ces derniers ainsi qu'aux magistrats du parquet.

Pour assurer l'appropriation des alternatives à l'incarcération, le ministère doit continuer de promouvoir l'ensemble des leviers permettant de faire progresser le dialogue entre les juridictions et les SPIP, au-delà des habitudes de travail construites de longue date avec les juges d'application des peines et les magistrats du service de l'exécution des peines des parquets.

II - Des modalités d'exécution et de contrôle qui nuisent à la crédibilité des TIG et des DDSE

Le caractère sanctionnant du travail d'intérêt général (TIG) et de la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) dépend étroitement de la rapidité de leur exécution et des modalités de leur contrôle. L'enquête de la Cour a révélé des insuffisances à ces deux niveaux, ce qui contribue à la faible crédibilité de ces mesures.

A - Des délais de mise en œuvre trop longs pour le TIG

La question des délais de mise en œuvre, commune à toutes les peines alternatives, se pose en des termes défavorables pour les TIG comparativement aux DDSE.

1 - Un enjeu commun à toutes les procédures alternatives

L'objectif d'une amélioration des taux d'exécution des peines a été réaffirmé de manière constante depuis la loi dite Perben 2 du 9 mars 2004. Pourtant, l'ensemble des rapports consacrés à l'exécution des peines déplore la faiblesse persistante de leur niveau d'exécution.

La présence de la personne mise en cause à l'audience est un facteur déterminant pour une mise en œuvre rapide. Une convocation à comparaître devant le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation peut lui être remise directement et les données indispensables à son suivi peuvent être collectées. Face à des absences qui atteignaient 30 à 40 % à Nanterre, une application, dénommée « *Mon suivi justice* », a été développée par une *startup* d'État et expérimentée. Les résultats obtenus et l'investissement d'ores et déjà réalisé doivent inciter le ministère à veiller à ce que ses fonctionnalités soient effectivement reprises et généralisées.

« *Mon suivi justice* », une application pour améliorer le taux de présence à l'audience

Développée depuis avril 2021, elle avait été déployée sur la base du volontariat auprès de 52 tribunaux, 80 SPIP et 152 000 probationnaires au 31 mars 2024. Elle présente quatre fonctionnalités : le rappel des convocations par le SPIP par SMS, un agenda pour la convocation en sortie d'audience devant le service de l'application des peines (SAP) ou le SPIP, un site d'information accessible à tous, une interface pour, à terme, prévenir d'une absence, solliciter le déplacement d'une convocation ou obtenir des informations.

Sur certains sites, l'application a permis d'améliorer le taux de présence ou d'absence justifiée à l'audience, qui atteint 83 %.

Après l'audience, lorsqu'il est saisi de la mesure, le service pénitentiaire d'insertion et de probation ne dispose pas toujours des pièces nécessaires à son exécution. Elles sont parfois transmises tardivement, car de très nombreux greffes des tribunaux ont une charge de travail élevée et des taux de vacance de postes significatifs. Dans un rapport de 2022 sur l'exécution des peines d'emprisonnement ferme, l'inspection générale de la justice avait identifié des situations d'« *engorgement systémique* » dans les greffes correctionnels comme dans les greffes de l'exécution et de l'application des peines. Cette situation a justifié un effort de création d'emplois dans le cadre du schéma d'emplois du ministère de la justice.

À ces délais peuvent s'ajouter ceux du SPIP, qui ne sont connus ni au plan national ni au plan local en l'absence d'un logiciel de pilotage de leur activité. Pour les TIG, des améliorations sur la décomposition des délais sont attendus *via* la plateforme « TIG 360° ».

Certains magistrats rencontrés par la Cour ont expliqué qu'ils ne sont informés des délais de prise en charge qu'en cas de non présentation des condamnés. Les réponses au questionnaire de la Cour montrent que cette situation n'est pas isolée : 76 % des juges et présidents de correctionnelle estiment n'avoir « aucune connaissance » ou seulement une connaissance « faible » des délais d'exécution des TIG. Ce taux est de 59 % chez les parquetiers. Sans surprise, les juges d'application des peines estiment quant à eux être bien mieux informés des délais (« connaissance modérée » pour 38 %, « bonne » pour 27 % et même « très fine et régulière » pour 16 %). Pour les DDSE (pose du bracelet), le niveau de connaissance des magistrats est globalement meilleur (« modérée » pour 24 %, « bonne » pour 22 %, « très fine et régulière » pour 18 % tous magistrats confondus). Cependant les juges correctionnels s'estiment tout de même mal informés (connaissance faible ou nulle pour 62 %).

À cette hétérogénéité de l'information transmise s'ajoute celle des délais constatés.

2 - Des délais plus importants pour les TIG que pour les DDSE

Le rapport sur le travail d'intérêt général rendu par MM. Paris et Layani en 2018 a insisté sur l'importance de courts délais de mise à exécution des TIG, qui conditionnent leur efficacité. En dépit des moyens mobilisés, force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint. Pour les DDSE, la situation est plus favorable.

a) Des délais d'exécution trop élevés pour les travaux d'intérêt général

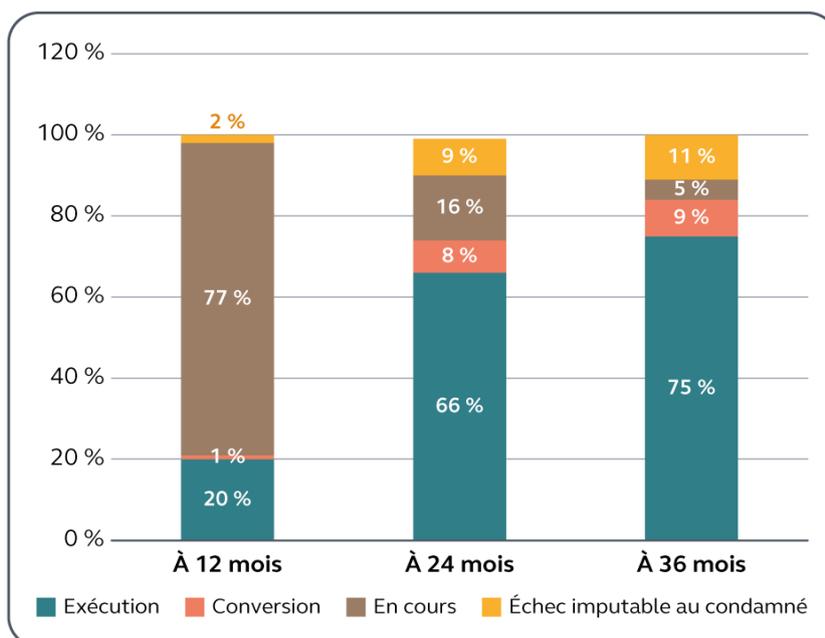
Selon les études du ministère de la justice¹⁹, le délai d'exécution des TIG prononcés en 2020 et exécutés dans les trois ans s'établit à 16,7 mois.

¹⁹ Le service statistique du ministère observe les TIG prononcés une année N, 12 mois, 24 mois puis 36 mois après le prononcé. Cette méthode permet de rendre comparables dans le temps deux indicateurs : le délai d'exécution et le taux d'exécution d'une cohorte donnée. Mais elle ne permet pas un travail sur les TIG prononcés après 2020. En outre, ces statistiques ne permettent pas d'isoler, au sein des sursis probatoires, ceux

Ce délai a connu un accroissement sensible à partir de la cohorte 2018, qui s'explique probablement par le report de l'exécution de nombreuses mesures pendant l'épidémie de covid.

Trois ans après leur prononcé, 75 % des TIG ont été exécutés, 9 % ont été convertis en une autre peine (DDSE ou jours amendes), 5 % restent non encore exécutés et 11 % ont débouché sur un échec imputable au condamné. Le taux d'exécution ou de conversion est seulement de 21 % à 12 mois mais atteint 74 % à 24 mois et 84 % à 36 mois.

Graphique n° 3 : structure de l'état des TIG 12, 24 et 36 mois après leur prononcé



Source : SSER/APPI, traitement DACG/PEPP

Pour des TIG plus récents, la direction de l'administration pénitentiaire a conduit deux « enquêtes flash » centrée sur un mois en septembre 2023 et 2024. Elles ont porté sur les seuls condamnés affectés au cours du mois à un poste de TIG et non pas sur l'ensemble des TIG prononcés et tendent ainsi à réduire les délais effectifs. Sous cette réserve, elles font apparaître un délai moyen de huit mois en 2023 et de sept mois

comportant une obligation de travail d'intérêt général. L'analyse est donc réduite aux TIG peines et aux anciens sursis TIG.

en 2024 entre la saisine par l'autorité judiciaire et l'affectation à un poste TIG. La proportion des TIG affectés plus d'un an après la prise en charge des personnes condamnées est de 21 %.

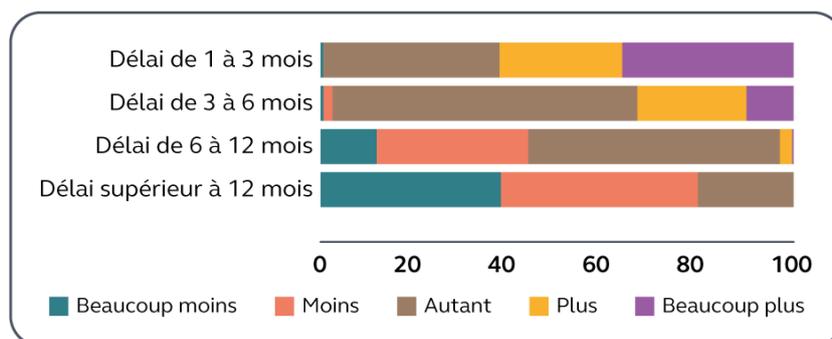
Les données tirées par la Cour de son étude d'un échantillon de dossiers permettent de préciser ce constat (cf. l'annexe n° 5). D'après les informations renseignées dans APPI, le délai moyen entre la condamnation et la fin de mesure de TIG s'établit à près de 20 mois (16 mois quand il s'agit d'une peine autonome de TIG, et non d'un sursis-TIG). Ce long délai recouvre le temps d'arrivée du dossier au SPIP (délai médian de 78 jours, soit deux mois et demi), le délai entre la prise en charge par le CPIP et le démarrage effectif du TIG dans une structure (six mois en moyenne), puis la période d'exécution des heures qui peut connaître des interruptions, incidents ou changements de structure (délai médian de deux mois, mais de six mois en moyenne) - jusqu'à la fin de la mesure et sa saisie dans APPI.

Plusieurs facteurs contribuent à cette situation. Aux difficultés du greffe correctionnel et aux retards de transmission au SPIP déjà évoqués du côté judiciaire peuvent s'ajouter l'insuffisance des effectifs et des pratiques d'affectation des mesures entre les CPIP²⁰ et de gestion par ceux-ci de leur « portefeuille » du côté pénitentiaire.

En définitive, quelle que soit la source utilisée, le constat est convergent et illustre l'importance des délais de mise en œuvre des travaux d'intérêt général. Cette situation est un obstacle identifié au prononcé de TIG. Les réponses au questionnaire adressé aux magistrats affectés dans les tribunaux judiciaires le montrent sans ambiguïté. À la question de savoir si le prononcé de TIG augmenterait avec des délais plus brefs, une majorité de magistrats répond par l'affirmative. Si la mise à exécution des TIG intervenait entre un et trois mois après le prononcé, 62 % des juges et 73 % des parquetiers opteraient « plus » ou « beaucoup plus » pour cette mesure. Jusqu'à un délai de six mois, les juges correctionnels semblent prêts à favoriser le TIG. Au-delà, et en particulier quand les délais de mise à exécution d'un TIG dépassent 12 mois, les magistrats se détournent fortement de la mesure.

²⁰ La répartition des dossiers entre les CPIP se faisant le plus souvent sans prise en considération de leur lourdeur relative, certains observateurs soulignent que des stratégies de conservation de « petites » mesures comme le TIG peuvent exister pour équilibrer les plus lourds. Cf. *Charge de travail en probation : état des connaissances, réflexions et enjeux*, Elliot Louan, AJ Pénal, novembre 2020.

Graphique n° 4 : propension des juges correctionnels à prononcer des peines de TIG selon le délai de mise à exécution



Source : Cour des comptes, questionnaire adressé aux magistrats

Ces résultats témoignent du potentiel important, en matière de développement du travail d'intérêt général, d'une diminution des délais de prise en charge et de placement des tigitistes par les SPIP, autour de la cible de trois mois environ. L'exemple des travaux non rémunérés (TNR) montre qu'une exécution en six mois est possible pour une mesure de nature comparable.

Le ministère a conscience de cet enjeu et des mesures ont d'ores et déjà été prises. Le code de procédure pénale a été modifié en vue de réduire les délais de convocation des personnes condamnées devant le juge d'application des peines et le SPIP²¹ et les TIG sont explicitement cités comme pouvant faire l'objet d'un « circuit court » d'exécution des peines. De son côté, par deux notes successives de juillet 2022 et juillet 2023, la direction de l'administration pénitentiaire a donné instruction aux SPIP de se mobiliser sur le suivi et la réduction des délais. L'une des pistes évoquées est la mise en place de pôles-TIG avec une spécialisation des agents dans les services les plus importants.

Cette démarche doit être renforcée et l'ensemble de ces leviers mobilisés pour accélérer la mise en œuvre des travaux d'intérêt général. Côté pénitentiaire, l'affectation des mesures en SPIP doit être pilotée par leur directeur et des pôles-TIG doivent être constitués lorsque la taille de l'antenne locale du SPIP le permet. Côté judiciaire, les parquets devraient faire de la mise à exécution rapide des TIG une priorité²². Les magistrats du siège pourraient être incités, à fixer les délais d'exécution en deçà du seuil de 18 mois : il y aurait là une contrainte à une exécution rapide par

²¹ Ils ont été respectivement réduits de 30 et 45 jours à 20 et 30 jours.

²² D'après la DACG, 43 % des parquets ont donné des directives d'exécution spécifiques et rapides pour les TIG en 2023.

les CPIP, adaptable au plan local. Un délai plus exigeant pourrait ainsi être défini dans le cadre des protocoles généraux à conclure entre les SPIP et les tribunaux évoqués *supra*.

*b) Une situation plus favorable mais peu documentée
pour la détention à domicile sous surveillance électronique*

Il n'existe pas de données nationales sur les délais de mise à exécution de la DDSE. Le suivi de la pose du bracelet ne figure pas dans les indicateurs extraits d'APPI.

L'analyse effectuée par la Cour sur un échantillon de dossiers met cependant en évidence un délai médian entre la prise en charge par un CPIP et la pose du bracelet de 12 jours et un délai moyen de 29 jours. 80 % des bracelets sont posés dans les 30 jours et 30 % dès le jour d'affectation du dossier à un CPIP. La priorité reconnue à la DDSE est donc effectivement suivie d'une mobilisation qui permet une mise en œuvre rapide de la mesure. Seules quelques problématiques spécifiques à la pose du bracelet ont été mises en évidence sur certains territoires – en outre-mer notamment en raison des difficultés de déplacements dans certains d'entre eux – ou le weekend.

La difficulté principale concerne le remplacement des matériels en cas de dégradation, mais aucune statistique ne permet de la quantifier.

B - Un contrôle mal établi pendant la mise en œuvre des mesures

Comme toutes les mesures alternatives à l'incarcération, la détention à domicile sous surveillance électronique et le travail d'intérêt général font l'objet d'un suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et peuvent donner lieu à convocation devant le juge de l'application des peines (JAP) en cas de violation des obligations prescrites. Le contrôle des conditions d'exécution des mesures est un aspect indispensable de la sanction, au cœur des missions des JAP et des SPIP. Il est enserré dans des durées de mesure contraintes, particulièrement courtes en matière de DDSE.

Pour cette dernière, l'indicateur de durée moyenne, calculé comme le ratio entre le stock de mesures suivies par les SPIP et le flux annuel de nouvelles DDSE, oscillait autour de 4,3 mois entre 2017 et 2023. Au total, les personnes en DDSE sont placées sous main de justice pour une durée moyenne de l'ordre de six mois. L'essentiel des risques en matière de non-respect des obligations se joue donc pendant la surveillance électronique, à travers le respect des horaires de sortie autorisée.

S'agissant des travaux d'intérêt général, l'exécution des mesures se déroule sur une durée moyenne de 16 à 17 mois. Mais durant cette période, la durée effective du travail dans une structure d'accueil est très limitée. En 2023, le *quantum* moyen à effectuer était de 102 heures de travail pour les peines de TIG et de 108 heures lorsque le travail d'intérêt général est prescrit en sursis à l'emprisonnement. Cette durée a eu tendance à augmenter sur la dernière décennie, mais il n'en reste pas moins que dans le suivi de la mesure par le SPIP, le temps effectif passé à travailler dans une structure d'accueil ne constitue qu'un épisode court, de l'ordre de trois semaines en moyenne.

1 - Un contrôle du TIG très limité

Pour les TIG, la prise en charge et le contrôle quotidien de la mesure passent par la mobilisation des tuteurs, pour la plupart très investis dans cette mission. D'après l'enquête menée par la Cour auprès de 4 824 tuteurs et responsables de postes de TIG, elle correspond en moyenne à un temps d'encadrement de 9,6 heures pour un travail d'intérêt général classique de 100 heures.

L'accueil et l'encadrement des tigestes sur leur lieu d'activité

Selon le type de structure d'accueil, les temps de travail nécessaires sont évalués différemment : les tuteurs des associations indiquent des temps de 14,4 heures pour le suivi des tigestes pendant la durée des mesures, contre seulement 9,3 heures pour les structures publiques.

Ces écarts témoignent sans doute d'une vision différente du TIG d'une structure à l'autre. L'accueil de tigestes est généralement présenté sous une dimension plus sociale et tournée vers la réinsertion par les associations, alors qu'elle est parfois plus « utilitaire » dans les structures publiques (le TIG peut permettre de pallier un manque d'effectifs).

Source : enquête réalisée par la Cour des comptes auprès de structures et de tuteurs habilités à recevoir des tigestes.

À côté de la prise en charge au quotidien pendant l'exécution de la mesure, le suivi probatoire réalisé par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) est distant, voire épisodique. En l'état des outils de pilotage de la DAP, il n'est possible de l'évaluer ni au plan national, ni au plan local. Les CPIP interrogés par la Cour soulignent qu'il varie significativement selon le comportement des tigestes. L'enquête de la Cour a montré que seuls 13 % des personnes concernées rencontrent leur CPIP dans les deux mois suivant leur condamnation, la médiane se situant à six mois après la condamnation (cf. *infra*).

Certains juges d'application des peines indiquent que les rapports de fin de mesure rédigés par les CPIP sont peu fournis et qu'ils ne disposent pas de réelle visibilité sur les conditions d'exécution de la peine. Significativement, une majorité des magistrats ayant répondu à la Cour pensent que les condamnés exécutant un travail d'intérêt général sont vus tous les mois ou tous les deux à trois mois par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, ce qui est loin d'être le cas (voir *infra*).

Selon le ministère, la faible implication des CPIP dans le suivi des TIG traduit deux réalités. La durée des TIG au sein des structures étant courte, elle se prêterait mal à leur intervention. Surtout, l'intensité du suivi dépendrait de l'appréciation du risque de récidive et du comportement du condamné. Dans un environnement professionnel marqué par l'accumulation de priorités, les CPIP ne prioriseraient pas le suivi des TIG et n'interviendraient qu'en cas d'incident (cf. le chapitre 4).

Cette interprétation n'est que partiellement étayée par les travaux de la Cour. En effet, le risque de récidive n'est pas moins élevé pour les tigestes (cf. le chapitre 3). De plus, bien que les incidents identifiés par les CPIP semblent rares (78 % des tigestes n'ont fait l'objet d'aucun rapport d'incident au JAP d'après les dossiers consultés dans APPI), 9 % des tigestes ont tout de même subi un rappel de leurs obligations par le juge de l'application des peines.

La faible implication des SPIP dans le suivi comporte plusieurs risques.

Le premier est celui d'un retrait des structures d'accueil, en cas d'incidents, même mineurs mais répétés. Les réponses au questionnaire des tuteurs et responsables de TIG indiquent certes que les incidents « graves » comme des vols, dégradations ou violences, ne concernent que 11 % des personnes condamnées à des travaux d'intérêt général. Les incidents plus légers, comme des retards ou une attitude parfois désinvolte, sont plus fréquents (dans environ 32 % des TIG). Mais ce risque doit être pris en considération, compte tenu de l'alourdissement du profil des tigestes, plus souvent récidivistes et présentant des difficultés plus marquées.

La gestion des incidents du point de vue des structures d'accueil de TIG

Les personnes sondées par la Cour ont été interrogées sur la fréquence des incidents en cours de TIG, qu'il s'agisse d'incidents « de faible gravité » (légers retards, attitude parfois désinvolte, etc.) ou d'incidents « graves » (vols/dégradations, violences verbales, etc.). Les incidents « de faible gravité » sont assez courants, même s'ils concernent une minorité de TIG.

Pour 35 % des répondants, cela concerne un TIG sur quatre, et pour près de quatre répondants sur 10 les incidents de faible gravité sont plus fréquents (un TIG sur deux, ou plus). Enfin, il n'y a jamais d'incidents selon 27 % des répondants. Au total, d'après ces réponses, on peut calculer que les incidents légers concernent environ 32 % des TIG. Les incidents « graves » sont rares : 68 % des répondants indiquent que cela n'arrive jamais, et 25 % mentionnent une fréquence de un TIG sur quatre. Seuls 7 % indiquent que ces incidents surviennent dans un TIG sur deux ou encore plus fréquemment. D'après ces réponses, on peut calculer qu'un incident grave intervient dans 11 % des TIG environ.

La gestion des incidents ne semble pas poser de problème particulier dans la grande majorité des structures. 97 % des répondants soit sont satisfaits voire très satisfaits de la gestion des incidents avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation, soit ne se sentent pas concernés (pas d'incident). Seuls 3 % des répondants indiquent ne pas être satisfaits de la gestion conjointe des incidents avec le SPIP.

Le second risque tient à ce que le manque de contact avec les SPIP rend la « main de justice » peu incarnée auprès des condamnés, ce qui fragilise la portée de la sanction. Cette situation est d'autant plus paradoxale que la mesure dure en moyenne plus de 16 mois et que la présence dans les structures dépasse rarement un mois. L'essentiel de la durée d'exécution de la mesure est donc un temps d'attente, pendant lequel les représentants du ministère de la justice sont distants, voire absents.

Ceci contribue à expliquer l'absence de montée en puissance du TIG en nombre et en durée, les magistrats préférant le réserver à un public susceptible de se conformer strictement à ses obligations. D'après le questionnaire adressé par la Cour, les magistrats sont assez circonspects quant à la capacité des services pénitentiaires d'insertion et de probation à « faire respecter le cadre » de la mesure de TIG : sur une échelle allant de 0 (« pas du tout ») à 10 (« totalement »), la réponse moyenne est de seulement 5,4 pour les juges correctionnels et 5,1 pour les parquetiers (contre 6,8 pour les JAP).

2 - Un suivi chronophage des incidents pour les détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE)

Le suivi des incidents concernant les DDSE découle des alarmes qui se déclenchent pour toute sortie non autorisée, après une dégradation ou un déplacement du matériel, ou en cas de problème technique. Elles sont prises en charge par les agents des pôles centralisateurs de surveillance électronique (PCSE) rattachés aux directions interrégionales et par les agents de surveillance électronique au sein des antennes locales des SPIP.

Les incidents concernant les DDSE

Les agents de surveillance traitent les alarmes techniques qui peuvent être liées à des difficultés de paramétrage (zone trop restreinte ne comprenant pas, par exemple, les sorties de ramassage de courrier ou les balcons), voire les retards de prise en compte des changements de situation (changement d'horaires, suspensions de mesures...).

Les violations liées au comportement de la personne placée (entrée tardive, sortie anticipée), à la dégradation volontaire du matériel ou à l'entrave à son fonctionnement doivent être traitées par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) qui, si ces incidents sont suffisamment importants ou s'ils se répètent, rédigent un rapport d'incident dans APPI à l'intention du juge d'application des peines (JAP). La fiche technique relative à la peine de DDSE prévoit que les alarmes de violation d'une durée supérieure ou égale à une heure sont constitutives d'une présomption d'évasion. Le PCSE doit en informer le parquet, le JAP et le SPIP.

En fonction des éléments et des justificatifs produits, les alarmes peuvent être classées ou donner lieu à un entretien de rappel des obligations devant le magistrat.

Les données extraites du logiciel SAPHIR consacré à gestion des DDSE illustrent l'importance du nombre d'incidents enregistrés. Leur hausse est révélatrice à la fois de la montée en puissance des mesures et de la fréquence des incidents. D'après ces données, on dénombrait en 2023 7 947 alarmes « retards » par jour en France soit l'équivalent d'une alarme quotidienne pour deux personnes placées, ou d'une alarme tous les deux jours pour chaque condamné. Ces alarmes se déclenchent instantanément, dès que l'horaire d'assignation n'est pas respecté à la seconde près. Une partie d'entre elles, qui n'a pu être quantifiée, relève de retards très brefs. Les alarmes techniques liées au fonctionnement du matériel ou du réseau sont également très nombreuses (près de 6 000 par jour), tandis que les alarmes pour dégradations sont rares (52 en moyenne par jour).

Sur la durée des mesures terminées en 2023, les personnes concernées ont en moyenne déclenché environ 21 alarmes « retards » et deux alarmes « dégradations ». 71 % d'entre elles ont déclenché plus de dix alarmes pour retards sur la totalité de leur suivi. Mais les incidents étant assez fortement concentrés parmi les placés, le niveau médian est de 12 alarmes « retards » sur la durée d'une mesure, soit environ une alarme tous les 12 jours pour une DDSE de durée moyenne.

Toutes les alarmes ne sont pas systématiquement traitées par les pôles centralisateurs, les flux très importants ayant conduit à filtrer les incidents en fonction du profil de la personne, du retard constaté et de la

répétition des retards. Pour les profils dont le suivi est considéré comme sensible (violences intra-familiales par exemple), le traitement des incidents est prioritaire. D'autres critères de priorisation s'y ajoutent. De nombreux services ne traitent ainsi les alarmes qu'au-delà de certaines durées de retard. Certains s'intéressent aussi à la fréquence des alarmes pour une même personne, mais les recoupements sont faits à la main, par les agents eux-mêmes, sans être automatisés.

Le même filtrage est opéré dans un second temps par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), certains ne prenant l'attache des condamnés qu'au bout de trois voire cinq alarmes. Quant à l'information du juge d'application des peines (JAP), elle intervient souvent après une accumulation d'incidents. À Marseille, la très grande majorité des incidents ne leur est pas rapportée, notamment ceux inférieurs à 20 minutes. De tels seuils existent dans la plupart des ressorts sollicités par la Cour.

Le rappel des obligations devant un magistrat est donc loin d'être systématique. Il n'intervient que lorsque les incidents sont lourds et récurrents. Les données produites à la Cour par le ministère de la justice montrent que seulement 8 % des DDSE font l'objet d'une révocation. Les réponses au questionnaire adressé à l'ensemble des juges d'application des peines font apparaître que la révocation intervient rarement en cas d'alarmes répétées : seulement 22 % d'entre eux indiquent que les alarmes représentent 50 % ou plus de leurs décisions de révocations de DDSE. Dans 64 % des cas en moyenne, la révocation interviendrait plutôt à la suite d'une nouvelle infraction ou d'une réincarcération.

Les réponses au questionnaire adressé par la Cour montrent que malgré cette prise en compte très sélective des incidents, les juges de l'application des peines estiment que la DDSE occupe 35 % de leur temps de travail en moyenne, soit trois fois plus que le TIG (11 %) pour un volume de mesures en cours de suivi relativement équivalent.

Ce dispositif appelle plusieurs remarques.

Il induit une forte hétérogénéité des procédures de suivi y compris au sein d'un même ressort, et par suite des différences dans la réponse pénale. Dans certaines cours d'appel et tribunaux judiciaires, des protocoles locaux ont été conclus avec les services pénitentiaires pour harmoniser le traitement des incidents. Toutefois, ils sont en nombre limité à ce jour, tous les juges d'un même service de l'application des peines n'étant pas toujours d'accord sur le bon niveau de réponse à apporter.

Il mobilise en « masse » les agents et magistrats sur le traitement de procédures formalistes. Au sein des SPIP, les modifications horaires

exécutées par les agents de surveillance doivent par exemple être préparées par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) puis validées par un cadre. Les directeurs doivent également valider les rapports de suivi. Ces circuits de validation sont exigeants compte tenu de la masse de dossiers à traiter. La question de leur pertinence mériterait d'être posée car les CPIP, qui relèvent désormais de la catégorie A et ne sont donc pas des agents d'exécution mais des cadres appelés à prendre des décisions. Le contenu du suivi suscite des interrogations des professionnels eux-mêmes. L'un d'entre eux indique que les CPIP « *passent leur temps à le perdre* », mobilisés sur le suivi des incidents au détriment de celui des personnes.

Les juges d'application des peines sont confrontés aux mêmes difficultés. Leurs réponses au questionnaire de la Cour montrent qu'ils se perçoivent plus comme le « *juge de l'incident* » que comme celui du suivi de l'exécution de la mesure. Il en ressort qu'ils estiment passer environ 4,5 heures par semaine au traitement des seuls incidents en DDSE, ce qui représente 10 % de leur charge de travail globale. Cette implication des juges d'application des peines semble être largement liée à une difficulté d'imposer aux probationnaires le cadre de la DDSE. Selon les magistrats interrogés par la Cour, le SPIP a une capacité limitée dans ce domaine : l'évaluation moyenne de cette capacité, sur une échelle allant de 0 (« pas du tout la capacité ») à 10 (« totalement »), va de 5,4 pour les parquetiers à 6,2 pour les juges d'application des peines. Moins d'un magistrat sur quatre choisit une note supérieure ou égale à 8 sur 10.

Ce dispositif pose ainsi la question de la crédibilité de la détention à domicile sous surveillance électronique. Au fur et à mesure de l'accumulation d'alarmes, les condamnés peuvent moins percevoir le cadre contraignant du dispositif, ce qui affaiblit l'efficacité de la sanction. Cette accumulation peut biaiser l'appréciation que les magistrats portent sur les condamnés, alors que les alarmes peuvent traduire des questions de paramétrages voire d'hétérogénéité des pratiques et des doctrines, parfois propres à chaque agent de l'administration pénitentiaire. *A contrario*, l'accumulation des alarmes peut conduire à ce que des manquements effectifs appelant une réponse judiciaire ne soient pas identifiés, car « noyés dans la masse », et ne soient donc pas sanctionnés.

Dans ce contexte, et pour faire face à la montée des incidents, plusieurs leviers pourraient être généralisés pour améliorer le traitement des alarmes. Sous le contrôle du juge, la gestion des horaires de sortie pourrait être systématiquement déléguée au SPIP et ajustée en cours de mesure en fonction de l'évolution du comportement de la personne condamnée à une DDSE. Un développement du logiciel SAPHIR gagnerait à être conçu pour permettre la gestion automatisée des « petites » alarmes

via l'envoi de SMS systématiques après cinq minutes de retard, puis après 15 minutes par exemple, ce qui crédibiliserait le contrôle. Les protocoles de gestion des alarmes devraient enfin s'inscrire dans une démarche plus globale, avec des critères de priorisation au sein d'un même ressort.

C - Une crédibilité mise en doute par les parties prenantes

Les délais de mise en œuvre et les modalités de contrôle des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique affectent leur crédibilité comme sanctions. Pour la mesurer, la Cour a analysé l'appréciation des parties prenantes du procès pénal sur le caractère sanctionnant du TIG et de la DDSE.

1 - La perception du TIG et de la DDSE par les magistrats

Bien que le code pénal ne comporte pas de distinction entre les fonctions des différentes peines, les magistrats ne perçoivent pas de la même façon le TIG et la DDSE. Interrogés par la Cour sur l'utilité et l'efficacité du TIG, de la DDSE et de l'emprisonnement ferme sur six dimensions principales (évaluées de 0, « pas du tout efficace » à 4, « très efficace »), les magistrats considèrent que ces peines remplissent certaines fonctions similaires, mais qu'elles ont aussi chacune des spécificités fortes.

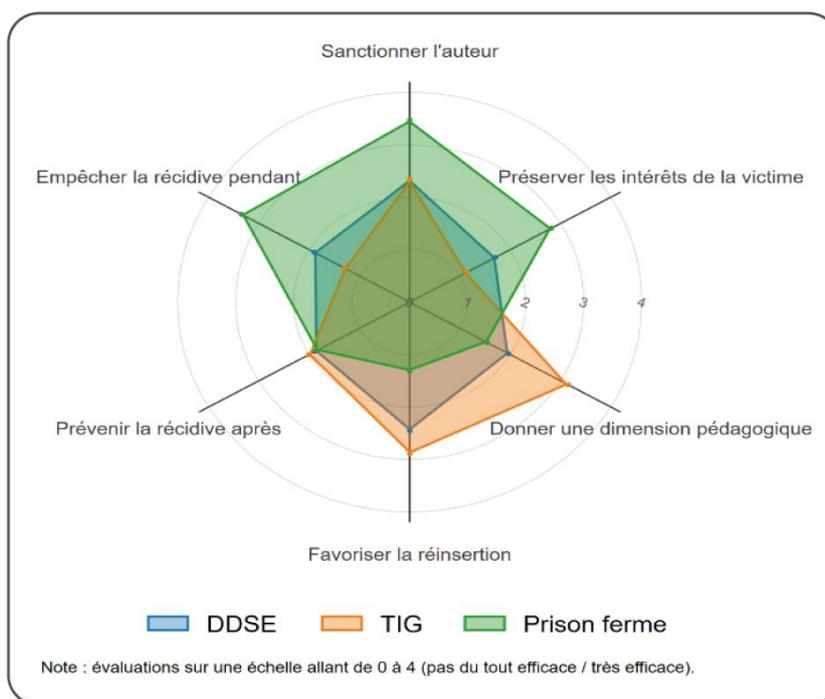
L'emprisonnement ferme est perçu par les magistrats comme la peine permettant le mieux de sanctionner l'auteur de l'infraction (note moyenne de 3,4 sur 4), d'empêcher la récidive pendant l'exécution (par son effet neutralisant) et de préserver les intérêts de la victime. À l'inverse, la peine de TIG a pour principale utilité de donner une dimension pédagogique à la réponse pénale (3,1 sur 4) et de favoriser la réinsertion (2,9 sur 4). La neutralisation temporaire de la personne condamnée et les intérêts de la victime sont plutôt perçus comme des points faibles du travail d'intérêt général. La détention à domicile sous surveillance électronique occupe une position intermédiaire sur toutes ses dimensions. Elle est jugée plus favorablement que le TIG dans sa fonction de neutralisation et de préservation des intérêts de la victime, et plus favorablement que l'emprisonnement en matière de réinsertion et de pédagogie.

Ces perceptions permettent d'expliquer pourquoi le TIG joue faiblement son rôle d'alternative à l'incarcération, les deux peines étant perçues comme différentes par les magistrats du siège comme du parquet. Ainsi, d'après les réponses au questionnaire de la Cour, quand ils

prononcent un TIG, seuls 12 % des juges correctionnels indiquent hésiter avec un emprisonnement ferme. La DDSE joue bien plus un rôle d'alternative à l'incarcération : 82 % à 90 % d'entre eux hésiteraient avec un emprisonnement ferme. Cette divergence et la faible crédibilité du travail d'intérêt général comme alternative effective à l'incarcération expliquent que les magistrats ne se soient pas saisis de la possibilité de prononcer des TIG longs : le plafond légal a été augmenté à 400 heures mais seuls 7 % des TIG dépassent 140 heures.

Le graphique ci-dessous fournit une représentation synthétique de ces résultats en les comparant à la prison ferme. Il montre qu'en dépit de ses ambitions, la réforme de 2019 n'est pas parvenue à inverser la représentation qu'ont les magistrats de l'échelle des peines.

Graphique n° 5 : efficacité et utilité des peines sur les six dimensions selon les magistrats



Source : Cour des comptes, questionnaire adressé aux magistrats

2 - L'appréciation par les condamnés

Dans le cadre de son évaluation, la Cour des comptes n'est pas parvenue à recueillir un nombre suffisant de réponses au questionnaire qu'elle avait adressé à des personnes condamnées à une mesure de TIG ou de DDSE. Celles qui ont répondu ont toutes souligné que la mesure qu'elles venaient d'exécuter avait un caractère de sanction avérée. Mais, outre que l'échantillon est trop réduit pour être significatif, il comporte un biais d'échantillonnage important, les condamnés les plus « satisfaits » ayant probablement tendance à davantage répondre que les autres.

Aux dires des professionnels, la prise de conscience du condamné occupe une place importante à l'audience, devant le juge de l'application des peines et lors de l'entretien avec les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. À ce titre, la baisse du taux de présence des condamnés à l'audience est une circonstance qui fragilise la crédibilité des mesures. Certains professionnels soulignent que la systématisation des alternatives ou des aménagements de peines a des conséquences comparables, les mis en cause étant plus « passifs ». Ceci concernerait notamment les DDSE décidées dans le cadre d'une libération sous contrainte, dont la systématisation conduit à une forme d'automatisation.

Certains professionnels rencontrés, y compris des avocats, ont indiqué que les condamnés à un travail d'intérêt général ou une détention à domicile sous surveillance électronique sont parfois soulagés d'éviter l'incarcération, perçue comme la seule « véritable peine ». Mais cette appréciation est à nuancer car d'autres magistrats ou conseillers pénitentiaires ont relevé que le TIG est souvent perçu comme très contraignant en ce qu'il oblige à une activité non rémunérée. Pour une même infraction de gravité modérée, ces professionnels indiquent que beaucoup de mis en cause accepteraient plus facilement la DDSE, perçue comme leur demandant moins d'efforts. Ces appréciations doivent être mises en perspective avec deux constats :

- les TIG longs sont peu nombreux, ce qui pourrait témoigner d'une difficulté à les faire accepter par les mis en cause ;

- le caractère sanctionnant de la DDSE s'observe dans la durée. Les contraintes imposées aux familles et l'impossibilité pour le condamné de participer à tous les aspects de la vie quotidienne (prise en charge des courses, des enfants le cas échéant) deviennent source de tensions.

Certaines recherches concluent que la surveillance électronique est difficilement tolérable au-delà de six mois²³.

3 - L'appréciation par les victimes

Comme celle des condamnés, l'appréciation des victimes n'a pu être évaluée par la Cour. Seul le témoignage d'associations d'aide aux victimes a été recueilli : selon elles, la prison reste la seule sanction crédible aux yeux des victimes.

Le caractère sanctionnant des mesures alternatives est mal compris, notamment parce que leur prononcé a lieu de plus en plus souvent sans recours à l'audience. Le temps de la confrontation – ou du dialogue – entre la victime et l'auteur disparaît et la prise de conscience de la réparation avec lui.

²³ M. Herzog-Evans, *Le plafond des six mois" pour les mesures sous écrou. Perceptions des praticiens*, in T. Tournier (éd.), (2013), *Une certaine idée de la criminologie. Approche interdisciplinaire du processus pénal*, L'Harmattan, p. 151-165.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le travail d'intérêt général (TIG) et la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) sont deux peines alternatives à l'incarcération que le législateur a choisi de mettre en avant dans le cadre de la réforme de 2019. L'ambition était d'en faire des peines prononcées à la place de la détention. L'évaluation conduite par la Cour montre que cette ambition n'a pas été tenue. Quatre ans après la réforme, elles n'ont pas acquis un caractère effectivement sanctionnant et ne sont pas utilisées comme telles par les magistrats.

Ni les TIG ni les DDSE ne se sont en effet affirmés comme des peines à part entière. Après un pic en 2015, le prononcé des TIG a diminué au profit de la DDSE-aménagement, qui augmente en tant qu'outil de gestion de la surpopulation carcérale. Pour favoriser le prononcé de ces peines, la participation des juges de l'application des peines aux audiences correctionnelles doit être encouragée. Il est également impératif de répondre aux insuffisances des outils dont disposent les magistrats pour apprécier la situation pénale et personnelle des mis en cause. Une réflexion sur l'organisation et le contenu des enquêtes sociales rapides reste indispensable. Elle doit permettre de clarifier la contribution attendue des associations, qui doivent avoir accès aux applicatifs contenant les informations qui leur sont indispensables.

Les efforts déjà entrepris pour mieux mobiliser les avocats doivent être renforcés et les conditions d'un dialogue plus approfondi et efficace entre les magistrats, siégeant en correctionnelle et les services pénitentiaires d'insertion et de probation doivent être établies. Les actions déjà initiées à travers la plateforme « TIG 360° » et la fiche « président de correctionnelle » doivent être poursuivies. Le remplacement des nombreux protocoles qui existent entre les juridictions et les services pénitentiaires d'insertion et de probation par une convention globale concernant les aménagements de peine et l'offre globale de prise en charge pourrait également y contribuer. Surtout, la participation de l'ensemble des magistrats concernés au sein des commission d'exécution des peines doit être effective et les juges d'application des peines appelés à siéger en audience correctionnelle.

Au-delà du prononcé, le caractère effectivement sanctionnant du TIG et de la DDSE dépend étroitement des conditions de leur mise en œuvre. Or, les délais s'accumulent et sont particulièrement élevés pour les TIG. Le ministère doit se saisir de l'ensemble des leviers disponibles pour accélérer leur mise en œuvre. Les parquets devraient être incités à prioriser leur mise à exécution, l'affectation des mesures en service

pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) doit être plus rapide et pilotée par leur directeur et des pôles TIG doivent être constitués lorsque la taille du SPIP le permet.

Le contrôle des conditions d'exécution des mesures est un aspect tout aussi indispensable de la sanction. Il ne s'opère pas aujourd'hui dans des conditions qui garantissent la crédibilité des mesures. Pour les TIG, il incombe aux tuteurs, avec une présence inégale des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), qui ne se mobilisent qu'en cas d'incidents. Cette situation n'est pas satisfaisante car, même si les incidents graves sont rares, elle ne garantit pas qu'ils soient sanctionnés. La situation n'est pas plus satisfaisante pour les détentions à domicile sous surveillance électronique, pour lesquelles le contenu du suivi des incidents est très administratif et procédurier. Tous les leviers doivent être mobilisés au plan local pour rendre cette gestion plus efficace (délégation systématique des modifications d'horaire aux SPIP, gestion automatisée des « petites » alarmes, révision des protocoles de gestion des alarmes).

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. s'assurer de la présence régulière de l'ensemble des magistrats concernés à la commission d'exécution des peines et des juges d'application des peines aux audiences correctionnelles (ministère de la justice) ;*
- 2. réduire significativement les délais d'exécution des travaux d'intérêt général en utilisant tous les leviers disponibles et traiter sans retard les dossiers en souffrance (ministère de la justice) ;*
- 3. mettre en place une gestion plus efficace des alarmes de détention à domicile sous surveillance électronique en laissant plus de souplesse de gestion au niveau local (ministère de la justice).*

Chapitre II

Une contribution limitée à la réinsertion des condamnés

Conformément à l'article 130-1 du code pénal, le temps d'exécution des mesures alternatives à l'incarcération devrait être utilisé pour permettre aux condamnés d'engager un parcours d'insertion sociale et/ou professionnelle. La Cour a donc souhaité répondre à la question suivante : *« le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique permettent-ils d'engager une démarche d'insertion ou de réinsertion ? »*.

L'évaluation a montré qu'en dépit de cet objectif affiché, l'insertion des condamnés, public fragilisé, est difficile car leur accès aux dispositifs d'aide est mis en œuvre dans les conditions du droit commun. Quant à leur accompagnement, il est très limité, pour les travaux d'intérêt général comme pour les détentions à domicile sous surveillance électronique.

I - Des mesures dont l'objectif d'insertion est affiché pour des publics fragilisés

Dans l'ensemble des peines, le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique sont deux mesures dont les caractéristiques peuvent tout particulièrement favoriser la réinsertion des personnes sous main de justice. Or celles-ci présentent des fragilités plus marquées que le reste de la population.

A - Deux mesures conçues pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle

En tant que peines, le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique permettent d'éviter la rupture et la désocialisation entraînées par l'emprisonnement.

1 - Le travail d'intérêt général

L'accès, même temporaire, à un travail est une voie d'insertion. Le travail d'intérêt général (TIG), en ce qu'il suppose de respecter les contraintes du monde professionnel (horaires, comportements appropriés, etc.), rapproche les condamnés du monde du travail. Cet aspect est d'autant plus important que le TIG concerne un public jeune (27 ans d'âge moyen en 2022, soit près de sept ans de moins que les sortants de prison ou les probationnaires suivis pour un sursis avec mise à l'épreuve). Pour beaucoup de jeunes majeurs désinsérés, le TIG correspond ainsi à une première expérience dans le monde du travail. Les réponses au questionnaire adressé par la Cour à l'ensemble des magistrats montrent que, pour eux, le principal atout du TIG est de favoriser l'insertion des condamnés (cf. *supra*, le graphique n° 5).

Les condamnés effectuent leur travail d'intérêt général dans des structures d'accueil qui sont pour la grande majorité des personnes morales de droit public (79 %) et à 68 % des collectivités territoriales (dont environ 45 % de communes)²⁴. Les postes proposés sur « TIG 360° » sont assez divers : près de 50 % concernent l'entretien de locaux, des petits travaux ou de la manutention ; 25 % sont en lien avec les espaces verts, la propreté et le développement durable ; plus de 15 % relèvent des services à la personne, de la restauration, ou encore de l'accueil et de tâches administratives.

Les TIG sont individuels ou, plus rarement, collectifs. Ces derniers permettent de faire effectuer des travaux par un groupe de tigestes sous la responsabilité d'un agent de la structure d'accueil. Ils sont en nombre limité : seuls 2,1 % des structures ayant répondu au questionnaire de la Cour organisent des TIG collectifs. Ainsi, à Nanterre, six TIG collectifs, portant sur la sécurité routière et la citoyenneté, ont été organisés en 2022 et en 2023, regroupant respectivement 33 et 45 tigestes.

²⁴ Ministère de la justice, Zakia Belmokhtar et Kamel Tadjer, *Les tuteurs de personnes majeures condamnées à une peine de travail d'intérêt général*, décembre 2023.

Les TIG collectifs organisés par le centre pédagogique pour construire une vie active (association CPCV Île-de-France)

Nettoyage des emprises foncières de SNCF Réseau : interventions sur la ligne H dans le secteur de Sarcelles (Val d'Oise) et de Creil (Oise). Le but est de savoir utiliser des outils simples et de respecter les règles de sécurité. Le financement est assuré par la SNCF. Les incidents sont exceptionnels.

Collecte de déchets pour le compte de l'Office national des forêts (ONF) : TIG collectif créé en 2004. À l'origine il s'agissait d'un chantier durant la semaine avec un encadrant, un camion et six tigestes pour ramasser les déchets dans la forêt de Montmorency (sur 6 000 ha). Un deuxième chantier ouvert du mercredi au samedi a été créé. Le financement provient du département, du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Cinq tigestes y sont accueillis. Les encadrants sont des salariés de l'association. Les équipements nécessaires (chaussures de sécurité, gilets jaunes...) sont financés par le CPCV. Le déjeuner fait partie de la journée de TIG. Il se déroule avec l'encadrant et est financé par des tickets restaurant. L'ONF subventionne l'action à hauteur de 5 000 € et finance le coût du dépôt des déchets à la déchetterie.

Une journée de travail de TIG au CPCV permet d'exécuter huit heures de peine. Plus de 50 % des personnes suivies viennent des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La moitié a moins de 25 ans. Environ cinq personnes par an ne se présentent pas le premier jour et environ dix sont réorientées (en général parce que l'encadrant est absent ou interrompt son activité).

La durée moyenne des TIG était d'environ 102 heures en 2023 contre 90 heures en 2014. Elle reste très inférieure aux plafonds légaux, augmentés de 280 à 400 heures par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) en 2019.

Un travail d'intérêt général est plus difficilement réalisable par une personne disposant d'un emploi, même si certaines structures habilitées pour l'accueil de tigestes ont créé des postes le week-end afin de permettre à ces condamnés d'exécuter leur peine. Certains, pour l'effectuer, doivent prendre des jours de congés. La détention à domicile sous surveillance électronique est, de ce point de vue, moins complexe à mettre en œuvre et moins susceptible d'occasionner une rupture dans l'emploi.

2 - La détention à domicile sous surveillance électronique

Cette mesure permet à la personne sous main de justice de conserver ses liens familiaux et son emploi si elle en a un. Ces deux facteurs sont particulièrement importants pour éviter la rupture que constitue l'incarcération et éviter ses effets désocialisants. Les plages horaires d'autorisation de sortie du domicile, propres à chaque condamné, peuvent être adaptées en fonction du travail exercé ou être autorisées pour la recherche d'emploi, *via* l'inscription au service public de l'emploi²⁵.

L'amplitude horaire autorisée varie d'un territoire à l'autre, car les pratiques des juges d'application des peines ne sont pas identiques partout (par exemple de 9 heures à 13 heures à Belfort contre une journée complète parfois à Nanterre consacrée à la recherche d'un emploi). Elles correspondent aussi de manière très pragmatique aux conditions de vie locale, les délais de transport notamment.

Les condamnés peuvent également être soumis à des obligations de soins ou entrer dans une démarche volontaire pour se soigner ou lutter contre leurs addictions. La détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) favorise l'inscription dans un tel parcours.

La DDSE permet enfin de pallier l'un des risques importants de l'incarcération : la rupture des liens familiaux. Cependant cette « prison à la maison » pèse sur tous les cohabitants de la personne portant un bracelet électronique. Elle est donc difficilement vécue tant par la personne que par sa famille quand sa durée excède six mois.

B - Deux mesures destinées à des personnes dans des situations fragiles

Les quelques études portant sur les personnes sous main de justice montrent qu'elles ont des difficultés d'insertion plus marquées que la population générale. Peu nombreuses, ces études concernent généralement les sortants de prison²⁶.

L'enquête conduite par la Cour des comptes dans neuf antennes locales sur les personnes ayant terminé une mesure de TIG et de DDSE permet d'établir plus précisément le profil et les fragilités des personnes

²⁵ France Travail et Missions locales pour les personnes condamnées de 16 à 25 ans.

²⁶ L'enquête *Hébergement logement 2023* de la direction de l'administration pénitentiaire indique par exemple que 28 % des sortants ne disposaient d'aucune solution ou disposaient d'une solution précaire d'hébergement.

concernées par ces deux mesures. Elle confirme l'importance et le cumul de leurs difficultés. En outre, il apparaît que, sur de nombreux critères, les tiggistes sont dans une situation de fragilité plus importante que les personnes en DDSE. Ces difficultés concernent tant le logement que la santé et l'emploi.

1 - Des difficultés au regard du logement

Les personnes condamnées à une détention à domicile sous surveillance électronique ou à un travail d'intérêt général sont en moyenne dans des situations sociales plus fragiles que la population générale. L'enquête montre que les personnes en DDSE sont mieux insérées dans le logement et davantage propriétaires que les tiggistes, précaires et plus souvent logés dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou à la rue.

Aussi, à la fin de leur mesure, 48 % des personnes exécutant une DDSE étaient soit propriétaires (9 %) soit locataires (39 %) de leur logement, contre seulement 36 % des tiggistes (2 % de propriétaires et 34 % de locataires). Les tiggistes étaient plus fréquemment logés chez leur famille ou un tiers (57 %, contre 50 % pour les personnes condamnées à une DDSE), voire, pour 7 % d'entre eux, dans une des trois situations précaires suivantes : logés dans une structure d'hébergement durable type CHRS, sans hébergement durable ou à la rue (contre 2 % pour les personnes exécutant une peine de DDSE).

Ces différences entre les deux mesures s'expliquent principalement par le fait que, par définition, la DDSE nécessite un domicile pour être exécutée. Ce principe est néanmoins tempéré par des dispositions du code pénitentiaire : il est possible d'exécuter la mesure ailleurs qu'à son domicile habituel, par exemple dans un centre d'hébergement, soit pour éloigner l'auteur des faits de ses victimes, soit pour éloigner le condamné de son environnement habituel, qui peut être criminogène.

2 - Des difficultés au regard de la santé

Alors que l'organisation de la prise en charge sanitaire des détenus incarcérés permet de disposer d'études sur leur état de santé, il n'en existe pas sur les condamnés en milieu ouvert. La Cour s'est intéressée à la manière dont les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation perçoivent la situation sanitaire des condamnés en milieu ouvert, indépendamment du prononcé ou non d'obligations de soins.

Selon les réponses des conseillers, 36 % des personnes condamnées à une DDSE soit ont une obligation de soins psychiatriques ou psychologiques, soit devraient être encouragées à consulter. La proportion est de seulement 16 % pour les tigestes.

En ce qui concerne les addictions, les besoins estimés par les conseillers sont plus importants. D'après eux, 42 % des personnes en DDSE et 30 % des tigestes devraient suivre des soins.

Ces données attestent de l'importance de la problématique de soins pour les personnes condamnées à un travail d'intérêt général ou une détention à domicile sous surveillance électronique et plus généralement à une mesure de milieu ouvert. Elles gagneraient à être précisées par des études plus générales conduites en lien avec les autorités sanitaires et des organismes de recherche.

3 - Des difficultés au regard de l'emploi

L'enquête réalisée par la Cour montre que les tigestes sont beaucoup moins bien insérés sur le marché du travail que les personnes exécutant une peine de DDSE. Ainsi, en début de mesure, 61 % des tigestes sont au chômage (31 %) ou inactifs (30 %), soit presque deux fois plus que pour les personnes en DDSE (19 % au chômage et 16 % inactifs) ; de même, seuls 7 % des tigestes sont en CDI contre 26 % des personnes en DDSE ; enfin, 32 % sont en CDD, en intérim, entrepreneurs/artisans ou en formation, contre 38 % parmi les personnes en DDSE.

Les réponses données par les tuteurs de TIG suggèrent que ces difficultés, plus accentuées pour les tigestes, s'aggravent depuis quelques années. Selon les tuteurs, le rapport au travail des condamnés qu'ils encadrent a évolué au cours du temps. De nombreux responsables de structures en témoignent, l'un d'entre eux soulignant que « *Le profil des personnes tigestes s'est « dégradé » depuis quelques années, nous accueillons des personnes plus éloignées de l'emploi (...) dont le profil ne pourrait pas être proposé dans une collectivité. Communément, ce public est de plus en plus éloigné des normes d'intégration socioprofessionnelle* ».

Ces difficultés et leur aggravation sont des facteurs qui rendent plus difficiles les parcours d'insertion.

II - Un accès difficile aux dispositifs d'aides de droit commun

Alors qu'elles cumulent des difficultés plus accentuées que la population générale, les personnes condamnées ont accès aux dispositifs d'aide à l'insertion dans les conditions du droit commun, ce qui ne facilite pas leur recours à ces mécanismes. Ce principe ne connaît en France que de rares exceptions, contrairement à d'autres pays européens.

A - Un principe général décliné essentiellement pour les sortants de prison

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a constitué une étape importante dans la prise en charge des personnes sous main de justice. Son article 2 a en effet posé le principe selon lequel le service pénitentiaire est assuré « avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées ». Chacune de ces parties doit veiller, « en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion ». Répondant notamment à la volonté de ne pas stigmatiser les personnes condamnées, ce principe concerne les droits administratifs et sociaux, le logement, la santé et l'insertion dans la vie professionnelle.

Pour le décliner, le ministère de la justice a conclu des conventions nationales avec des opérateurs de l'État et des associations afin de faciliter l'accès des condamnés aux dispositifs de droit commun. Ces mécanismes sont destinés principalement à des sortants de détention, notamment dans le cadre d'une mesure de placement extérieur ou d'une libération sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique.

1 - Des dispositifs facilitant l'accès à l'hébergement

L'accès à l'hébergement et au logement est considéré comme un prérequis pour entamer des parcours d'insertion depuis la mise en œuvre de la politique générale du « logement d'abord » en 2010. Les relations entre le ministère de la justice et le ministère chargé du logement sont régies par la circulaire interministérielle du 13 mai 2016 relative à la coordination entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)²⁷

²⁷ Le SAIO organise et centralise l'ensemble des demandes de prise en charge des ménages privés de logement.

et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement extérieur.

Un travail engagé en 2020 entre la direction de l'administration pénitentiaire, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et la direction générale de la cohésion sociale, a conduit à renforcer la place des SPIP auprès des SIAO, notamment dans les instances chargées des diagnostics territoriaux et de l'élaboration des plans d'action. Une instruction du 31 mars 2022 les désigne comme « partenaires spécifiques ».

L'administration pénitentiaire cofinance avec la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) des places d'hébergement réservées aux sortants de prison. En 2022, 6 001 places d'hébergement en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et hébergement d'urgence (HU) étaient référencées par leurs gestionnaires comme pouvant prendre en charge des personnes placées sous main de justice et 6 007 places d'hébergement (CHRS et HU) référencées comme adaptées à la prise en charge des sortants d'incarcération²⁸.

Pour décliner ces dispositifs, certains SPIP ont pris l'initiative de conventionner avec des structures d'hébergement. Celui des Bouches-du-Rhône a ainsi signé quatre conventions avec des CHRS de son ressort, à Marseille et à Arles. La convention de partenariat qui le lie au centre de détention de Tarascon, à la maison centrale d'Arles et à un CHRS d'Arles a pour objet de « *permettre aux personnes confrontées à une problématique d'accès au logement de bénéficier, temporairement, de la mise à disposition d'une place d'hébergement assortie d'un accompagnement socioprofessionnel renforcé permettant aux bénéficiaires de s'inscrire dans un processus d'insertion sociale et professionnelle pérenne* ». Le nombre de places demeure néanmoins très limité.

Le principe du recours au droit commun connaît quelques exceptions. Certaines associations sont spécialisées dans l'accompagnement de publics aux besoins spécifiques. Ainsi quelques CHRS mettent en place un accompagnement plus fin, notamment des sortants de prison soumis à une mesure de détention à domicile sous surveillance électronique. Ils sont directement en lien avec le SPIP et ne passent donc pas par l'intermédiaire du SIAO pour l'entrée des personnes accueillies.

²⁸ Source : *Étude nationale des coûts des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion 2023*, DIHAL.

La réussite de ces placements passe par la bonne connaissance des acteurs associatifs par les agents de la chaîne pénale, en particulier les magistrats et les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Le centre d'hébergement et de réinsertion sociale Soleillet (Paris)

Géré par l'association Aurore, ce CHRS est destiné aux femmes sortant de détention ou placées sous main de justice. Il est habilité pour accueillir 30 femmes et 14 enfants.

L'accompagnement a pour but de favoriser l'accès à l'autonomie, par une rencontre hebdomadaire avec un travailleur social. Les actions mises en œuvre consistent par exemple à aider les personnes dans leurs démarches administratives ou à faciliter leur accès à l'aide juridictionnelle.

2 - Une prise en charge spécifique par le service public de l'emploi

Le service public de l'emploi accompagne les personnes en détention depuis 1993 et la signature d'une convention avec le ministère de la justice. Cet accompagnement est réalisé aujourd'hui par des conseillers spécialisés de France Travail, qui consacrent une partie de leur temps aux personnes sous main de justice. Ces dispositions peuvent bénéficier aux condamnés sortants de prison dans le cadre d'une détention à domicile sous surveillance électronique.

L'action de France Travail pour les détenus

France Travail peut suivre les condamnés emprisonnés dans leur parcours de réinsertion dans la mesure où ils sont inscrits en milieu fermé dans une catégorie spécifique, qui est ensuite effacée mais étudiée à des fins statistiques. Après une forte baisse en 2020 et une remontée difficile en 2021, du fait de la situation sanitaire, le nombre d'inscriptions dans cette catégorie a pratiquement retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire. Les conseillers justice ont donc procédé à l'inscription et à l'accompagnement anticipés de 9 858 personnes, soit environ 14 % des sortants de détention.

70 ETP interviennent en détention (contre un engagement minimal de 62,5 ETP dans la convention 2020-2022) permettant d'assurer une présence au sein des établissements pénitentiaires (hors quartiers de semi-liberté et établissements pour mineurs).

Cet accompagnement permet de faciliter l'insertion professionnelle, comme en témoigne une étude du service des statistiques, des études et des évaluations de France Travail réalisée en février 2021²⁹. L'accès à la formation professionnelle est multiplié par trois pour les personnes accompagnées en détention par rapport à une population témoin non accompagnée. L'inscription anticipée en détention augmente de 9 % les chances d'un ex-détenu d'obtenir un emploi d'un mois ou plus dans les six mois après sa réinscription à France Travail à la suite de sa fin de peine.

3 - Une prise en charge sanitaire insuffisante

Pour les personnes suivies en milieu ouvert, y compris les sortants de prison, le principe est celui d'une prise en charge dans les dispositifs de droit commun, notamment les centres médico-psychologiques (CMP) et les centres de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA).

L'enquête effectuée par la Cour sur un échantillon de dossiers montre que 84 % des tégistes n'ont pas besoin de soins psychologiques ou psychiatriques. En revanche 49 % de ceux qui sont sous obligation de soins ou avec qui les conseillers ont discuté de leurs problèmes de santé suivent peu ou pas le parcours dans lequel ils devraient s'inscrire. Pour les besoins relatifs aux addictions, ces chiffres sont respectivement de 69 % et de 57 %. Pour les détentions à domicile sous surveillance électronique, 63 % des condamnés n'ont pas besoin de soins psychologiques ou psychiatriques. Pour ceux qui en auraient besoin, 26 % ne les suivent pas ou peu. Pour les addictions, les chiffres sont respectivement de 58 % et 38 %.

Ces chiffres témoignent d'un défaut de prise en charge sanitaire d'une part significative des condamnés. Pour y pallier, la direction de l'administration pénitentiaire est signataire d'une convention avec la coordination des associations et mouvements d'entraide reconnue d'utilité publique (CAMERUP), qui coordonne les associations et les mouvements d'entraide accompagnant des personnes en difficulté avec l'alcool et agissant sur la prévention des conduites addictives. Elle travaille également avec l'association *Alcooliques anonymes* et l'association *Narcotiques anonymes*.

Enfin, le ministère de la justice a signé le 5 juillet 2024, avec le ministère chargé de la santé, une feuille de route pour les années 2024-2028, dont l'action 13, destinée aux personnes majeures suivies en milieu ouvert, vise à « *encourager les coopérations entre acteurs de la justice et de l'addictologie* ». D'autres actions pourraient concerner les personnes en

²⁹ « L'accompagnement des personnes sous main de justice », Pôle emploi, statistiques, Études et évaluations, février 2021.

travail d'intérêt général et en détention à domicile sous surveillance électronique (prévention de la tuberculose, accès à la protection sociale).

Il est encore trop tôt pour savoir si cet accord permettra d'engager plus fortement qu'actuellement les acteurs locaux (services pénitentiaires et agences régionales de santé) dans des actions concrètes facilitant l'accès au soin des personnes sous main de justice. À ce jour l'enquête de la Cour a révélé que des difficultés perdurent.

B - Un accès difficile aux dispositifs d'aide

Le principe d'un recours aux dispositifs de droit commun conduit les services pénitentiaires à soutenir les démarches des condamnés pour qu'ils s'inscrivent auprès des organismes qui les gèrent. Mais l'enquête de la Cour a montré que l'accès leur reste malaisé.

La difficulté vient notamment de ce que les dispositifs de droit commun sont souvent très surchargés. Le nombre de places disponibles est insuffisant pour les publics fragiles, tant pour l'hébergement que pour l'accès aux soins, qu'ils soient psychiatriques ou en addictologie. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ont donc des difficultés pour trouver des structures, notamment dans les départements d'outre-mer mais aussi dans des territoires plus urbains comme à Nantes.

Au sein des services pénitentiaires comme des tribunaux, certains interlocuteurs de la Cour ont indiqué que des centres médico-psychologiques pouvaient refuser, de manière explicite ou implicite, de prendre en charge des personnes sorties de détention. Ces dernières suscitent en effet une défiance car le consentement aux soins, donnée essentielle pour une bonne prise en charge, n'est pas nécessairement acquis à leur entrée dans le dispositif. L'administration pénitentiaire l'a confirmé au plan national, sans toutefois communiquer de données centralisées permettant de mesurer l'ampleur et la fréquence de ces refus.

Faute de places disponibles, les personnes condamnées ne peuvent pas toujours suivre le parcours de soins qui leur est imposé par la justice ou qui leur est préconisé. Ils sont en liste d'attente et leur peine peut prendre fin sans qu'ils aient pu accéder aux soins.

À ces difficultés liées aux capacités d'accueil, s'ajoutent des problématiques financières. En effet, la participation du ministère de la justice est spécifique à chaque structure d'accueil et d'hébergement et peut prendre la forme d'un forfait global ou détaillé par prestation. Ces financements différents et variables peuvent fragiliser le modèle économique des structures d'accueil.

Même lorsque des places fléchées sont mises en place par convention, leur occupation n'est pas aisée à anticiper. Des places peuvent rester plusieurs semaines inoccupées car les personnes susceptibles d'y accéder n'ont pas été envoyées par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, la procédure judiciaire pouvant impliquer des délais difficiles à anticiper. Les structures d'accueil devant veiller à l'occupation des places disponibles, celles dont les services pénitentiaires veulent faire bénéficier les personnes condamnées peuvent ne plus l'être quand leur orientation devient juridiquement possible.

Enfin, le principe étant celui d'un recours au droit commun, les dispositifs d'accès dérogatoires ne reposent sur aucune base juridique et ne bénéficient d'aucun autre financement que celui du ministère de la justice. L'organisation de tels dispositifs repose sur les initiatives des services pénitentiaires qui les financent sur le budget qui leur est alloué en matière d'insertion. L'administration pénitentiaire n'en effectue aucun recensement ni aucune consolidation – sans doute pour éviter qu'un tel affichage ne conduise les organismes de droit commun à réduire encore leurs prises en charge, dans l'attente d'une contribution *ad hoc*.

C - Des exceptions et des exemples étrangers qui invitent à la réflexion

Le choix d'un accès aux dispositifs d'insertion par les procédures de droit commun n'est pas nécessairement celui retenu par les pays étudiés par la Cour. Des initiatives récentes en France ont, elles aussi, privilégié des modalités spécifiques d'accès.

1 - Des modalités d'interventions variées à l'étranger

Trois modèles d'accompagnement vers le logement, et plus généralement d'accompagnement social, se distinguent, étroitement corrélés au système juridique des pays concernés.

Tableau n° 3 : modes de prise en charge en matière de logement des personnes suivies en milieu ouvert

Dispositifs spécifiques de prise en charge	Orientations vers le droit commun	Modèle intermédiaire
Canada, Lettonie, Royaume-Uni, certains länder allemands	France, Belgique, Danemark, Estonie, Espagne, Hongrie, Italie, Lituanie,	Autriche, Norvège, Pays-Bas, Roumanie

Source : réponses des conseillers justice des ambassades

En matière d'accès au logement, les organisations diffèrent. En Autriche, les personnes suivies par le service de probation sont principalement accompagnées par l'association *Neustart* pour la recherche de solutions d'hébergement (hébergement d'urgence, accès au logement). D'autres pays ont fait le choix de développer des politiques publiques spécifiques en matière de logement des condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine ou sortant de prison.

Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement a annoncé en juillet 2023 prévoir des logements temporaires pour 12 000 condamnés dans l'objectif de réduire la récidive. Ces logements seront proposés pour une période de 12 semaines et font partie du *Community accomodation service scheme*. Ce programme vise explicitement à lutter contre la récidive, à partir d'une estimation selon laquelle les condamnés disposant d'un logement stable sont deux fois moins recondamnés que les personnes n'en disposant pas. Le fait de disposer d'une adresse permet également aux personnes concernées d'engager plus facilement des démarches administratives et d'insertion. Les condamnés logés par le biais de ce programme recevront également un soutien pour accéder à un logement permanent et seront orientés vers des spécialistes leur permettant de sortir de leurs addictions éventuelles et de développer des compétences en matière d'emploi.

Au Canada, il existe des établissements résidentiels communautaires (ERC), communément appelés maisons de transition, qui permettent aux délinquants de faire la transition entre l'établissement correctionnel et la vie dans la collectivité. Ils fonctionnent dans le cadre d'une mise en liberté graduelle et sous surveillance. Ces maisons sont soit gérées par le service correctionnel du Canada (SCC), soit par des acteurs privés. Il existe également des centres résidentiels communautaires, moins surveillés, des foyers, des maisons privées et des appartements supervisés. Enfin les centres correctionnels communautaires, gérés par le SCC, offrent un milieu de vie structuré et une surveillance en permanence. Ils hébergent les délinquants soumis à une assignation à résidence spéciale.

Les choix sont également très divers en matière d'accès aux soins. Les services de probation ont conclu des conventions avec des structures de soin en Bulgarie, en Croatie, en Lituanie, en Roumanie et au Royaume-Uni. Au Danemark, les agents de probation peuvent travailler à l'élaboration d'un plan personnalisé de soins, en partenariat avec les centres municipaux de traitement des addictions ou avec des psychologues. En Suède, cela peut aller jusqu'à la désignation, comme agent de probation adjoint, d'une personne extérieure au service de probation, chargée de l'accompagnement sanitaire et social du condamné.

Dans une démarche plus volontariste, certains pays ont fait le choix de mettre en place des dispositifs spécifiques. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une offre de soins directement fournie par les services de probation, comme au Canada. Plus souvent, elles consistent en la prise en charge de certaines dépenses de santé par l'administration, comme c'est le cas au Luxembourg et, plus particulièrement pour les dépenses liées à la consultation d'un psychologue, en Lettonie.

En France, des démarches récentes s'orientent vers la mise en place de filières d'accès spécialisées.

2 - Des démarches ponctuelles d'accès spécifiques

À ce jour, il n'existe pas de stratégie globale du ministère de la justice pour développer l'accueil dans des places d'hébergement ou de soins pour des personnes condamnées à une peine de travail d'intérêt général ou de détention à domicile sous surveillance électronique. Une telle initiative a pourtant été mise en œuvre pour la mesure de placement extérieur, dans la « Feuille de route 2022-2023 – Insérer pour lutter contre la récidive » co-signée par le ministre de la justice et le ministre chargé du travail. Afin de multiplier les structures de placement extérieur, la feuille de route prévoyait de créer un comité de pilotage inter-administrations pour « *permettre une meilleure visibilité sur les financements et modalités de conventionnement de chaque administration concernée* ». Cependant ce comité n'a pas encore été créé.

L'accompagnement spécifique et l'accès à des dispositifs de prise en charge ciblée ne concernent à ce jour que des publics particuliers en vue de les éloigner de leur résidence habituelle. Ainsi, les personnes condamnées pour violences intra-familiales appellent une prise en charge spécifique, en particulier lorsque le condamné et la ou les victimes partagent le même logement. 492 places étaient réservées à cet effet en 2023, réparties inégalement sur le territoire et en tout état de cause en nombre insuffisant. De même, dans le cas des infractions relatives à la

législation sur les stupéfiants, le lieu d'hébergement peut être parfois criminogène, en particulier lorsque des trafics peuvent être poursuivis à proximité ou à l'intérieur du domicile.

Des initiatives ont également été mises en place localement par des services pénitentiaires d'insertion et de probation, en lien avec des centres de soins ou des associations. Ainsi, à Nantes, des places pour des tigistes sont prévues dans une structure spécialisée dans l'insertion de personnes souffrant de troubles psychiques, rarement accueillies dans les structures de réinsertion ordinaires. Le SPIP des Bouches-du-Rhône a également conclu une convention avec l'association *Groupe SOS Solidarités* pour prendre en charge des personnes souffrant d'addictions. Mais de telles initiatives demeurent pour l'instant limitées.

Exemples de prise en charge pour addictions

Le Relais CSAPA Ressources d'Avignon accueille dans des appartements thérapeutiques des personnes envoyées par le SPIP et ayant besoin de soigner leurs addictions. Elles disposent d'une place pour un accueil en soins résidentiels de six mois (renouvelable une fois) et la structure est rémunérée 36 € par jour d'hébergement effectif.

Le CSAPA Camargue accueille lui aussi des personnes en détention à domicile sous surveillance électronique (une à deux par an) sur des places financées exclusivement par l'agence régionale de santé.

En Seine-et-Marne, le SPIP et France Travail, en lien avec la préfecture, ont créé une structure itinérante qui devrait intervenir auprès des publics suivis en milieu ouvert.

Ces initiatives, et l'ambition de la feuille de route 2022-2023, sont intéressantes car elles reflètent la problématique particulière que soulèvent les personnes condamnées. Cumulant les difficultés sociales, sanitaires et judiciaires, elles sont dans des situations de vulnérabilité accrue, qui compliquent leur accès aux dispositifs d'aide à l'insertion dans des conditions de droit commun. Or les orientations actuelles de la politique pénale risquent d'aggraver leur situation.

En effet, la détention à domicile sous surveillance électronique est une mesure de plus en plus fréquente : avec l'extension de la libération sous contrainte, le profil des personnes qui y sont soumises se rapproche de celui des détenus, dont les difficultés sont les plus marquées. D'autre part, comme en témoignent les professionnels et le reflète l'enquête de la Cour, le travail d'intérêt général concerne lui aussi des publics de plus en plus difficiles.

Face à ces difficultés, afin que le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique contribuent plus effectivement à la mise en place d'un parcours d'insertion, des démarches d'accompagnement ou des passerelles gagneraient à être envisagées, et financées le cas échéant de manière expérimentale.

III - Un accompagnement trop faible des personnes en travail d'intérêt général et en détention à domicile sous surveillance électronique

La durée d'une détention à domicile sous surveillance électronique est de 4,3 mois en moyenne, et excède rarement six mois. En cas de libération conditionnelle, la personne peut être ensuite suivie pendant quelques mois supplémentaires. Cette durée est certes courte mais pourrait permettre d'accomplir quelques démarches en vue d'une insertion.

Celle des travaux d'intérêt général (TIG) s'y prête encore plus. Le *quantum* horaire moyen est de l'ordre 100 heures à effectuer, soit trois semaines de travail. La durée d'exécution des TIG s'établit autour de 16 mois en moyenne, d'après le suivi des peines de TIG et des sursis-TIG prononcés entre 2016 et 2020. L'indicateur de durée moyenne pour 2023, calculé cette fois comme le rapport entre le stock et le flux de TIG sur l'année, est quant à lui d'environ 14 mois. Ces deux indicateurs montrent que la mesure s'inscrit dans un temps long qui doit pouvoir permettre d'engager des actions d'accompagnement.

Or, pour les TIG comme pour les détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE), l'évaluation conduite par la Cour montre que l'accompagnement par les SPIP est limité et débouche rarement sur des résultats positifs. Des démarches circonscrites ou récentes témoignent pourtant de l'importance d'un suivi plus intensif.

A - Peu d'entretiens conduits avec les personnes suivies

L'analyse des dossiers des condamnés ayant terminé un travail d'intérêt général ou une détention à domicile sous surveillance électronique entre octobre 2023 et mars 2024 montre que ces deux mesures font l'objet d'actions en vue de l'insertion très limitées. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation conduisent peu d'entretiens avec les personnes en TIG et en DDSE et leur action n'a que peu d'effets sur la mise en place d'un parcours d'insertion.

Un premier entretien devrait servir, conformément au référentiel des pratiques opérationnelles (RPO1), à conduire l'évaluation qui détermine le profil criminologique de la personne condamnée et à lui proposer, en sus des éventuelles obligations auxquelles elle est soumise, des moyens d'aller vers l'insertion.

Les conseillers reçoivent tous les condamnés lors de leur prise en charge. Mais d'après les données collectées par la Cour, le délai entre l'affectation d'un dossier à un conseiller et le premier rendez-vous enregistré dans le logiciel *APPI* de suivi de l'exécution des peines est de 72 jours en moyenne (près de 2,5 mois), et de 37 jours à la médiane. Ce délai de prise en charge et de premier contact est légèrement plus long en matière de TIG (49 jours à la médiane) que de DDSE (37 jours). Ajouté aux délais judiciaires, ceci explique que seuls 13 % des tigistes rencontrent leur conseiller dans les deux mois suivant leur condamnation, la médiane se situant à six mois post-condamnation.

Par ailleurs, il y a peu de traces dans les dossiers *APPI* permettant de déterminer si une véritable analyse du profil de la personne, de ses besoins et des risques associés a été faite. On trouve quelquefois de tels éléments dans les rapports initiaux d'évaluation ou dans les rapports de fin de mesure. Pour autant, les données collectées montrent une absence de rapport initial dans *APPI* pour 78 % des personnes sous DDSE et 56 % des personnes en TIG. Lorsque ces rapports existent, ils sont parfois très sommaires, si bien qu'un rapport initial d'évaluation vraiment informatif et étoffé n'apparaît que dans une minorité de cas (19 % en DDSE et 35 % en TIG) selon les renseignements saisis dans *APPI*.

À la suite de ce premier rendez-vous, pour bâtir un parcours, il faut nécessairement avoir des contacts avec la personne suivie. Or, le nombre de rendez-vous apparaît particulièrement faible, notamment pour les personnes en TIG, comme l'indiquent les données nationales recensées dans le tableau suivant.

**Tableau n° 4 : nombre de rendez-vous liés
à une mesure TIG ou DDSE**

<i>Mesures</i>	2022	2023
<i>TIG (y compris sursis incluant un TIG)</i>	46 436	40 067
<i>DDSE (peine et aménagement)</i>	78 818	84 434

Source : infocentre *APPI*

Les rendez-vous inscrits en 2022 et 2023 dans les dossiers informatiques individuels suggèrent qu'en moyenne, compte tenu du flux de personnes suivies, chaque personne est reçue environ 2,2 fois en rendez-vous pendant un TIG, soit un rendez-vous tous les six mois environ, et deux fois pendant une DDSE, soit un rendez-vous tous les deux à trois mois.

Ces données nationales sont très cohérentes avec celles recueillies dans les neuf territoires étudiés par la Cour. Selon les données renseignées dans *APPI*, le tigitiste médian a été reçu deux fois par son conseiller, soit une fréquence de l'ordre d'un rendez-vous tous les six mois. 45 % des tigitistes n'ont été reçu qu'une fois, voire aucune, et seuls 16 % ont eu quatre rendez-vous ou plus avec leur conseiller pendant la durée de la mesure (de plus d'un an en moyenne). Pour la DDSE, la médiane se situe également à deux rendez-vous, soit un rythme plus soutenu de l'ordre d'un rendez-vous tous les deux à trois mois compte tenu de la courte durée de ces mesures. Les professionnels rencontrés par la Cour font état d'échanges supplémentaires par mail ou par téléphone, mais ces derniers ne sont pas systématiquement retranscrits dans le dossier *APPI* et ne peuvent donc être quantifiés.

Ce nombre réduit de rendez-vous doit être mis en regard du profil particulièrement désinséré des personnes suivies, en TIG notamment, et de la durée de ces mesures. Un récent rapport public de la Cour des comptes a analysé les modalités de l'accompagnement pour les personnes suivies par les assistantes sociales des départements. Il indique que « *l'intensité de l'accompagnement, qui peut être caractérisée par le nombre et la fréquence des rendez-vous dont bénéficient les personnes en accompagnement, est faible par rapport à ce que prévoit en la matière le seul référentiel chiffré, celui de la branche famille, qui prescrit entre 8 et 10 rendez-vous minima par an, et compte tenu du fait qu'un grand nombre de personnes accompagnées par les départements sont dans des situations de très grande difficulté* » : elles sont reçues entre 1,9 et 2,9 fois par an quand elles viennent pour des aides ponctuelles (financières ou administratives) et entre 3,3 et 5,8 fois par an si elles sont dans un parcours d'accompagnement³⁰. En dépit de leurs importantes difficultés, le suivi effectué par les services pénitentiaires auprès des personnes condamnées à un TIG ou une DDSE n'est pas plus intensif, au contraire.

³⁰ Rapport public *L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements*, janvier 2025.

B - Des effets limités sur la situation des personnes condamnées

L'analyse de 940 dossiers de personnes ayant terminé leur mesure entre octobre 2023 et mars 2024 montre que les démarches d'insertion sont peu nombreuses et loin d'être systématiquement proposées durant les TIG comme les DDSE.

La majorité des condamnés n'ont pas besoin d'aide particulière au regard de leur situation administrative : leurs documents d'identité sont valides ou en cours de validation pour 98 % des personnes de nationalité française et 99 % sont affiliés à la sécurité sociale. Parmi la petite minorité de personnes étrangères (8 % des personnes en DDSE et 13 % des tigestes), 73 % ont un titre de séjour valide, 10 % sont en attente, et 18 % n'ont ni titre de séjour ni visa. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ont donc peu à intervenir dans ce domaine.

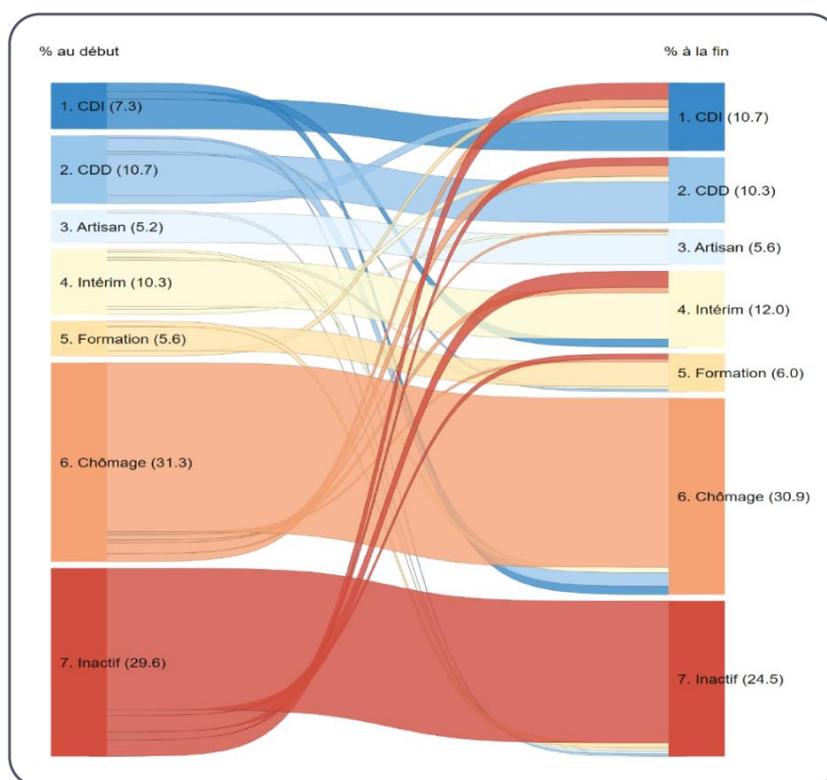
Sur les autres champs d'action possibles, les effets de la prise en charge sont limités. Seuls 33 % des tigestes et 27 % des personnes en DDSE ont été orientés vers un partenaire du service pénitentiaire pendant leur mesure, dont 54 % vers France Travail, 13 % vers leur centre communal d'action sociale et 6 % vers la caisse d'allocation familiale. Seuls 5 % des condamnés, en TIG comme en DDSE, connaissent, selon leur CPIP, un changement de situation en matière de logement au cours de leur mesure. Cette situation est pourtant dégradée et précaire pour une part significative des tigestes (pour rappel, 7 % sont à la rue, en centre d'hébergement ou sans logement durable).

L'analyse des données concernant 940 mesures exécutées entre octobre 2023 et mars 2024 dans les neuf territoires d'enquête de la Cour montre qu'en matière d'insertion professionnelle, l'impact du suivi sur la situation des personnes condamnées reste très limité. La situation n'a changé au cours de la mesure que pour 26 % des TIG et 32 % des DDSE.

Les deux graphiques suivants en fournissent une illustration. Ils permettent de visualiser l'évolution de la situation des condamnés. Ils précisent la situation en début et en fin de mesure de 233 personnes suivies pour les TIG et 658 pour les DDSE. Les situations de départ sont représentées sur l'axe vertical gauche et les situations en fin de mesure sur l'axe vertical droit

Au regard de l'emploi, alors que la situation des tigestes est très dégradée en début de mesure (pour rappel, 61 % étaient sans emploi ou inactifs), 74 % tigestes sont dans la même situation à la fin de la mesure. Pour les TIG, les transitions positives sont à peine plus nombreuses que les évolutions négatives sur le marché du travail. Par ailleurs 94 % d'entre eux n'ont pas connu de changement dans leur situation au regard de la formation.

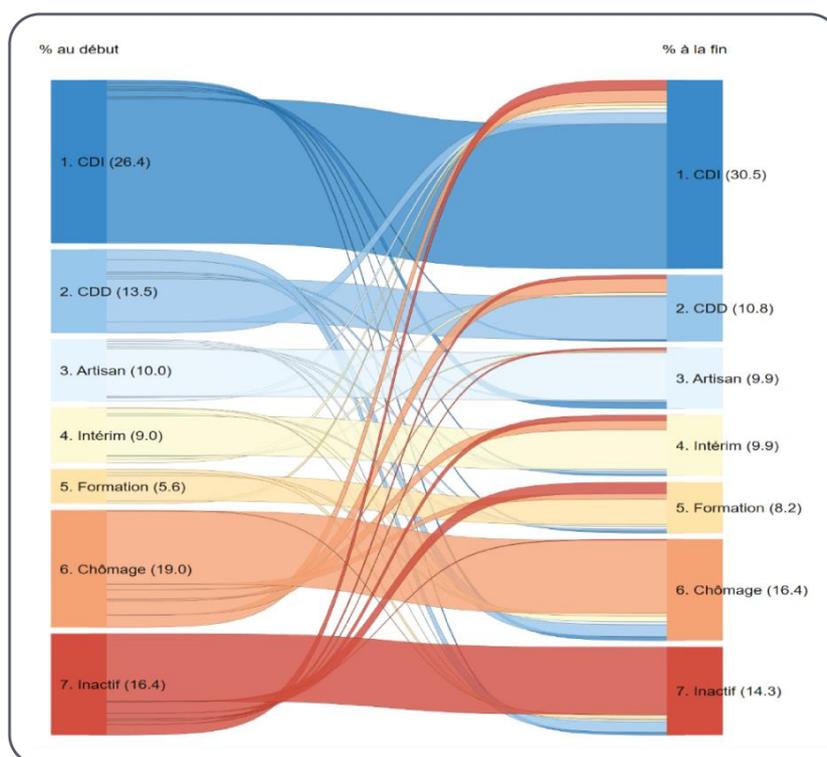
Graphique n° 6 : situation d'emploi en début et fin de mesure pour les 233 condamnés à un TIG



*Note : % de personnes concernées entre parenthèses, à partir d'un échantillon de 233 tigiistes.
Source : Cour des comptes, données dossiers APPI*

Pour les personnes en DDSE, la situation est bien meilleure au regard de l'emploi au début de la mesure (pour rappel, 65 % étaient en emploi ou en formation), et 68 % ont une situation inchangée à la fin de leur mesure. La DDSE concerne davantage de personnes ayant déjà eu ou ayant un emploi, il est donc plus facile pour elles de conserver leur situation ou de retrouver du travail, même avec une durée plus courte de suivi. En fin de DDSE, près de 70 % des personnes sont ainsi en emploi ou en formation.

Graphique n° 7 : situation d'emploi en début et fin de mesure pour les 658 condamnés à une DDSE



Note : % de personnes concernées entre parenthèses, à partir d'un échantillon de 658 DDSE.

Source : Cour des comptes, données dossiers APPI

Au total, 63 % des tigiistes et 53 % des personnes en DDSE sans activité n'ont toujours pas de perspective d'emploi ou de formation dans l'année.

Force est de constater qu'en dépit des objectifs fixés par le législateur, la contribution du TIG et de la DDSE au parcours d'insertion des personnes sous main de justice est limitée. Pour l'accroître, des initiatives ont été prises *via* quelques accompagnements renforcés.

C - Des accompagnements renforcés trop peu nombreux

L'enquête de la Cour des comptes a mis en évidence plusieurs initiatives qui visent à favoriser l'amorce d'un parcours d'insertion. Mises en œuvre *via* des partenariats avec France Travail ou des associations, elles se traduisent également par l'engagement de démarches plus globales, pilotées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

1 - Le partenariat conclu avec France Travail

Le ministère de la justice et France Travail ont signé pour les années 2023 à 2025 une convention nationale de partenariat. Dans une première phase d'expérimentation, trois agences France Travail sont habilitées à recevoir des tigestes (Guyane, Aix-en-Provence, Marseille). Un conseiller spécialisé de France Travail travaille dans ces agences et est l'interlocuteur des conseillers pénitentiaires qui suivent les tigestes.

Le rôle des tigestes dans les agences locales est semblable à celui des personnes effectuant un service civique (aider le public à utiliser les outils mis à leur disposition). L'expérimentation permet aussi de les accompagner dans leurs démarches d'insertion.

Le coût total du projet de partenariat est évalué à 6 M€ par an. La participation du ministère de la justice est de 1 M€ par an. Les éléments transmis ne permettent pas de déterminer combien coûte l'accompagnement d'un tigeste ou d'une personne exécutant une détention à domicile sous surveillance électronique accompagnée dans le cadre de ce projet.

2 - Les partenariats conclus avec des associations

Toutes les structures accueillant des tigestes consacrent un temps significatif à leur prise en charge. Mais l'insertion, notamment par l'emploi *via* un accompagnement renforcé, est pour l'instant le fait d'initiatives locales ou associatives, soutenues par le ministère. Certaines collectivités territoriales³¹ disposent ainsi de conseillers emploi et/ou d'assistantes sociales qui rencontrent systématiquement les tigestes accueillis dans leur structure ou les associations partenaires (mairie et régie de quartier de Belfort, commune de Fort-de-France et association Solidarité lamentinoise par exemple). Quant aux associations, seules celles spécialisées dans l'accueil de publics très fragilisés mènent des actions d'accompagnement.

Dans le cadre du projet de collecte des déchets organisé par le CPCV sous la forme d'un TIG collectif (cf. *supra*), toutes les personnes condamnées sont reçues par une conseillère en insertion professionnelle. Cela permet de repérer les personnes les moins insérées, en particulier les jeunes de moins de 25 ans. Deux fois par mois, un atelier est animé par une intervenante en communication auquel participent tous les publics des chantiers (ce qui représente 10 à 12 personnes). Ces formations, par

³¹ 47 % des tuteurs travaillent dans des mairies.

exemple sur la citoyenneté, ne sont pas ordonnées par le juge mais sont rendues obligatoires par l'association qui les finance.

Les autres démarches mises en évidence par l'enquête de terrain de la Cour sont plus directement orientées vers le retour vers l'emploi. Ainsi l'association *WakeUp Café* a accueilli 37 tigestes en 2022 au sein de ses structures qui aident les personnes sortant de détention à définir un projet professionnel concret. Ces tigestes ont bénéficié du même appui que les sortants de détention pris en charge par l'association, au travers d'une communauté de partenaires.

Les structures paraissant particulièrement adaptées à l'accompagnement vers l'emploi sont les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), dont la mission est d'insérer des personnes très éloignées de l'emploi. Les tigestes qui y sont accueillis sont pris en charge de la même manière : les travailleurs sociaux les reçoivent et les aident pendant la durée d'exécution de leur mesure. Ces structures restent minoritaires dans le total des postes habilités. Ainsi, dans le territoire du SPIP de Nantes, sur 44 associations accueillant des tigestes, seules 10 sont engagées dans une démarche d'insertion.

Aucun recensement de ces accompagnements renforcés n'est réalisé au plan national. Aucune analyse ne permet de savoir s'ils permettent d'enclencher une dynamique vers l'emploi. Il y a certes des exemples de tigestes embauchés dans la structure qui les a accueillis mais, au regard des données issues du questionnaire adressé aux tuteurs, ce phénomène est résiduel. Ceci s'explique par le modèle économique même des ACI et de nombreuses associations, qui ne permet pas l'embauche de personnes sans assurance d'un financement public.

L'insertion dans l'emploi après un travail d'intérêt général

Si l'objectif n'est pas de garantir l'insertion professionnelle des tigestes au sein même de la structure, on pourrait imaginer qu'une partie des tigestes puissent bénéficier d'une possibilité d'embauche dans la structure à la suite de leur TIG. L'analyse des réponses des tuteurs de TIG démontre que cette possibilité est très rare.

50 % des répondants indiquent que les tigestes ne bénéficient jamais d'une possibilité d'embauche dans la structure ou une structure partenaire à l'issue de la mesure. Parmi les autres, il s'agit presque exclusivement d'une possibilité qui se présente « rarement » ou « occasionnellement ». Seuls 6 % indiquent que ces situations se présentent assez souvent, voire plus fréquemment encore.

Les possibilités d'embauche à l'issue du TIG sont nettement plus fréquentes dans les associations (15 %) ou les autres structures privées³² (12 %) que dans les structures publiques (1 %), ce qui s'explique largement par l'existence de voies d'accès spécifiques et par la nécessité de présenter un casier B2 vierge dans la fonction publique.

Enfin la moitié des répondants indiquent ne jamais faire de recommandations à l'issue d'un TIG (par écrit ou à l'oral) ou « très exceptionnellement ». Seuls 13 % des répondants le font « souvent » ou « toujours ». Les pratiques sont un peu différentes entre les associations, les autres structures privées et les structures publiques.

Source : questionnaire de la Cour des comptes auprès des tuteurs de tigestes et des responsables de postes

Cette absence d'analyse est regrettable car ces démarches partenariales sont d'autant plus intéressantes qu'elles contribuent à lutter contre un risque majeur du suivi, celui de la rupture de prise en charge à la fin de la mesure. Cette rupture traduit une réalité juridique : lorsqu'une mesure est exécutée, c'est-à-dire généralement juste après la fin des heures de travail d'intérêt général (pour une peine de TIG) ou à la levée de la mesure (pour une détention à domicile sous surveillance électronique), la personne n'est plus sous main de justice puisque sa peine est purgée. Des procédures spécifiques peuvent permettre au magistrat et au conseiller pénitentiaire de conserver dans le temps un pouvoir de contrôle et une prise en charge de la personne condamnée (période de suivi dans le cadre d'un sursis probatoire avec obligation de TIG, période de libération conditionnelle après une détention à domicile sous surveillance électronique, etc.). Mais ces dispositions ne sont pas systématiques, de sorte qu'il existe une forme de confrontation entre deux logiques : celle qui veut que l'exécution de la mesure judiciaire soit rapide et celle du temps long que requiert l'insertion.

³² Les personnes morales de droit privé exerçant une mission de service public (ex : la SNCF, La Poste, Enedis, etc.), les entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) et les sociétés à mission (une société à mission est une entreprise qui affirme sa raison d'être à travers des objectifs sociaux et environnementaux).

Or, les ruptures dans l'accompagnement sont toujours des facteurs aggravant les risques de désinsertion, surtout pour les personnes déjà fragilisées. L'engagement plus marqué vers des partenariats avec des acteurs spécialisés dans le suivi des publics difficiles devrait constituer un levier pour assurer la continuité dans leur parcours d'insertion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique sont conçus pour contribuer à l'objectif de réinsertion qu'assigne le droit pénal à toutes les peines. L'évaluation conduite par la Cour montre toutefois que cet objectif peine à être rempli.

Les difficultés sociales rencontrées par les condamnés à ces alternatives sont mal connues, les études conduites concernant surtout les personnes sortant de prison. L'enquête de la Cour confirme leur importance, plus marquée pour les personnes exécutant un travail d'intérêt général qu'une détention à domicile sous surveillance électronique. Elles concernent à la fois le logement, l'emploi et l'accès aux soins. Il est important de mieux documenter le profil social des personnes condamnées à un travail d'intérêt général ou à une détention à domicile sous surveillance électronique et son évolution afin de mettre en place des dispositifs adaptés.

Contrairement à de nombreux pays, la France a fait le choix d'organiser l'accès des condamnés aux dispositifs d'aide à l'insertion dans des conditions de droit commun. Mais un cumul de facteurs rend leur accès effectif difficile. La situation risque de s'aggraver, du fait notamment du déploiement des mesures de « DDSE-aménagement » qui conduisent à moins de sélectivité dans la détermination des condamnés qui en bénéficient.

L'exécution actuelle des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique ne permet que trop rarement d'engager un parcours d'insertion. Ceci traduit aussi la faible intensité de l'accompagnement pendant l'exécution des mesures.

Pour renforcer la contribution des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique à la préparation d'un parcours d'insertion ou de réinsertion conformément à l'objectif qui leur est assigné, des initiatives ont été développées en vue d'accroître l'accompagnement via des partenariats avec des acteurs spécialisés et la promotion de parcours de travaux d'intérêt général. Ces démarches, qui permettent de concilier le temps long de l'insertion et la brièveté du suivi judiciaire, doivent être mieux structurées, déployées et évaluées.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 4. conduire, en lien avec des organismes de recherche, des études en vue de caractériser le profil social des personnes suivies en travail d'intérêt général et en détention à domicile sous surveillance électronique (ministère de la justice) ;*

-
5. *promouvoir les partenariats avec les acteurs spécialisés dans l'accompagnement global des personnes en grande difficulté, en recensant les démarches engagées, en y allouant des budgets identifiés et en évaluant leur contribution à l'objectif de réinsertion (ministère de la justice).*
-

Chapitre III

Un impact limité mais différencié

sur la récidive

La prévention de la récidive est l'une des fonctions principales assignées aux peines. C'est pourquoi la Cour a souhaité répondre à la question évaluative suivante : « *le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique permettent-ils de prévenir la récidive des personnes condamnées ?* », comparativement aux autres peines, en particulier l'emprisonnement ferme.

Au terme de son évaluation, elle a constaté que les connaissances en matière de récidive restent trop limitées. Les analyses économétriques conduites par la Cour montrent pourtant que la contribution du travail d'intérêt général à la prévention de la récidive n'est pas meilleure que celle de l'incarcération. L'efficacité des détentions à domicile sous surveillance électronique semble mieux établie mais cet acquis pourrait être remis en cause par la généralisation de la mesure.

I - Un fort manque de connaissances et d'évaluations

Si la récidive des sortants de prison est de mieux en mieux documentée en France, la connaissance de la récidive après des peines alternatives et des aménagements de peine est très lacunaire.

A - La récidive, un phénomène massif

La récidive est mesurée dans un délai allant d'un à cinq ans, voire dix ans, entre un premier évènement de référence (une condamnation ou éventuellement une fin d'écroû) et l'éventuelle commission d'une nouvelle infraction. Elle est massive en France, en particulier chez les personnes sortant de prison.

D'après les derniers chiffres du service de la statistique, des études et de la recherche (SSER)³³ du ministère de la justice, portant sur les condamnés sortis de prison entre 2016 et 2019, le taux de récidive atteint 33 % dès la première année suivant la libération. 59 % des sortants de 2016 ont récidivé au moins une fois dans les quatre ans suivant leur libération³⁴. Ces chiffres sont cohérents avec l'enquête de A. Kensey et A. Benaouda portant sur les sortants de prison de l'année 2002, qui indiquait un taux de récidive de 59 % dans les cinq ans³⁵. La récidive des sortants de prison semble donc très stable sur les deux dernières décennies.

À plus long terme (cf. *infra*, le tableau n° 10), plus de six sortants de prison sur dix sont donc recondamnés au moins une fois dans leur parcours, cette nouvelle peine comprenant alors dans près de 80 % des cas un nouvel emprisonnement ferme. Par ailleurs, l'essentiel des premières récidives intervient dès les premiers mois de libération, les récidives tardives étant au contraire plus rares.

La récidive est un phénomène touchant largement l'ensemble des condamnés. Parmi les 500 000 personnes condamnées en 2004 pour un délit ou une contravention de 5^{ème} classe, 40 % ont récidivé au moins une fois dans les cinq années suivant leur condamnation de référence (45 % après huit ans)³⁶. Ce taux de récidive dans les cinq ans atteint même 59 % parmi les condamnés ayant déjà des antécédents judiciaires avant 2004 (63 % après huit ans), soit un taux très similaire à celui observé chez les sortants de prison. Or la grande majorité des condamnés de 2004 (environ

³³ Infos Rapides Justice n° 14, *Sortants de prison en 2019, une baisse de la récidive après un an* <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/sortants-prison-2019>

³⁴ Infos Rapides Justice n° 10, *Sortants de prison 2016*, <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/sortants-prison-2016>

³⁵ Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques n° 36, *Les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évaluation*, https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/cahierdetude36.pdf

³⁶ SSER (2014), *Une approche statistique de la récidive des personnes condamnées*, Infostat n°127. https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-04/stat_infostat_127.pdf

80 %) l'ont été à des peines autres que l'emprisonnement ferme (peines d'amende, de sursis simple, de sursis avec mise à l'épreuve, de travail d'intérêt général, etc.).

Aucune nouvelle analyse prospective portant sur l'ensemble des condamnés, quelle que soit leur peine, n'a été publiée depuis 2014. Seuls des indicateurs rétrospectifs (voir encadré), mesurant la récidive légale et la réitération parmi les condamnés d'une année donnée, sont publiés régulièrement. Ils montrent la stabilité du phénomène à un niveau élevé : 42 % des condamnés délictuels de 2022 étaient récidivistes ou réitérants (calculé sur les cinq années précédentes), soit légèrement plus que la cohorte des condamnés de l'année 2010 (41 %) ³⁷.

Les approches prospective et rétrospective de la récidive

Deux approches existent pour produire des indicateurs statistiques de récidive.

L'approche rétrospective consiste à observer le passé pénal des personnes condamnées. Elle mesure, comme le fait régulièrement le service de la statistique, des études et de la recherche (SSER) du ministère de la justice, la part des condamnés d'une année donnée qui avaient déjà été condamnés dans les cinq ou dix années précédentes (souvent appelée « taux de récidivistes »). Cette approche permet de produire des indicateurs « en temps réel », puisque seul le passé des personnes doit être étudié, mais pas d'étudier l'efficacité des peines.

L'approche prospective (ou longitudinale, ou par cohorte) consiste à observer le devenir pénal des personnes après un premier évènement de référence (une condamnation ou une sortie de prison généralement). Cette méthode, retenue par la Cour dans le cadre de la présente évaluation, conduit à mesurer les taux de récidive dans les années suivant différents types de sanction, et donc d'évaluer leur efficacité. Elle produit cependant des indicateurs de récidive avec un certain retard, puisque le devenir des condamnés doit être observé sur plusieurs années.

Un autre moyen de mesurer les enjeux posés par la récidive des condamnés consiste à enregistrer, sur une période donnée, la part des condamnations prononcées par les tribunaux qui concerne les mêmes personnes. Sur la décennie 2005-2014, un total de 5,5 millions de condamnations a été prononcé à l'encontre de 3,1 millions de personnes

³⁷ SSER (2023), *La récidive légale et la réitération des condamnés*, Références Statistiques Justice 2023, chapitre 11-7.

différentes³⁸. Parmi elles, 1,3 million sont en réalité des multi-condamnés sur la période. Entre 2005 et 2014, 10 % des condamnés concentrent ainsi 33 % des condamnations prononcées par les juridictions françaises. Environ 300 000 personnes cumulent ainsi 1,8 million de condamnations, soit une moyenne de six condamnations par personne sur dix ans. De même, un tiers des condamnés concentre 62 % des condamnations prononcées. Une part majoritaire de l'activité pénale est donc absorbée par un faible nombre de personnes multirécidivistes, pour lesquelles la réponse pénale échoue à prévenir efficacement la récidive.

Peu nombreux, les études et indicateurs demeurent de surcroît très limités pour caractériser plus finement les phénomènes de récidive. Dans la grande majorité des travaux, en effet, seul un indicateur binaire (récidive ou non-récidive) est mesuré, sans s'intéresser au nombre de condamnations accumulées dans un certain délai, ou encore à la fréquence et à la gravité des nouvelles infractions commises. Or de telles informations seraient utiles aux magistrats comme aux conseillers pénitentiaires, qui doivent agir dans un objectif de prévention de la récidive, mais aussi dans une perspective plus large de sortie progressive de la délinquance et avec la crainte d'un crime commis par un récidiviste.

B - Un manque criant d'études sur la récidive après un travail d'intérêt général

Aucune étude statistique n'a été produite en France depuis plus de vingt-cinq ans sur la récidive après un travail d'intérêt général (TIG). La seule étude disponible par suivi de cohorte porte sur des condamnés jugés en contradictoire dans trois tribunaux du département du Nord en 1996³⁹. Les auteurs avaient mesuré des taux de récidive à cinq ans particulièrement élevés (58 % après un TIG, 59 % après un sursis-TIG), nettement supérieurs à ceux observés après un sursis avec mise à l'épreuve (52 %) ou un sursis simple (39 %), mais inférieurs à l'emprisonnement ferme (72 % sur les seuls sortants de la prison de Loos). L'échantillon des tigitistes étant de petite taille (163 personnes en TIG et 401 en sursis-TIG), issu de seulement trois tribunaux et portant sur des auteurs jugés uniquement en procédure contradictoire, cette étude est méthodologiquement fragile en plus d'être très ancienne.

³⁸ SSER (2017), *Une approche individualisée de la multi-condamnation*, Infostat n°151 <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/approche-individualisee-multi-condamnation>

³⁹ Kensey A., Lombard F., Tournier P. (2005), *Sanctions alternatives à l'emprisonnement et récidive*, DAP.

De plus, elle ne dit rien de l'impact du travail d'intérêt général sur la récidive par rapport à l'emprisonnement ferme, compte tenu des nombreuses différences observables et inobservables existant entre ces deux groupes de condamnés. En effet, les personnes condamnées à un TIG, et non à une peine d'emprisonnement ferme par exemple, sont sélectionnées par les magistrats selon de nombreux critères (gravité de l'infraction, passé pénal, âge, situation sociale, garanties de réinsertion, etc.) qu'il n'est pas toujours possible de contrôler statistiquement. La comparaison des taux de récidive entre deux types de peines, comme le TIG et l'emprisonnement ferme, est donc contaminée par un biais de sélection qui a tendance à favoriser les peines alternatives face à l'emprisonnement, ce dernier étant réservé par les magistrats aux profils les plus à risque de récidive.

Biais de sélection et effet causal

Les écarts observés dans les taux de récidive d'une peine à l'autre ne peuvent pas s'interpréter comme un impact ou un « effet causal » bénéfique ou criminogène d'une peine. En effet, les sanctions sont choisies par les magistrats en s'adaptant, notamment, au risque perçu de récidive du condamné. Ainsi, les peines les plus lourdes – comme l'emprisonnement ferme – sont généralement réservées aux personnes présentant des risques élevés de récidive, mesurés en probabilité ou en gravité.

Pour s'approcher d'un véritable effet causal, il est nécessaire de corriger statistiquement, à l'aide de méthodes économétriques, l'influence des caractéristiques qui sont prises en compte par les juges et qui expliquent en parallèle le risque de récidive (comme l'âge du condamné, son passé pénal, les infractions commises, etc.). Une fois ces caractéristiques observables contrôlées, l'analyse permet de produire une évaluation « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire à caractéristiques observables équivalentes. C'est cette approche qui a été retenue par la Cour.

Cependant, une limite de cette méthode vient du fait que certaines informations prises en compte par le juge et expliquant la récidive ne sont pas disponibles dans les bases de données utilisées, comme le casier judiciaire. Ces différences « inobservables » par le statisticien peuvent conduire à ce qu'un biais de sélection résiduel subsiste, généralement en faveur des peines alternatives. Des méthodes économétriques sophistiquées, dites quasi-expérimentales, peuvent parfois permettre de résoudre ces difficultés dans certains contextes, même si elles présentent aussi des limites (notamment l'estimation d'un effet « local » qui ne mesure pas l'impact moyen d'une peine pour tous les condamnés).

Une étude plus récente du service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice datant de 2020, documente les évolutions du TIG de 1984 à 2018⁴⁰. Elle montre qu'en France, en 2017, 57 % des personnes condamnées à un travail d'intérêt général avaient déjà été condamnées auparavant et étaient donc en récidive (dont 13 % en état de récidive légale). Par ailleurs, 19 % de l'ensemble des condamnés en 2017 en récidive légale (et 16 % des réitérants) avaient fait l'objet d'une condamnation à un TIG ou d'un sursis-TIG sur les cinq ans précédents. Cette étude rétrospective ne propose par contre aucun suivi des tigestes dans le temps, donc aucun taux de récidive après un TIG.

Ces travaux montrent que, contrairement à certains *a priori*, le travail d'intérêt général est loin d'être réservé à des primo-délinquants qui ne récidiveront jamais. Pour autant, ils n'offrent aucune base solide pour évaluer la capacité du TIG à prévenir la récidive. C'est pourtant sur ces présumés favorables au travail d'intérêt général que la politique publique s'est appuyée, en favorisant son prononcé et en créant une agence spécifique, l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (Atigip).

C - Une absence de suivi de la récidive des détentions à domicile sous surveillance électronique depuis vingt ans

Concernant la récidive après une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), la seule enquête menée en France porte sur les 580 premières personnes placées sous surveillance électronique entre 2000 et 2003⁴¹. Il s'agissait à la fois de détenus ayant bénéficié d'un aménagement de peine sous DDSE et de condamnés à de l'emprisonnement ferme ayant obtenu cet aménagement en substitution à l'incarcération. Sur les 492 dossiers exploitables, le taux de récidive dans les cinq ans suivant la fin de placement était de 42 %. 23 % ont été recondamnés à de l'emprisonnement ferme dans ce délai.

Ces taux de récidive nettement inférieurs à ceux observés après un emprisonnement ferme (environ - 18 points de pourcentage après cinq ans), ne sont pas directement imputables à la DDSE dont l'effet causal est affecté d'un biais de sélection (voir l'encadré *supra*). Celui-ci favorise le placement sous surveillance électronique, puisque ce sont en moyenne les

⁴⁰ Infostat n° 176, *Le travail d'intérêt général de 1984 à 2018*, https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-04/stat_Infostat_176_0.pdf

⁴¹ Kensey, A. et Benaouda, A. (2010), *La récidive des premiers placés sous surveillance électronique*, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n° 33.

condamnés présentant les profils les plus favorables qui sont sélectionnés par les magistrats pour obtenir un aménagement de leur peine de prison.

Ces données sur les premières DDSE ont par la suite fait l'objet d'une évaluation économétrique poussée, pour corriger au mieux ce biais de sélection⁴². En plus des caractéristiques observables des personnes condamnées (type d'infraction, passé pénal, âge, etc.), l'approche retenue corrige les écarts de caractéristiques inobservables dans les bases de données mais potentiellement prises en compte par les magistrats (motivation, situation sociale, qualité du projet de réinsertion, etc.). Pour cela, l'évaluation économétrique exploite la mise en place graduelle de la surveillance électronique au début des années 2000, celle-ci ayant d'abord été expérimentée dans quatre tribunaux avant d'être adoptée progressivement par de plus en plus de tribunaux. L'approche permet donc de comparer des condamnés *a priori* similaires en tous points si ce n'est que certains étaient jugés dans une juridiction pratiquant déjà la DDSE, contrairement aux autres juridictions voisines.

L'évaluation économétrique a permis d'estimer qu'un impact bénéfique sur la récidive à cinq ans de - 6 à - 7 points de pourcentage (soit environ - 10 %) peut être attribué au seul effet causal du bracelet électronique, comparativement à une incarcération de courte durée. Cette évaluation produit donc des résultats favorables à la DDSE par rapport à l'incarcération, mais dans des proportions deux à trois fois inférieures à ce que laisserait penser une simple comparaison des taux bruts de récidive des deux groupes de condamnés.

Cette évaluation est fondée cependant sur un échantillon modeste d'environ 400 DDSE datant de plus de vingt ans. Depuis cette période, la détention à domicile sous surveillance électronique s'est largement massifiée en France, amenant à un changement profond des profils des personnes placées et des méthodes de suivi pratiquées par les SPIP. Comme indiqué *infra*, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation n'effectuent plus de visites à domicile dans le cadre d'une DDSE, alors que cette pratique était assez courante lors de l'expérimentation de la surveillance électronique il y a vingt ans et semblait être gage d'efficacité selon l'étude précitée. Cette unique évaluation constitue donc une base scientifique trop fragile pour guider aujourd'hui la politique publique. Elle

⁴² Henneguelle, A., Monnery, B. et Kensey, A. (2016), *Better at home than in prison: The effects of electronic monitoring on recidivism in France*, *Journal of Law and Economics* 59(3); Henneguelle, A. et Monnery, B. (2017), *Prison, peines alternatives et récidive*, *Revue Française d'Economie*, 32(1).

est pourtant régulièrement citée comme étayant scientifiquement le recours aux DDSE.

Les travaux récents du service statistique du ministère de la justice sur le suivi de la récidive de larges cohortes de sortants de prison depuis 2016 sont utiles mais insuffisants dans ce domaine. Dans ses études de cohorte, le SSER inclut à la fois des personnes sortant de prison libérées en sortie « sèche » ou dans le cadre d'un aménagement de peine, mais pas encore les condamnés ayant bénéficié d'un aménagement de peine avant toute incarcération. Surtout, ces bases de données ne distinguent pas les types d'aménagements sous écrou (DDSE, semi-liberté ou placement extérieur). D'après la dernière publication, les détenus libérés en 2019 en sortie « sèche » présentent un taux de récidive après un an de 33,6 %, contre 27,7 % pour les détenus ayant bénéficié d'un aménagement au cours de leur détention. Sur la cohorte des sortants de 2016, le taux de récidive peut être comparé après quatre ans : les détenus aménagés présentent un taux de récidive de 55,0 % contre 61,2 % pour ceux ayant connu une sortie « sèche ». Ces écarts de seulement six points dans la probabilité de récidive après un an et quatre ans, correspondent à nouveau probablement à une surévaluation de l'impact bénéfique moyen des aménagements de peine en cours de détention, compte tenu du biais de sélection déjà évoqué.

Une seule étude du SSER permet d'évaluer les écarts de récidive à un an entre sortie « sèche » et sortie aménagée, sur la cohorte des libérés de 2016, en tenant compte de nombreuses caractéristiques observables des détenus (âge, niveau d'études, situation familiale, nationalité, type d'infraction, *quantum* d'emprisonnement, passé pénal, nombre de parloirs, etc.)⁴³. Elle conclut à un effet de -4 points de pourcentage pour les bénéficiaires d'un aménagement sous écrou (sans distinguer entre DDSE, placement extérieur ou semi-liberté) par rapport à une sortie « sèche », sans aménagement. Cet écart « toutes choses égales par ailleurs » dans la récidive après un an est donc modeste mais statistiquement significatif. Les effets sont en revanche nettement plus importants pour les détenus ayant bénéficié d'une libération conditionnelle, à la suite ou non d'un premier aménagement sous écrou (- 10 à -12 points après un an). Cependant ces écarts sont probablement contaminés par un biais de sélection supplémentaire, les juges d'application des peines octroyant généralement une libération conditionnelle lorsque la première partie de l'aménagement s'est bien déroulée.

⁴³ Infostat n° 183, *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*.

D - Une relative circonspection des magistrats interrogés

Les études sur la récidive, trop rares et souvent anciennes, ne peuvent être considérées comme démontrant l'effet favorable des travaux d'intérêt général et de la détention à domicile sous surveillance électronique pour la prévenir. À ce résultat scientifique peu établi, correspond une appréciation très mitigée des magistrats qui, au quotidien, prescrivent l'une ou l'autre des mesures. Leur pratique professionnelle les conduit à une relative circonspection. Les réponses au questionnaire adressé par la Cour aux magistrats des tribunaux judiciaires en fournissent une illustration.

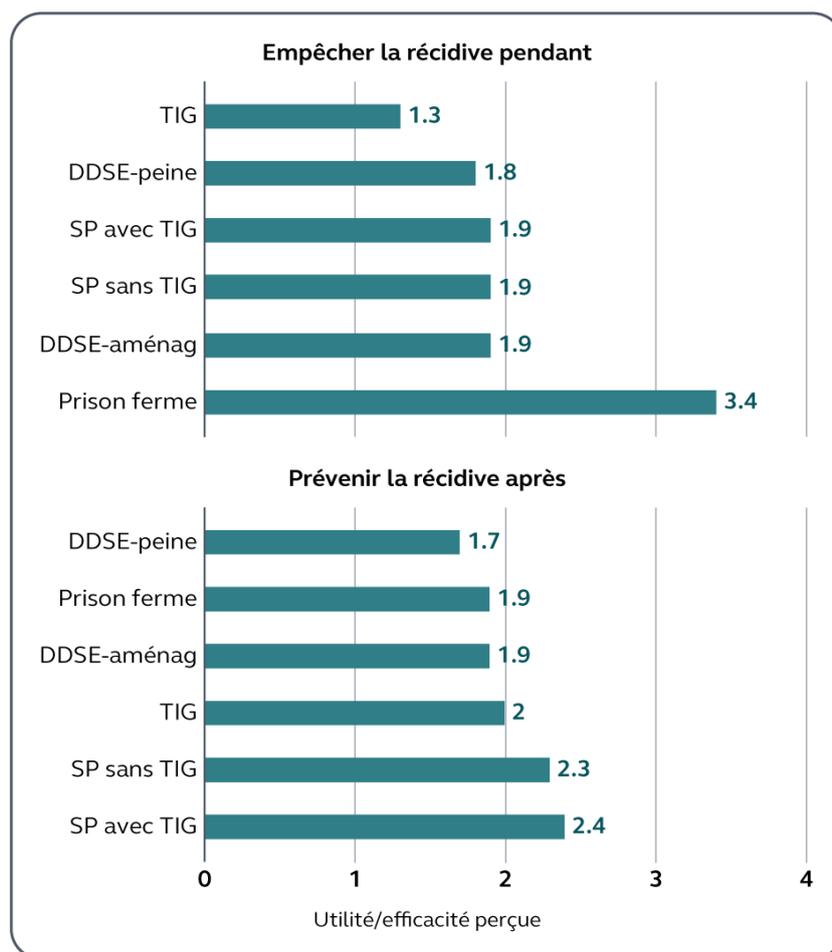
Plusieurs questions portaient sur leur perception de l'utilité ou de l'efficacité de différentes peines (TIG, DDSE, sursis probatoire, emprisonnement ferme) à remplir diverses fonctions. Parmi elles, deux fonctions sont traditionnellement associées à la lutte contre la récidive : la fonction de neutralisation (la peine empêche la récidive pendant son exécution, du fait du suivi, des contrôles, des obligations et interdictions auxquels la personne condamnée est soumise) et la fonction de réinsertion et de dissuasion (la peine prévient la récidive après la période d'exécution, en modifiant durablement la situation et le comportement de la personne).

Dans leurs réponses, les magistrats pouvaient choisir parmi cinq options allant de « pas du tout efficace » (0) à « très efficace » (4). Comme le montrent les résultats présentés dans le graphique ci-après, les magistrats ont une perception globalement assez pessimiste de l'efficacité des peines à remplir leur fonction de prévention de la récidive, que ce soit pendant ou après leur exécution.

D'une part, le travail d'intérêt général est largement considéré comme une sanction peu efficace pour empêcher la récidive durant la mesure (note moyenne de 1,3 sur 4), très loin derrière l'emprisonnement ferme (3,4 sur 4) mais également en retrait par rapport à la DDSE ou au sursis probatoire.

D'autre part, en matière de prévention de la récidive à moyen ou long terme, après l'exécution de la peine, les opinions des magistrats sont plus neutres et resserrées quel que soit le type de peine étudié : les notes moyennes tournent autour de 2 sur 4, c'est-à-dire une opinion modérée (ni efficace, ni inefficace). Seul le sursis probatoire (avec ou sans obligation de TIG) semble se démarquer légèrement des autres peines avec une efficacité perçue un peu supérieure (2,3 sur 4).

Graphique n° 8 : perceptions des magistrats sur l'efficacité des peines dans la prévention de la récidive



Source : Cour des comptes, d'après le questionnaire adressé aux magistrats – SP : sursis probatoire

Les réponses obtenues auprès d'environ 900 magistrats s'éloignent donc fortement de l'idée couramment défendue que les peines alternatives à l'incarcération sont nettement plus efficaces que l'emprisonnement dans la lutte contre la récidive. Pendant la peine, le TIG est perçu comme particulièrement peu efficace, comparativement à la détention à domicile sous surveillance électronique, au sursis probatoire et surtout à l'emprisonnement ferme. Et après l'exécution, ni le travail d'intérêt général ni la DDSE ne sont perçus comme des sanctions particulièrement efficaces.

*
**

Afin d'objectiver les appréciations mitigées portées par les magistrats, la Cour a souhaité actualiser les connaissances existantes et proposer une première analyse « toutes choses égales par ailleurs » de la récidive des personnes en TIG ou en DDSE.

Cette analyse des taux de récidive repose sur les données mises à disposition par le ministère de la justice. Concernant le travail d'intérêt général, il s'agit du fichier du casier judiciaire national, qui enregistre toutes les peines prononcées, sans renseigner d'informations sur leur exécution, et permet de suivre les recondamnations au cours du temps. Concernant la détention à domicile sous surveillance électronique, l'analyse a porté sur les seuls aménagements de peine, qu'ils aient été décidés avant toute incarcération ou pendant la période de détention. Dans les deux cas, les taux de récidive calculés par la Cour correspondent à la part des condamnés qui ont commis, dans un certain délai pouvant aller jusqu'à 10 ans après l'évènement de référence (condamnation ou fin d'écrou), une ou plusieurs infractions sanctionnées par une nouvelle condamnation définitive, ce qui inclut à la fois la réitération et la récidive au sens légal. Les comparaisons sont effectuées vis-à-vis de l'emprisonnement ferme.

La Cour a choisi d'affiner cette approche pour prendre en considération le fait, illustré par de nombreuses études, que certains facteurs socio-démographiques « favorisent » la récidive : la jeunesse, la situation familiale, l'emploi, etc. Ces éléments sont d'ailleurs pris en considération par les magistrats pour décider quelle condamnation prononcer. Ils peuvent biaiser la comparaison entre, d'une part, les personnes en TIG et DDSE, et d'autre part, les détenus. La Cour a donc mené des analyses économétriques, dites « toutes choses égales par ailleurs », qui permettent de les isoler et de s'approcher ainsi d'une mesure de l'efficacité de ces sanctions par rapport à l'emprisonnement (cf. l'annexe n° 6 relative à la méthodologie utilisée).

II - Un risque de récidive élevé après un TIG

L'étude conduite par la Cour donne des résultats peu encourageants : contrairement à un discours public longtemps porté, le travail d'intérêt général n'a que peu ou pas d'effets significatifs sur la prévention de la récidive.

A - Un taux de récidive de près de 60 % dans les cinq ans

1 - Un taux de récidive après un TIG ou un sursis-TIG très légèrement inférieur à celui après l'emprisonnement ferme

Le taux de récidive dans les cinq ans suivant le prononcé d'un travail d'intérêt général s'établit autour de 60 %, d'après les analyses menées par la Cour sur les données du casier judiciaire pour la période 2010-2020. Autrement dit, six condamnés à un TIG sur dix commettent au moins une nouvelle infraction dans les cinq ans suivant leur condamnation de référence, qui est sanctionnée par une nouvelle condamnation définitive enregistrée au casier judiciaire à la dernière date disponible (fin 2020).

Plus précisément, le taux de récidive est de 58 % dans les cinq ans pour les personnes condamnées en 2010 à une peine de TIG et de 61 % après un sursis-TIG. Ces chiffres sont extrêmement proches de ceux obtenus il y a vingt-cinq ans dans le département du Nord auprès des condamnés de l'année 1996, suggérant une forte stabilité de la récidive de ce public.

L'analyse des taux de récidive après le prononcé d'un TIG, telle que menée par la Cour, permet de se placer du point de vue du juge correctionnel qui prononce la condamnation à un TIG ou un sursis-TIG. Elle indique la part des condamnés à un TIG qui ont, dans un certain délai, commis une ou plusieurs nouvelles infractions sanctionnées par une nouvelle condamnation. Elle ne reflète pas directement les taux de récidive après l'exécution d'un TIG, les données d'exécution n'ayant pu être mises à la disposition de la Cour. Une telle analyse sur les travaux d'intérêt général exécutés aurait d'autres avantages, mais présenterait le biais de ne porter que sur des sanctions qui se sont déroulées comme prévu, et non sur les quelques 25 % de TIG qui ne sont pas exécutés ou qui sont convertis en une autre peine. Cette approche amènerait probablement à des résultats plus favorables au TIG par rapport à l'emprisonnement ferme, quoique dans des proportions modérées.

Les taux de récidive après un TIG ou un sursis-TIG situent les tigitistes à des niveaux de récidive très légèrement en-dessous de ceux observés pour les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égales à deux ans (64 %), mais assez nettement au-dessus des taux observés après un sursis avec mise à l'épreuve (47 %), désormais remplacé par le sursis probatoire.

D'autres mesures alternatives⁴⁴ présentent elles aussi des résultats plus favorables que le TIG. Ainsi, pour un travail non rémunéré (TNR)⁴⁵ décidé dans le cadre d'une composition pénale en alternative aux poursuites, les personnes visées en 2010 présentaient un taux de récidive dans les cinq ans bien plus faible (40 %). Ce taux est du même ordre de grandeur que ceux observés après une peine de sursis simple (36 %) ou un stage citoyen (36 %). Ces taux comparativement faibles s'expliquent très largement par le profil spécifique, à faible risque, des personnes sanctionnées par ce type de mesure à visée pédagogique. De plus, les compositions pénales enregistrées dans le casier sont uniquement celles qui ont été classées par le parquet comme des alternatives « réussies » aux poursuites. Il s'agit donc de mesures dont l'exécution s'est bien déroulée, ce qui revient à n'étudier qu'un sous-échantillon des mesures à l'issue favorable.

**Tableau n° 5 : taux de récidive dans les cinq ans
selon la peine prononcée en 2010**

<i>Peine en 2010</i>	Taux de récidive à 5 ans
<i>TIG</i>	58 %
<i>Sursis-TIG</i>	61 %
<i>TNR</i>	40 %
<i>Prison ferme <= 2 ans</i>	64 %
<i>Jour-amende</i>	54 %
<i>Sursis Mise à l'épreuve</i>	47 %
<i>Stage citoyen</i>	36 %
<i>Sursis simple</i>	36 %

Source : Cour des comptes à partir du casier judiciaire national

2 - Des récidives souvent multiples après un TIG, mais moins fréquentes qu'après une peine d'emprisonnement ferme

Les données du casier judiciaire permettent également de suivre la récidive sur des horizons temporels plus longs (jusqu'à dix ans pour la

⁴⁴ Décidées par le parquet, ces alternatives prennent des formes diverses. Elles peuvent se traduire par une composition pénale, qui doit être acceptée par la personne mise en cause et comporte des obligations « de faire » (TNR, stage, remise d'un véhicule, interdiction de paraître...).

⁴⁵ Le TNR est un dispositif similaire qui n'intervient pas au terme d'une condamnation mais qui constitue une alternative aux poursuites décidée par le procureur.

cohorte des condamnés de 2010) et à travers d'autres indicateurs complémentaires qui se rapprochent de la notion de désistance (c'est à dire du processus de sortie de la délinquance).

Le tableau suivant renseigne plusieurs indicateurs mesurés dix ans après le prononcé des peines de l'année 2010 : le taux de récidive, la part des personnes qui sont recondamnées au moins une fois à de l'emprisonnement ferme, le cumul du nombre de condamnations sur dix ans, ou encore le cumul du nombre d'infractions sanctionnées sur cette même période.

Après dix ans, 67 % des condamnés à un TIG et 70 % des condamnés à un sursis-TIG récidivent au moins une fois, soit à nouveau presque autant que les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ferme (72 %). Cependant, environ quatre tigistes sur dix sont recondamnés à une peine d'emprisonnement ferme dans les dix ans, contre 59 % de ceux déjà condamnés à de la prison ferme en 2010. Enfin, la fréquence des récidives est élevée : en dix ans, les condamnés à un TIG ou un sursis-TIG accumulent en moyenne environ trois nouvelles condamnations sanctionnant quatre infractions, soit nettement plus que les condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve (2,1 condamnations et 2,9 infractions en dix ans). À nouveau, les personnes visées par un TNR ont des indicateurs de récidive à dix ans bien meilleurs et proches de ceux après un sursis simple, reflétant leurs profils plus favorables.

Tableau n° 6 : indicateurs de récidive après 10 ans pour la cohorte des condamnés 2010

<i>Peine en 2010</i>	Taux de récidive à 10 ans	Taux de prison ferme	Nombre cumulé de condamnations	Nombre cumulé d'infractions
<i>TIG</i>	67 %	35 %	2,9	4,0
<i>Sursis-TIG</i>	70 %	41 %	3,0	4,3
<i>TNR</i>	45 %	12 %	1,5	1,9
<i>Prison ferme <= 2 ans</i>	72 %	59 %	3,6	5,0
<i>Jour amende</i>	63 %	33 %	2,4	3,2
<i>Sursis Mise à l'épreuve</i>	57 %	30 %	2,1	2,9
<i>Sursis simple</i>	44 %	18 %	1,5	1,9
<i>Stage citoyen</i>	41 %	11 %	1,5	1,9

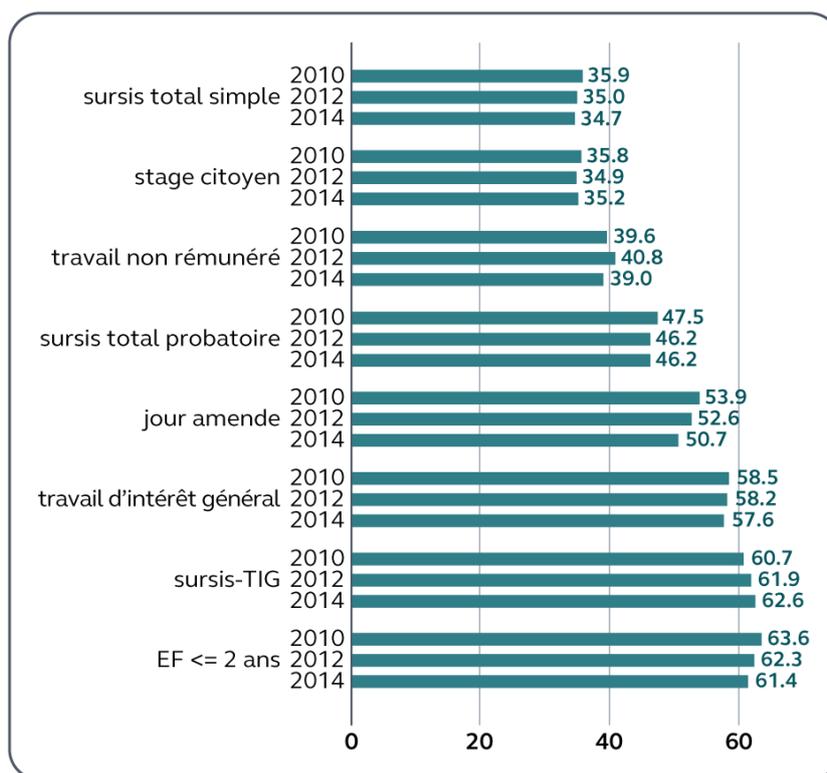
Source : Cour des comptes à partir du casier judiciaire national

3 - Une forte stabilité des taux de récidive sur la décennie 2010-2020

Les taux de récidive calculés à cinq ans sont très similaires pour des cohortes de condamnés plus récentes (année 2012 ou 2014), comme le montre le graphique suivant.

Quelle que soit la cohorte retenue, une hiérarchie cohérente se dégage dans les taux de récidive d'un type de peine à l'autre : les peines d'emprisonnement ferme, de sursis-TIG et de TIG enregistrent les taux à cinq ans les plus élevés (autour de 60 %).

Graphique n° 9 : taux de récidive cumulés dans les cinq ans (en %), selon l'année de condamnation

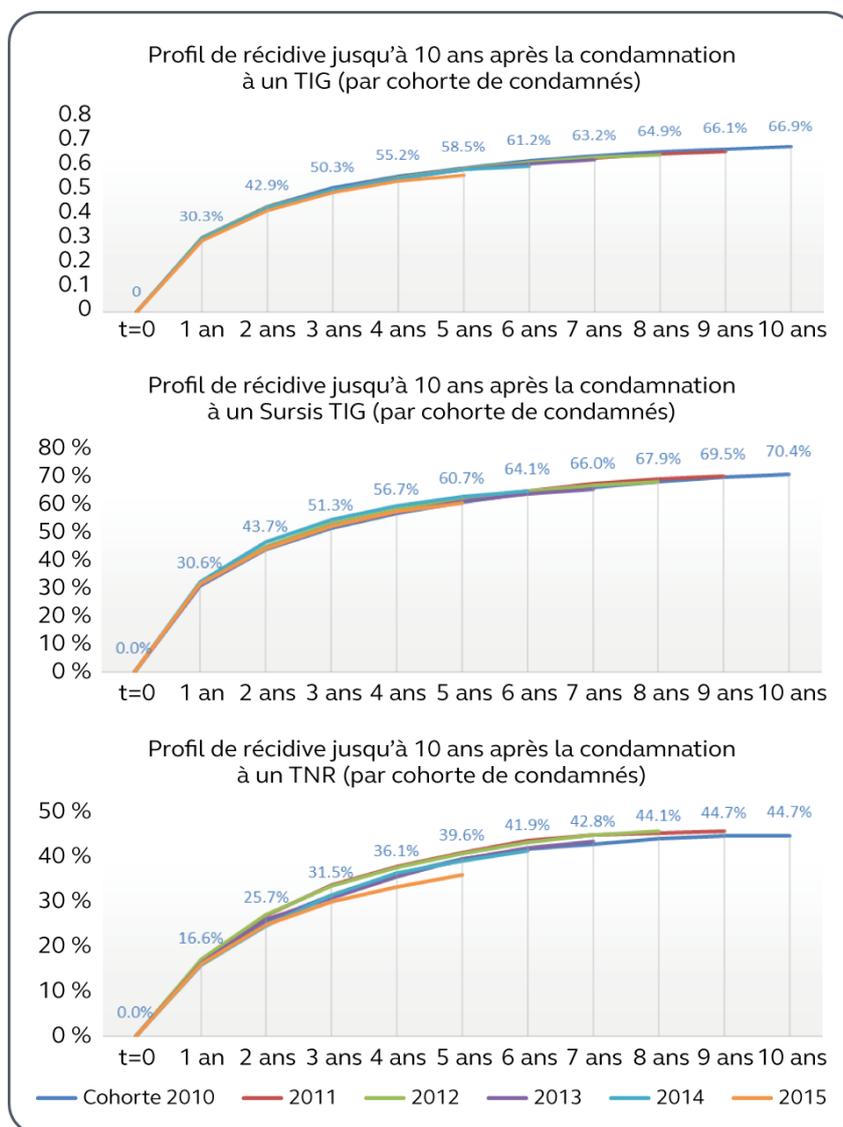


Source : Cour des comptes à partir du casier judiciaire national

La forte stabilité de la récidive des tigistes au fil des années de condamnation se vérifie également en représentant sur un même graphique, pour plusieurs cohortes de condamnés successives, les taux de récidive

cumulés dans les années suivant la condamnation. Comme le montrent les graphiques ci-après, que l'on s'intéresse à la cohorte des condamnés de l'année 2010 ou 2015 par exemple, les évolutions du taux de récidive sont très similaires (à un ou deux points près) au fil des années post-condamnation.

Graphique n° 10 : taux de récidive (en %) cumulés jusqu'à 10 ans pour différentes cohortes de condamnés



Source : Cour des comptes à partir du casier judiciaire national

Ces comparaisons entre cohortes annuelles doivent toutefois être prises avec précaution. En effet, les cohortes récentes peuvent avoir fait l'objet de condamnations définitives qui n'ont pas encore été enregistrées dans le casier au 31 décembre 2020 (millésime utilisé par la Cour), ce qui crée un léger biais favorable à ces cohortes (de l'ordre de quelques points de pourcentage en moins).

4 - Des profils structurellement à risque

Contrairement aux *a priori* qui le réserverait à des profils à faibles risques, le travail d'intérêt est en réalité une peine qui concerne des personnes qui, par leurs caractéristiques socio-démographiques et criminologiques, présentent structurellement un risque de récidive élevé.

D'après les données du casier judiciaire analysées par la Cour, en 2020, l'âge moyen des condamnés était de 27 ans pour le travail d'intérêt général et 28 ans pour le sursis-TIG. Même si ces âges ont eu tendance à augmenter au fil de la décennie, ils restent très significativement inférieurs à ceux des autres peines comme l'emprisonnement ferme (33 ans en moyenne en 2020) ou le sursis avec mise à l'épreuve (36 ans). Or, l'âge étant l'un des plus forts déterminants du risque de récidive, le jeune âge des tigiistes en fait d'emblée un public à risque.

Graphique n° 11 : âge moyen des condamnés sur la décennie 2010-2020, selon la peine prononcée



Source : Cour des comptes d'après le casier judiciaire national

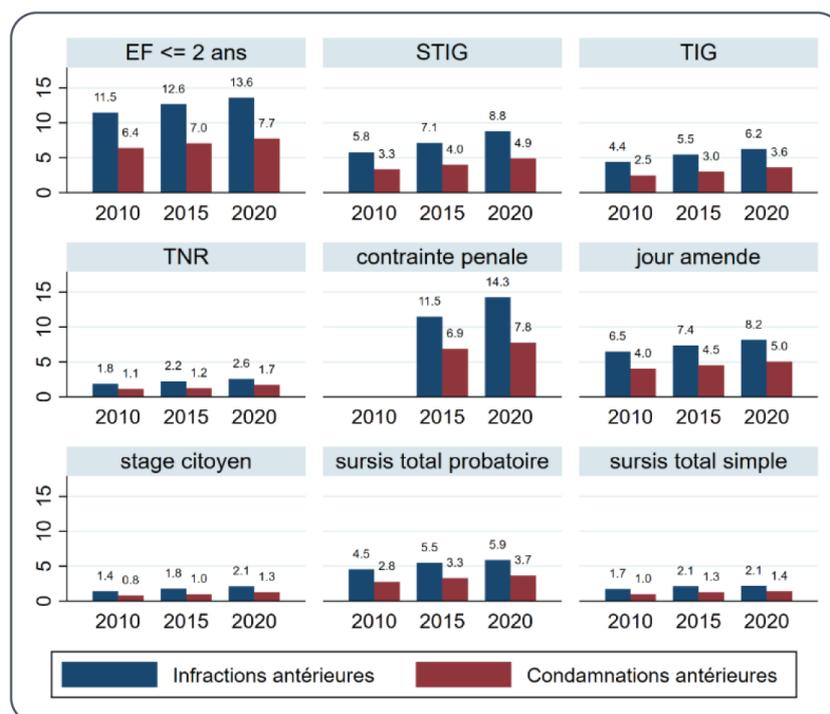
En termes de nationalité, les tigestes sont français à 90 %, alors que 25 % des condamnés de 2020 à des peines d'emprisonnement ferme sont étrangers. Or les condamnés français présentent des risques de récidive significativement supérieurs aux étrangers, car ils ont mécaniquement plus de chances de rester en France et donc d'y être recondamnés, alors que les étrangers peuvent avoir quitté le territoire national.

Comme vu précédemment (cf. le chapitre 2), les tigestes sont également marqués par d'importantes difficultés sanitaires, sociales, en matière d'emploi ou encore de logement. Cette précarité prédit un risque de récidive supérieur, par rapport à des profils mieux insérés.

À l'inverse, certaines caractéristiques des tigestes sont plutôt protectrices vis-à-vis de la récidive. C'est notamment le cas du genre des condamnés : près de 10 % des tigestes et même 20 % des TNR sont des femmes, contre seulement 5 % des condamnés à de l'emprisonnement ferme. Or les femmes présentent des risques de récidive habituellement très inférieurs à ceux des hommes.

De plus, les tigestes présentent moins d'antécédents judiciaires que les condamnés à de l'emprisonnement ferme : au moment de la condamnation de référence en 2020, les tigestes avaient accumulé 3,6 condamnations en moyenne (sanctionnant 6,2 infractions), ce qui est élevé et marque un ancrage dans la délinquance mais qui reste deux fois inférieur au passé pénal des condamnés à de l'emprisonnement ferme (7,6 condamnations et 13,6 infractions). Même si les tigestes ont, au fil des cohortes, un casier judiciaire de plus en plus lourd, ils présentent donc des profils bien plus favorables que les condamnés à de la prison ferme, et comparables à ceux subissant un sursis avec mise à l'épreuve.

Graphique n° 12 : passé pénal des condamnés sur la décennie 2010-2020, selon la peine prononcée



Source : Cour des comptes d'après le casier judiciaire national

Certaines caractéristiques jouent donc structurellement en faveur, et d'autres en défaveur, du travail d'intérêt général dans l'évaluation de son efficacité par rapport aux autres peines, et à l'emprisonnement ferme en particulier. Ces différences observables doivent être prises en compte et corrigées pour s'approcher d'une évaluation « toutes choses égales par ailleurs ».

B - Toutes choses égales par ailleurs, des écarts très faibles avec l'emprisonnement ferme

Pour isoler le rôle spécifique du type de peine sur le risque de récidive, il est nécessaire de contrôler ou corriger statistiquement les écarts provenant des caractéristiques spécifiques des personnes condamnées à un TIG, un emprisonnement ferme, un sursis avec mise à l'épreuve, etc. En effet, les juges déterminent le choix de la peine en prenant en compte de nombreuses caractéristiques liées au condamné, à son passé pénal, à l'infraction

commise, au mode de jugement, etc., qui sont elles-mêmes des prédicteurs ou des déterminants du risque de récidive. Ces différences doivent être corrigées statistiquement, à l'aide d'un modèle économétrique, pour isoler au mieux l'effet « toutes choses égales par ailleurs » de la peine prononcée. Compte tenu des informations disponibles dans les bases de données, cette méthode ne peut toutefois corriger de manière certaine toutes les différences entre les condamnés prises en compte par les magistrats.

1 - Un écart de récidive très faible

La Cour a donc procédé à l'estimation de modèles de probabilité linéaire pour quantifier les écarts de récidive dans les cinq ans suivant un TIG et d'autres types de peine, comparativement à l'emprisonnement ferme, à profil équivalent. Les caractéristiques prises en compte et corrigées statistiquement portent sur le profil sociodémographique du condamné (âge, genre, nationalité), son passé pénal (nombre et type de condamnations antérieures), les infractions sanctionnées (nombre et nature de l'infraction principale), la nature du jugement (comparution immédiate ou non, jugement en contradictoire, contradictoire à signifier, par défaut, etc.), ainsi que le lieu (département) et le mois de condamnation (cf. les détails présentés dans l'annexe n° 6).

Une fois prises en compte les caractéristiques de chaque condamné, les écarts estimés dans la probabilité de récidive à cinq ans sont très faibles, proches de zéro et statistiquement non significatifs, entre le travail d'intérêt général ou le sursis-TIG et l'emprisonnement ferme. Seul le coefficient associé au travail non rémunéré (TNR) est statistiquement significatif et négatif, mais dans des proportions bien moindres que ne le laissent penser les comparaisons brutes (- 4 points de pourcentage, au lieu de - 25 points). Toutes les caractéristiques individuelles ont des effets attendus sur le risque de récidive, ce qui renforce la crédibilité des résultats.

Au global, ces estimations économétriques suggèrent qu'il n'existe pas, en moyenne et toutes choses égales par ailleurs, d'effet bénéfique du prononcé d'un travail d'intérêt général ou d'un sursis-TIG sur le risque de récidive dans les cinq ans suivant la condamnation, comparativement à une courte peine d'emprisonnement ferme. Ce résultat est conforme aux perceptions des magistrats interrogés par la Cour, qui évaluent de la même façon l'efficacité du TIG et celle de l'emprisonnement pour prévenir la récidive à moyen ou long terme.

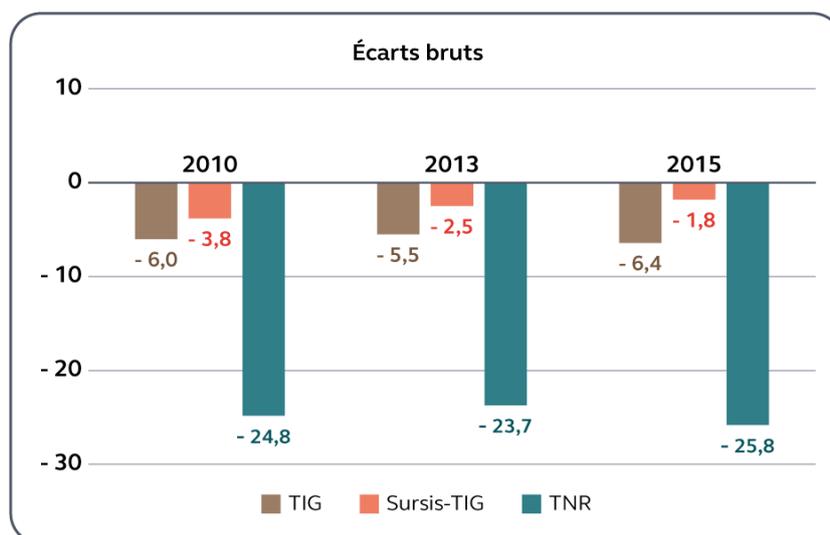
2 - Une forte stabilité dans le temps

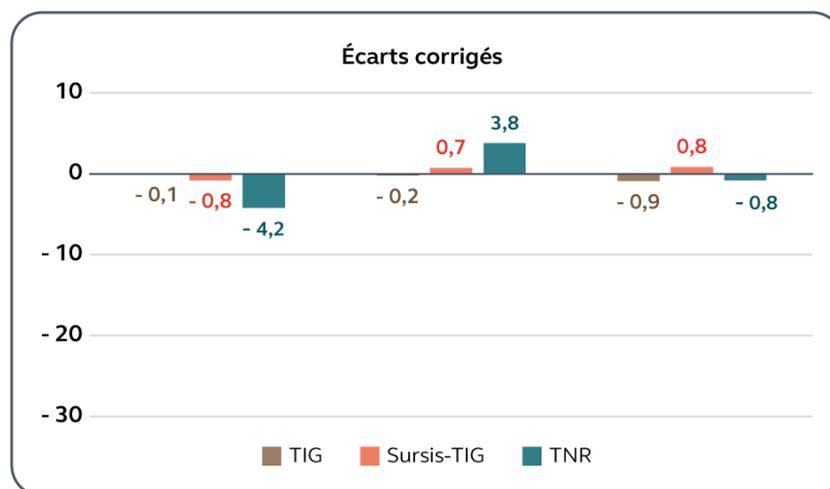
Les résultats économétriques obtenus sur la cohorte des condamnés de l'année 2010 sont très similaires à ceux des cohortes plus récentes. Pour conserver un suivi de cinq ans, la même analyse a ainsi été effectuée à partir des condamnés de 2013 puis de 2015.

Comme le montre le graphique ci-dessous, quelle que soit l'année étudiée, les écarts bruts ou « naïfs » de taux de récidive par rapport à un court emprisonnement ferme (inférieur à six mois) sont toujours du même ordre de grandeur : - 6 points de pourcentage après un TIG, - 2 à - 4 points après un sursis-TIG, et environ - 25 points après un TNR.

Après correction économétrique pour contrôler les différences de caractéristiques des condamnés, ces écarts « s'aplatissent » très fortement et l'effet estimé du travail d'intérêt général se rapproche de zéro et devient statistiquement non significatif. Seuls certains coefficients demeurent parfois statistiquement différents de zéro (en gras sur le graphique) et indiquent soit une légère réduction de la récidive à cinq ans par rapport à l'emprisonnement ferme (de - 0,9 points de pourcentage pour les TIG prononcés en 2015), soit une augmentation de la récidive (de + 3,8 points de pourcentage pour les TNR de l'année 2013).

Graphique n° 13 : synthèse des résultats sur la récidive à cinq ans selon l'année de condamnation (écart en point de %)





Source : Cour des comptes d'après le casier judiciaire national

Ces analyses mettent donc en évidence une relative stabilité des effets estimés sur la décennie 2010-2020, qui demeurent très proches de zéro (par rapport à l'emprisonnement ferme), une fois les profils spécifiques des condamnés pris en compte.

Ces estimations sont cependant limitées à l'indicateur le plus couramment utilisé, le taux de récidive à cinq ans. Il est possible d'étudier des indicateurs plus riches mesurés sur un horizon allant jusqu'à dix ans après la condamnation.

3 - De meilleurs résultats sur des indicateurs enrichis à dix ans

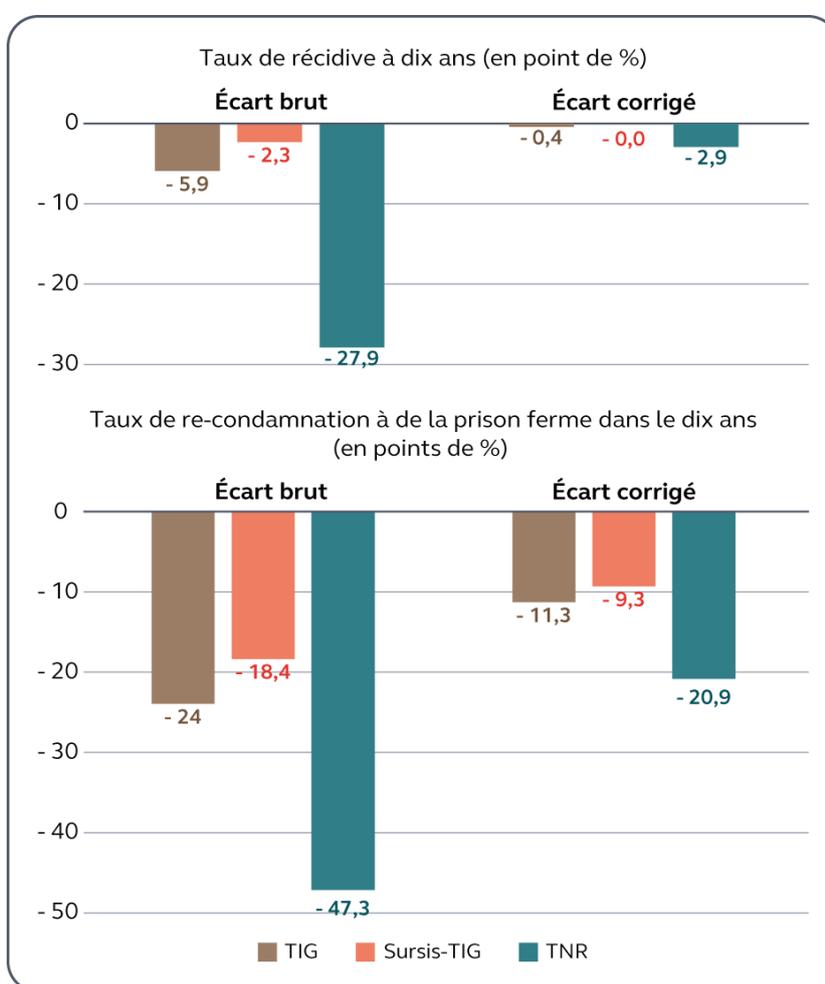
En se concentrant sur la cohorte des condamnés de l'année 2010, il est possible de suivre le devenir pénal des tigistes jusqu'à dix ans après leur condamnation. En plus du taux de récidive, la Cour a étudié la part des condamnés qui sont recondamnés à au moins une nouvelle peine d'emprisonnement ferme sur dix ans, ainsi que le nombre de condamnations accumulées durant cette période.

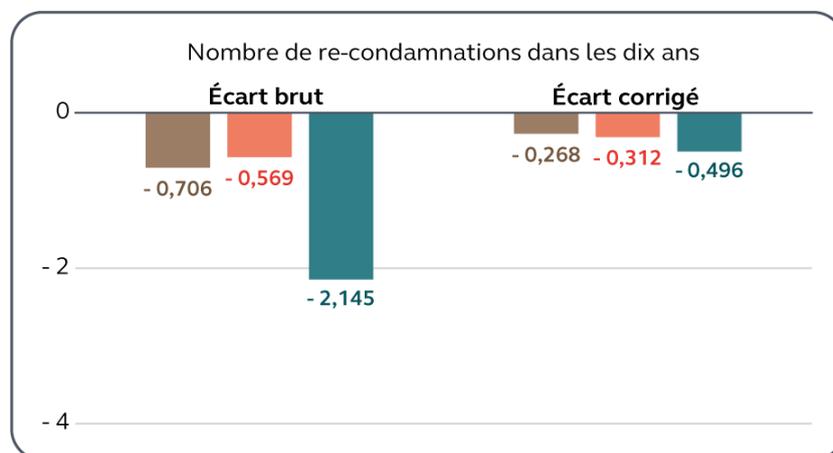
Comme le montre le graphique ci-après, les résultats sur le taux de récidive à dix ans sont très similaires à ceux obtenus à cinq ans. Une fois pris en compte économétriquement les profils spécifiques des tigistes (« écart corrigé »), les différences entre le TIG et l'emprisonnement ferme sont très faibles et non significativement différentes de zéro.

Les résultats sont en revanche plus favorables au travail d'intérêt général en ce qui concerne le taux de re-condamnation à de l'emprisonnement

ferme qui, même après correction économétrique, reste significativement inférieur « toutes choses égales par ailleurs » après un TIG (- 11 points), un sursis-TIG (- 9 points) ou un TNR (- 21 points) comparativement à l'emprisonnement ferme. De même, les tigistes accumulent significativement moins de nouvelles condamnations (environ - 0,3) sur les dix années suivantes.

Graphique n° 14 : résultats économétriques sur les indicateurs enrichis de récidive (cohorte 2010)





Source : Cour des comptes d'après le casier judiciaire national

Ces résultats ne portent que sur les peines telles qu'elles sont prononcées, et non telles qu'elles sont exécutées. Ils documentent donc les risques de récidive à profil équivalent, du point de vue du juge correctionnel qui doit arbitrer entre différentes peines possibles. De ce point de vue, le fait de privilégier une peine de TIG ou de sursis-TIG semble très peu protecteur en matière de réduction de la probabilité de récidive à cinq ou dix ans, par rapport à une peine de prison ferme. Cependant, la fréquence des condamnations et leur sévérité (mesurée par le prononcé d'un emprisonnement ferme) semblent réduites dans des proportions qui, sans être massives, paraissent non négligeables.

Ces résultats économétriques en demi-teinte pour le travail d'intérêt général sont très éloignés des *a priori* favorables qui entourent cette peine et qui ont soutenu son développement. Ils montrent que les peines de TIG, de sursis-TIG et les TNR ne sont pas plus efficaces que l'emprisonnement ferme pour réduire le risque de récidive dans les cinq ou dix ans.

III - La détention à domicile sous surveillance électronique, un frein à la récidive même si des incertitudes demeurent

La connaissance de la récidive après une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) étant très lacunaire, la Cour a souhaité documenter le phénomène malgré les limites des données disponibles. L'analyse se concentre donc sur les condamnés ayant obtenu un

aménagement de peine sous DDSE (ce qui exclut les peines autonomes de DDSE), et compare leur récidive à celle des condamnés ayant exécuté leur peine sans aménagement (« sortie sèche »).

A - Une récidive plus faible pour les condamnés aménagés sous DDSE

Le ministère de la justice ne produit pas d'indicateurs de récidive des personnes ayant bénéficié d'un aménagement sous DDSE, tous les types d'aménagement de peine sous écrou étant confondus (DDSE, placement extérieur et semi-liberté). La Cour a donc dû procéder à un appariement pour évaluer au mieux les taux de récidive après une détention à domicile sous surveillance électronique en aménagement d'une peine de prison ferme (cf. l'annexe n° 6).

1 - Des taux de récidive plus faibles

L'analyse a porté sur le suivi, pendant trois ans, de la cohorte des condamnés dont la libération ou la fin d'écrou a eu lieu en 2016 ou 2017 (dernières données disponibles).

Alors que 56 % des détenus libérés en sortie « sèche », sans aménagement, sont à nouveau condamnés pour au moins une nouvelle infraction dans les trois ans après leur libération, le taux de récidive est de 47 % chez ceux qui ont obtenu une libération aménagée sous DDSE, et même 38 % chez les condamnés ayant obtenu un aménagement sous DDSE avant toute incarcération. Ces écarts importants vis-à-vis de la sortie « sèche » (- 9 et - 19 points de pourcentage) se matérialisent dès la première année suivant la fin d'écrou.

Dans le tableau ci-dessous, les taux de récidive après une DDSE sont également comparés à ceux observés après un autre aménagement (la semi-liberté, le placement extérieur hébergé ou la libération conditionnelle). Les taux bruts sont systématiquement favorables à la DDSE, qu'il s'agisse d'aménagement en cours de détention (- 4 à - 5 points de %) ou avant toute incarcération (- 12 à - 16 points).

Tableau n° 7 : taux de récidive dans les trois ans, selon la situation des condamnés (en %)

<i>Situation pénale</i>	1 an	2 ans	3 ans
<i>Détenus libérés en sortie sèche</i>	36,7 %	49,6 %	56,1 %
<i>Aménagés en cours de détention :</i>	29,6 %	42,4 %	49,6 %
<i>DDSE</i>	27,1 %	39,7 %	47,4 %
<i>Autre aménagement</i>	32,1 %	45,1 %	51,7 %
<i>Aménagés avant incarcération</i>	20,3 %	32,3 %	39,5 %
<i>DDSE</i>	18,9 %	30,5 %	37,6 %
<i>Autre aménagement</i>	31,2 %	45,7 %	53,8 %

Source : Cour des comptes à partir des données du SSER. Notes : le type d'aménagement est imputé à partir du statut d'hébergement des aménagés.

Mais qu'il s'agisse d'un aménagement avant toute incarcération ou d'un aménagement en cours de détention pour terminer la peine à l'extérieur, les condamnés bénéficiant d'une détention à domicile sous surveillance électronique sont sélectionnés par les juges. En ce sens, les écarts bruts de récidive présentés ci-dessus peuvent tenir, pour tout ou partie, au profil spécifique de ce public.

2 - Des profils structurellement différents

L'étude des caractéristiques des personnes condamnées aménagées sous DDSE fait apparaître des différences vis-à-vis des détenus ayant été libérés en sortie « sèche », sans aménagement, comme le montre le tableau ci-dessous. À titre d'exemple, la part des diplômés du baccalauréat (ou plus) est de 39 % chez les condamnés ayant bénéficié d'une DDSE avant toute incarcération, contre 29 % chez les détenus libérés en sortie « sèche ». Les premiers sont également mieux insérés socialement (plus souvent en couple, avec enfant, avec hébergement stable). La part des étrangers est enfin nettement plus faible (9 %) qu'en sortie « sèche » (24 %).

Tableau n° 8 : taux de récidive dans les trois ans, selon la situation des condamnés (en %)

<i>Caractéristiques des condamnés</i>	DDSE avant incarcération	DDSE en cours de détention	Détenus sans aménagement
<i>Femmes</i>	6,2 %	3,7 %	4,1 %
<i>Nationalité étrangère</i>	8,6 %	9,1 %	23,5 %
<i>Diplôme bac ou sup.</i>	38,8 %	34,6 %	28,6 %
<i>En couple</i>	42,1 %	45,3 %	32,7 %
<i>Avec enfant</i>	46,7 %	48,2 %	40,5 %
<i>Sans logement (ou collectif)</i>	1,2 %	3,6 %	11,2 %

Source : Cour des comptes à partir des données du SSER. Notes : le type d'aménagement est imputé à partir du statut d'hébergement des aménagés.

Ces différences de profil, même si elles sont assez limitées et ne jouent pas toutes dans le même sens, peuvent expliquer des taux de récidive plus faibles parmi les condamnés bénéficiant d'un aménagement sous DDSE par rapport à ceux ayant été libérés en sortie « sèche » de détention. L'analyse économétrique conduite par la Cour permet de contrôler statistiquement ces caractéristiques pour s'approcher de l'effet propre de l'aménagement sous DDSE sur la récidive.

B - Toutes choses égales par ailleurs, des écarts favorables à la détention à domicile sous surveillance électronique vis-à-vis de l'emprisonnement avec une sortie « sèche »

L'analyse économétrique permet de contrôler ou corriger statistiquement les différences de récidive entre DDSE et sortie sèche de détention, sans aménagement qui peuvent s'expliquer par les caractéristiques de ces différents groupes de condamnés (cf. le détail présenté dans l'annexe n° 6). Cependant, les caractéristiques retenues dans l'analyse sont moins riches que celles utilisées pour le TIG, car la base de données disponible n'intègre pas certaines variables potentiellement importantes, comme le mode de jugement (comparution immédiate ou non, jugement contradictoire ou non, etc.), le lieu de la condamnation ou le comportement du condamné pendant sa détention (incidents, etc.).

1 - Un écart statistiquement significatif

L'analyse économétrique de la récidive, reposant sur des modèles de probabilité linéaire, permet de mesurer les effets « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire à caractéristiques observables équivalentes, d'un aménagement sous DDSE, comparativement à une détention avec sortie « sèche », après une période de trois ans. Les analyses distinguent les aménagements avant incarcération des aménagements pendant la détention.

Le modèle « naïf » (sans correction) produit des écarts entre DDSE et sortie « sèche » de détention, sans aménagement, similaire à ceux présentés plus haut : en moyenne, les condamnés qui bénéficient d'un aménagement sous DDSE en substitution totale de l'incarcération présentent un taux de récidive à trois ans inférieur de 19 points de pourcentage aux détenus libérés en sortie sèche ; l'écart est de -7,5 points pour ceux qui ont obtenu leur DDSE en cours de détention.

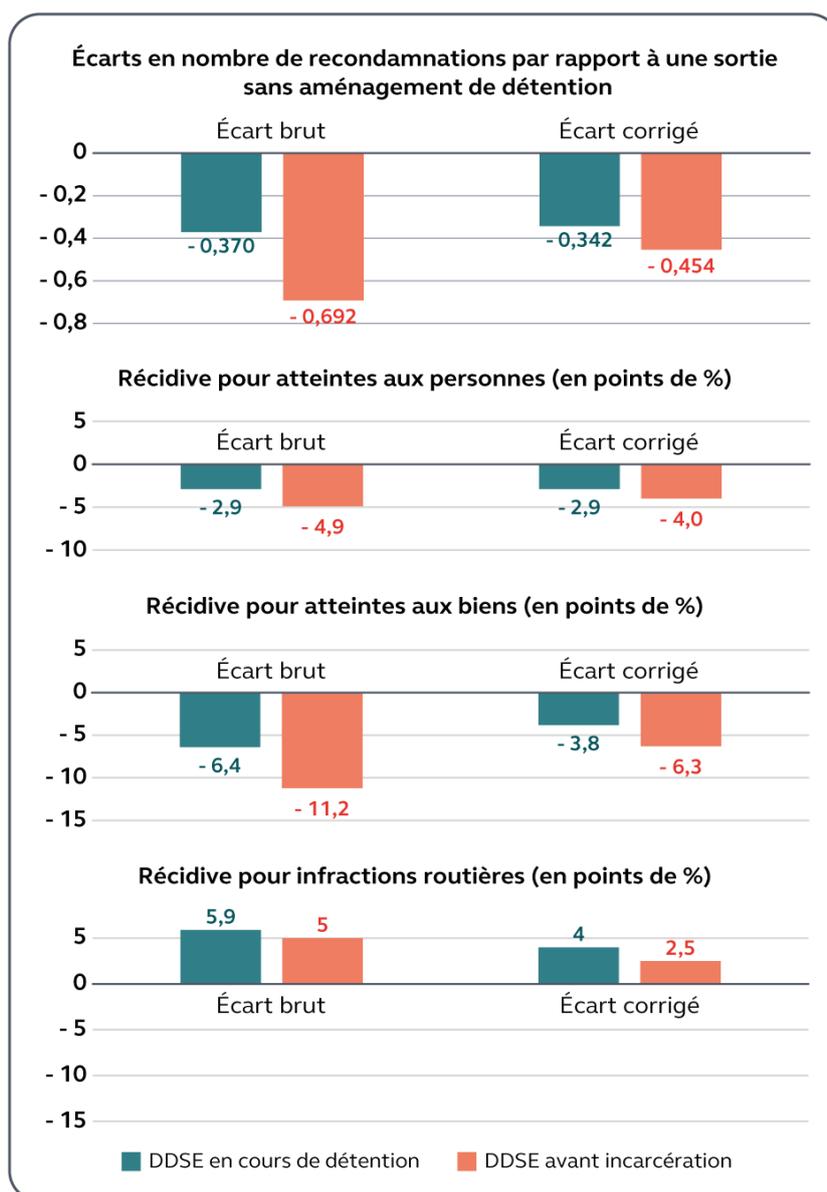
Une fois que sont prises en compte et corrigées statistiquement les caractéristiques socio-démographiques et criminologiques des condamnés (modèle corrigé), l'effet estimé d'une DDSE avant toute incarcération diminue d'environ un tiers mais reste très significatif : à profil équivalent, les personnes ayant bénéficié d'une DDSE à la place de l'incarcération présentent des taux de récidive inférieurs de 13,5 points de pourcentage dans les trois années suivantes. Concernant les personnes dont l'aménagement sous DDSE a été obtenu plus tard, en cours de détention, l'effet bénéfique est moindre mais reste de l'ordre de -8 points de pourcentage. Les effets imputables aux autres types d'aménagement (semi-liberté, placement extérieur et libération conditionnelle) sont moindres en moyenne, mais restent statistiquement significatifs.

2 - D'autres indicateurs : nombre de re-condamnations et types d'infractions commises

À partir des données utilisées et en appliquant la même méthode économétrique, il est possible d'analyser d'autres indicateurs sur le devenir pénal dans les trois ans des condamnés bénéficiant d'une détention à domicile sous surveillance électronique : le nombre cumulé de re-condamnations dans les trois ans de la fin d'écrou et le type d'infraction commise en récidive, en distinguant les atteintes aux personnes, les atteintes aux biens et les infractions routières (les autres types restants étant marginaux).

Les résultats, présentés dans le graphique ci-dessous, différencient comme *supra* les aménagements avant toute incarcération de ceux octroyés en cours de détention, tandis que les sorties « sèches », sans aménagement, servent à nouveau de groupe de comparaison.

Graphique n° 15 : résultats économétriques sur les indicateurs enrichis de récidive à trois ans (cohorte 2016-2017)



Source : Cour des comptes d'après les données du SSER. Note : le type d'aménagement est imputé à partir du statut d'hébergement des aménagés.

Concernant le nombre de re-condamnations accumulées, les résultats sont à nouveau favorables aux aménagements sous DDSE face à la détention classique avec sortie « sèche » : même après correction économétrique des caractéristiques socio-démographiques et criminologiques, on estime que les condamnés en aménagement sous DDSE accumulent 0,34 à 0,45 re-condamnations en moins sur les trois années suivantes.

Les résultats économétriques distinguant le type d'infraction commises en récidive indiquent, après correction, des effets favorables de la DDSE sur les atteintes aux personnes (avec une probabilité de récidive réduite de -3 à -4 points de pourcentage), les atteintes aux biens (-4 à 6 points), mais des effets défavorables sur la récidive pour infractions routières (+3 à +4 points). Tous ces effets sont statistiquement significatifs, et sont plus favorables lorsque la DDSE intervient en pleine substitution de l'incarcération plutôt qu'en cours de détention.

3 - Des résultats favorables à la DDSE mais fragiles

Au global, les effets estimés sur la récidive sont nettement en faveur des aménagements sous DDSE, comparativement à la détention classique avec une sortie « sèche » sans aménagement. L'efficacité de la détention à domicile sous surveillance électronique semble également meilleure que celle des autres aménagements, en moyenne et « toutes choses égales par ailleurs ». Les résultats sont d'un ordre de grandeur assez important, autour de -10 points de pourcentage dans la probabilité de récidive à trois ans, et apparaissent légèrement supérieurs à ceux obtenus dans la seule étude quasi-expérimentale menée jusqu'à présent en France (sur les 580 premiers placés entre 2000 et 2003)⁴⁶.

Cependant, l'analyse de la Cour présente certaines limites.

D'une part, elle repose sur une méthodologie non-expérimentale qui peut échouer à corriger pleinement les biais de sélection affectant les aménagements de peine. En effet, certaines variables importantes dans les décisions des juges correctionnels et des juges d'application des peines, comme la qualité du projet de réinsertion du condamné, son comportement à l'audience ou encore le mode de jugement, ne sont pas disponibles dans les bases de données utilisées. Leur omission peut biaiser les résultats, très vraisemblablement en faveur des aménagements de peine, bien que ce

⁴⁶ Dans l'étude précitée de Henneguelle, Momnery et Kensey (2016), le résultat principal après correction des biais de sélection sur les variables observables et sur celles inobservables était de -6 à -7 points de pourcentage dans la probabilité de récidive après cinq ans pour une DDSE obtenue avant toute incarcération.

risque soit partiellement réduit par les autres caractéristiques prises en compte. Les résultats reposent ainsi sur l'hypothèse, non vérifiable statistiquement, que les caractéristiques socio-démographiques et criminologiques qui sont incluses dans l'analyse économétrique permettent de bien saisir en moyenne les arbitrages opérés par les magistrats en matière d'aménagement.

D'autre part, les résultats doivent également être interprétés avec prudence puisque le type d'aménagement (DDSE ou autre) a dû être « imputé »⁴⁷ par la Cour, faute d'informations suffisamment précises dans les données mises à disposition par le ministère de la justice.

Enfin, les analyses se concentrent sur la cohorte des sortants des années 2016 et 2017, c'est-à-dire avant la massification des aménagements sous DDSE induite par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) à partir de 2019. Cette massification pourrait entraîner un moins bon profilage des condamnés bénéficiant d'un aménagement, avant l'incarcération comme en cours de détention, ainsi qu'un suivi insuffisant par les SPIP des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique. Ce risque d'une moindre efficacité de la DDSE aujourd'hui est d'autant plus crédible qu'une majorité des juges d'application des peines observent une augmentation sensible des incidents et des alarmes au cours des DDSE en libération sous contrainte mais aussi en aménagement de peine⁴⁸.

Cette perception gagnerait à être objectivée : confrontée aux résultats établis pour les cohortes les plus anciennes, elle confirmerait la pertinence du « profilage » réalisé par les magistrats dans le cadre de procédures où ils sont mis en situation d'individualiser effectivement la peine. Avec des libérations sous-contraintes (LSC) systématisées, décidées *via* des procédures rapides, l'absence d'individualisation est porteuse d'un risque de fragilisation de l'efficacité des peines, comme la Cour l'a souligné dans son rapport précité sur la gestion des incarcérations.

Même s'ils apportent des éléments encourageants, les résultats obtenus dans l'analyse de la Cour sur la cohorte 2016-2017 restent fragiles et devront être confirmés dans un contexte de recours croissant à la DDSE pour que son efficacité sur la récidive puisse être attestée.

⁴⁷ Dédit par la Cour en fonction du statut d'hébergement par l'administration pénitentiaire.

⁴⁸ À la question de savoir si les incidents sous DDSE-aménagement ont augmenté depuis la LPJ, seuls 21 % des JAP répondent « non ». À l'inverse, 26 % répondent « un peu », 34 % « de façon notable » et 19 % « beaucoup ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La politique publique de développement des peines alternatives et des aménagements de peine a souvent été justifiée par leur impact plus favorable sur la récidive que l'incarcération. Mais peu d'études scientifiques permettent de l'étayer. Les quelques travaux disponibles en France sont pour l'essentiel basés sur une méthodologie fragile, notamment en termes d'échantillonnage et de biais de sélection, et sur des données anciennes. En cela, il ne s'agit bien souvent pas de véritables évaluations utiles à la décision publique, d'autant que la gravité ou la fréquence des récidives n'est presque jamais mesurée.

Des études plus précises et rigoureuses doivent impérativement être conduites. Ainsi, le ministère devrait mettre rapidement en place un suivi statistique rigoureux de la récidive des condamnés à une peine de détention à domicile sous surveillance électronique et de ceux en aménagement de peine, en distinguant cette détention à domicile des autres aménagements de peine (y compris les libérations sous contrainte). Il devrait également produire régulièrement des indicateurs prospectifs de récidive suivant le devenir pénal des personnes condamnées sur le modèle du suivi récent des sortants de prison, si possible en les enrichissant d'indicateurs sur la fréquence et la sévérité des récidives. Il devrait enfin poursuivre ses efforts en matière d'évaluation de l'efficacité des peines et des prises en charge par les SPIP en milieu ouvert et fermé, en s'appuyant sur des comparaisons « toutes choses égales par ailleurs ».

Les travaux réalisés par la Cour sur la base des données aujourd'hui disponibles montrent que le taux de récidive dans les cinq ans après une condamnation à un TIG ou à un sursis-TIG atteint près de 60 %, soit un niveau proche de celui observé pour les condamnés à de l'emprisonnement ferme. Mais les tigistes présentent en moyenne des profils structurellement à risque de récidive compte tenu de leur jeune âge, de leur faible insertion socio-professionnelle et de leur passé pénal déjà marqué par la récidive.

Pour autant, une fois que ces caractéristiques sont prises en compte et corrigées économétriquement, le travail d'intérêt général demeure une peine qui ne semble pas plus efficace que l'emprisonnement ferme pour prévenir la récidive à cinq ou dix ans. Les résultats sont cependant plus favorables au TIG sur des indicateurs de fréquence ou de gravité.

Ces résultats globalement décevants sont cohérents avec les perceptions des magistrats interrogés par la Cour sur l'effet du TIG en matière de récidive. Ils renvoient aux modalités actuelles d'exécution de cette mesure.

Pour sa part, le taux de récidive après une détention à domicile sous surveillance électronique n'avait fait l'objet d'aucune étude statistique en France depuis près de vingt ans, alors même que cette sanction s'est largement développée au fil des réformes successives. Malgré les faiblesses des données disponibles, la Cour a donc souhaité documenter la récidive des personnes condamnées à une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Faute de données sur les DDSE-peines, elle s'est limitée aux seuls aménagements de peine, avant toute incarcération ou au cours de la détention, en comparant les bénéficiaires d'une DDSE aux détenus ayant été libérés en sortie « sèche », sans aménagement.

Les résultats bruts après trois ans sont nettement favorables à la DDSE, avec des taux estimés de récidive inférieurs de neuf à 19 points de pourcentage, par rapport aux sorties « sèches ». Ces résultats peuvent s'expliquer au moins en partie par le profil spécifique des condamnés ayant bénéficié de cet aménagement avant ou pendant la détention. Mais l'analyse économétrique menée par la Cour pour corriger ces spécificités suggère malgré tout une meilleure efficacité des aménagements sous DDSE par rapport à la détention.

Ces résultats encourageants doivent cependant être interprétés avec précaution compte tenu des limites des données disponibles : la variable DDSE a dû être « imputée » par la Cour, et les caractéristiques disponibles dans les bases de données exploitées peuvent être insuffisantes pour éliminer totalement les biais de sélection. Enfin, l'analyse porte uniquement sur la cohorte 2016-2017, soit avant la massification récente des DDSE, qui pourrait entraîner un moins bon profilage des condamnés qui en bénéficient, et un suivi insuffisant par les personnels pénitentiaires.

S'ils sont encourageants en matière de prévention de la récidive, les résultats obtenus sur ces cohortes de 2016-2017 doivent être confirmés par des études sur les conséquences de l'augmentation du recours à la DDSE dans le cadre des libérations sous contraintes. Ce contexte nouveau rend d'autant plus urgent d'améliorer l'appareillage statistique du ministère de la justice pour assurer un bon suivi de la récidive des personnes sous DDSE.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 6. Produire des indicateurs prospectifs de la récidive des personnes sanctionnées par un travail d'intérêt général, une détention à domicile sous surveillance électronique ou un aménagement de peine sous forme de détention à domicile sous surveillance électronique et poursuivre les efforts entrepris en matière d'évaluation de l'efficacité de ces mesures et de leur prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (ministère de la justice).*

Chapitre IV

Malgré des résultats insuffisants, deux mesures indispensables pour lutter contre la surpopulation carcérale

L'évaluation menée par la Cour des comptes sur le déploiement du travail d'intérêt général et de la détention à domicile sous surveillance électronique montre que les résultats de cette politique publique sont pour le moins contrastés. Peu effectives en tant que sanctions, elles contribuent faiblement à la réinsertion des condamnés et leur performance en matière de prévention de la récidive est quasi nulle pour les travaux d'intérêt général et limitée pour les détentions à domicile sous surveillance électronique.

Mais ces résultats, peu probants dans le cadre actuel d'exécution des mesures, doivent être mis en regard de ceux de l'incarcération et des contraintes qui pèsent actuellement sur le système carcéral.

Ce contexte nécessite de mobiliser plus efficacement les travaux d'intérêt général et les détentions à domicile sous surveillance électronique en en faisant de véritables peines.

I - Une saturation du système carcéral qui impose de mobiliser les travaux d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique

Les contraintes extrêmes qui pèsent aujourd'hui sur le système d'exécution des peines imposent de mobiliser les travaux d'intérêt général (TIG) et les détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE) pour éviter les courtes peines d'incarcération.

A - Un système carcéral qui ne parvient plus à faire face

Depuis plus de vingt ans, la croissance continue de la population incarcérée conduit à une surpopulation carcérale qui atteint chaque mois des niveaux inégalés. Au 1^{er} novembre 2024, elle dépassait 128 %.

Cette suroccupation concerne surtout les maisons d'arrêt où sont incarcérés les condamnés aux peines les plus courtes et ceux en attente de jugement. Dans ces établissements, la suroccupation dépasse 150 % avec des situations encore plus critiques dans certaines structures, dans la région Occitanie notamment.

Comme la Cour l'a souligné dans un rapport publié en 2023⁴⁹, cette surpopulation, régulièrement dénoncée, expose la France et le ministère de la justice à des condamnations par le juge, européen notamment⁵⁰. Elle entraîne des conditions de fonctionnement particulièrement dégradées pour l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Aujourd'hui, la prison, pas plus que les TIG ou les DDSE, ne remplit les fonctions assignées à la peine.

En termes de sécurité, la saturation du parc pénitentiaire pose des difficultés majeures. L'actualité la plus récente montre que, dans un contexte de surpopulation, l'incarcération n'empêche pas certains détenus de poursuivre leurs activités criminelles. Dans les maisons d'arrêt, la promiscuité et les risques de violence sont accrus.

⁴⁹ Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, rapport public thématique, octobre 2023.

⁵⁰ CEDH, arrêt J.M.B. et autres c. France, 30 janvier 2020. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a relevé l'existence d'un « problème structurel » en matière de surpopulation carcérale.

Ces tensions se répercutent dans l'ensemble du parc pénitentiaire. La suroccupation des maisons d'arrêt est telle que le ministère de la justice n'a d'autre choix que de maximiser les taux d'occupation des autres structures. Des transferts plus nombreux et fréquents permettent ainsi de soulager certaines maisons d'arrêt quand leur situation devient critique. Lourds à organiser, ces transferts constituent des zones de risques en termes de sécurité, comme tous les mouvements de détenus. L'attaque d'un fourgon pénitentiaire l'a mis en évidence de manière dramatique en mai 2024.

En termes d'insertion, pour la plupart des condamnés à des courtes peines, l'incarcération a un effet désocialisant. Les contraintes qui pèsent sur les maisons d'arrêt empêchent d'y déployer des dispositifs favorisant le travail ou la formation professionnelle voire la simple réalisation de démarches d'accès aux droits sociaux. Certains établissements, les structures d'accompagnement à la sortie notamment, font exception. Mais elles ne concernent qu'une part minoritaire des condamnés. Dans la plupart des maisons d'arrêt, aucune activité ne peut être organisée pour les détenus, qui passent l'essentiel de leurs journées en cellule.

En termes de récidive, comme souligné dans le chapitre précédent, plus de 60 % des sortants de prisons sont recondamnés et dans près de 80 % des cas, leur re-condamnation les conduit en prison. L'essentiel des premières récidives intervient dès les premiers mois de libération, ce qui illustre la performance médiocre de la prison pour favoriser la désistance, c'est-à-dire la sortie d'un parcours délinquant.

Dans ce tableau, sombre, le principal avantage de la prison face aux travaux d'intérêt général ou aux détentions à domicile sous surveillance électronique devrait être celui de la « neutralisation » des condamnés incarcérés à des courtes peines (cf. *supra*). Or, comme la Cour l'a montré dans son rapport précité sur la gestion des incarcérations, la nécessité de faire face à la surpopulation carcérale a conduit à utiliser la procédure de libération sous contrainte (LSC) comme un processus de gestion des flux. Il organise les sorties pour permettre les entrées nouvelles liées aux incarcérations décidées par les magistrats.

Cette régulation, que d'autres pays européens sont eux-aussi contraints de pratiquer, la Grande-Bretagne notamment, n'est pas affichée en tant que telle en France et reste loin d'endiguer la progression de la population carcérale. Elle se fait au prix d'une accumulation de procédures qui mobilise lourdement les magistrats et les fonctionnaires pénitentiaires, au détriment de leurs autres missions. Les modalités actuelles de cette régulation contribuent ainsi à alourdir la charge des juridictions déjà confrontées à des contentieux auxquels elles peinent à faire face.

B - Une mobilisation nécessaire des TIG et des DDSE

Pour faire face à ce contexte qui s'aggrave, la construction de nouvelles places de prison n'est pas un levier aisément mobilisable. L'ouverture de nouveaux établissements dont la construction a été décidée est difficile et le fonctionnement de ceux qui existent occasionne des charges bien supérieures aux TIG et DDSE.

1 - L'ouverture difficile de nouveaux établissements pénitentiaires

À court terme, comme le garde des sceaux l'a annoncé à l'automne 2024, les programmes en cours sont déjà sous-dimensionnés. L'augmentation mensuelle nette de la population incarcérée est d'environ 500 détenus selon le ministère de la justice. Pour y faire face, il faudrait disposer chaque mois d'un nouvel établissement, comparable aux maisons d'arrêt de Nanterre ou de Toulouse Seysses, dont la capacité théorique est de 600 places.

Or les constructions déjà décidées, dans le cadre du programme « 15 000 », accusent des retards importants. L'identification d'emprises foncières pour les construire est délicate, en raison de l'opposition parfois forte des riverains. Elle débouche souvent, voire systématiquement, sur des contentieux qui freinent la réalisation des travaux dans les délais impartis.

De surcroît, l'administration pénitentiaire se heurte à des difficultés pour faire fonctionner les établissements en raison, notamment, des tensions qui perdurent pour le recrutement des personnels de surveillance. À ce jour, et alors même que des créations d'emplois sont autorisées par chaque loi de finances, une part significative ne peut être pourvue. Selon le directeur de l'administration pénitentiaire, il manquerait aujourd'hui 2 600 surveillants pour faire face aux besoins.

Enfin, la construction de places de prison constitue un investissement important pour l'État. Le coût budgétaire actualisé du programme « 15 000 » a ainsi été estimé par la direction du budget en juin 2022 à 5,4 Md€, contre 4,5 Md€ prévus initialement. À ce coût de construction s'ajoutent des charges de fonctionnement bien plus lourdes que pour les TIG et les DDSE

2 - Un coût de fonctionnement de la prison bien supérieur à celui des TIG et des DDSE

Les limites de la comptabilité analytique du ministère de la justice empêchent d'établir et de comparer de manière rigoureuse le coût d'un TIG ou d'une DDSE et celui d'une journée de détention (cf. l'annexe n° 7). Certaines charges sont difficiles à intégrer et la méthodologie retenue par le ministère ne prend pas en considération les dépenses immobilières inhérentes au fonctionnement des établissements, pourtant significatives (loyers relatifs aux établissements à gestion déléguée notamment). Il devrait poursuivre ses efforts en incluant non seulement toutes les dépenses relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, y compris les coûts de construction, mais également celles relatives aux magistrats du parquet et du siège chargés du suivi de l'application des peines.

Retenant une approche plus large que le ministère (cf. l'annexe n° 7), la Cour a estimé le coût global d'un TIG à 1 862 € et celui d'une DDSE à 2 788 € en 2022.

Ces estimations sont difficiles à comparer avec le coût d'une journée de détention, soit 141,99 € en 2022 selon les calculs de la Cour. En effet le coût des mesures alternatives est fondé sur le nombre de mesures, qu'elle qu'en soit la durée, alors que le coût de l'incarcération est calculé sur le nombre de jours de détention. En tout état de cause, le coût des deux mesures est très inférieur à celui d'un temps équivalent passé en détention.

Dans tous les pays étudiés par la Cour, un écart de même nature est constaté. Les pays qui affichent des coûts supérieurs à la France pour les mesures de milieu ouvert sont ceux dans lesquels le suivi et l'accompagnement des personnes condamnées est plus important.

Le coût des peines de probation à l'étranger

En Allemagne, l'accompagnement par le service de probation coûterait 2,50 € par jour, contre 100 € pour une journée de détention en moyenne par détenu.

En Roumanie, le coût de la détention d'une personne serait 50 fois plus élevé que celui du suivi d'une personne par le système de probation (303,17 € en 2022).

Au Royaume-Uni, une étude datant de 2015 a établi le coût annuel du suivi d'un prisonnier à 34 766 £ (47 629 €), soit huit fois plus que celui d'un condamné en milieu ouvert, évalué à 4 305 £ (5 940 €).

En Norvège, le coût d'une peine de surveillance électronique *ab initio* est estimé à 2 588,86 €, contre 4 659,95 € en moyenne pour une peine réalisée partiellement en dehors de la prison avec des mesures de surveillance électronique. Un rapport commandé par le service de probation a conclu que des économies étaient effectivement réalisées lorsque l'exécution d'une peine se déroulait en dehors de la prison avec des mesures de surveillance électronique. Elles sont d'environ 1 985 € par prisonnier effectuant l'intégralité de sa peine en dehors de la prison.

En 2024, au Danemark, le coût journalier d'une peine de probation est estimé à 470 couronnes danoises (63 €) contre 1 440 couronnes (193 €) par jour dans un centre de détention.

En Suède, le service de probation estimait en 2016 le coût moyen par jour et par condamné à 350 € en prison, 380 € en maison d'arrêt et seulement 30 € pour le placement sous surveillance électronique. MM. Grenet, Grönqvist et Niknami estiment dans un article publié en 2023⁵¹ dans le *Journal of Public Economics* que les économies budgétaires réalisées en 1998 pour un placement sous surveillance électronique étaient de 3 550 \$ par rapport à l'incarcération d'un détenu en milieu fermé.

Sources : réponses des magistrats de liaison et bibliographie sur les comparaisons internationales

3 - Un avantage comparatif qui n'est pas que budgétaire

Certains pays, la Suède notamment, complètent cette comparaison strictement budgétaire par le calcul du coût social et économique des TIG et de la DDSE. Ceci permet d'identifier la charge globale que la collectivité économise en limitant les incarcérations.

Cette approche rencontre en France d'importantes difficultés méthodologiques en raison de l'absence de données sur le devenir social et professionnel des condamnés une fois leur peine effectuée. Les quelques chiffres actuellement disponibles s'avèrent encore peu solides⁵².

⁵¹ Grenet, Grönqvist, Niknami, *The effects of electronic monitoring on offenders and their families*, *Journal of Public Economics*, 2023, Volume 230.

⁵² Une étude réalisée à la demande de l'Atigip sur une cohorte de sortants de prison au cours des 12 mois suivant leur sortie de détention conclut que les coûts publics de la faible insertion professionnelle et de la récidive peuvent être estimés à 1,4 Md€ par an, sur la base d'hypothèses lourdes utilisant notamment les données d'études portant sur des pays étrangers dont les systèmes sociaux et pénaux diffèrent de ceux de la France.

Les bénéfices indirects des DDSE

Les auteurs⁵³ d'une étude portant sur la Suède évaluent les bénéfices indirects de la mesure de surveillance électronique, en particulier pour le marché du travail. Ils estiment que le bénéfice social total de cette mesure alternative serait d'environ 24 500 \$ (22 500 €) par placement, ce qui est quatre fois supérieur au coût du dispositif. Ce gain pour les finances publiques résulte de plusieurs facteurs : diminution significative du nombre d'incarcérations ; augmentation corrélative de l'offre de travail, les condamnés n'étant pas soustraits au marché du travail ; augmentation du niveau éducatif des enfants dont les parents ont bénéficié d'une peine alternative à l'incarcération ; augmentation de leurs revenus à 25 ans par rapport à ceux des enfants de personnes condamnées à une peine d'incarcération équivalente.

D'autres études évaluatives établissent que l'exécution des peines alternatives à l'incarcération a des effets économiques positifs. Ainsi, en Norvège, une étude a évalué à 7 500 € pour la DDSE aménagement de peine, et à 10 500 € pour la DDSE comme modalité de libération conditionnelle, les dépenses évitées par le corps social par rapport à une incarcération⁵⁴. Enfin, au Danemark, une étude empirique met également en évidence un effet positif de la DDSE sur la réinsertion sociale des détenus et de leur famille⁵⁵.

Ces démarches gagneraient à être affinées dans un cadre de recherche, ce qui nécessiterait un appariement entre les données du ministère de la justice et celles d'un certain nombre d'acteurs permettant de retracer les parcours d'anciens condamnés (caisses d'allocations familiales, impôts, France Travail). Elles permettraient de mieux cerner l'« avantage comparatif » des TIG et des DDSE par rapport à l'incarcération en chiffrant l'impact des effets désocialisants de la prison.

(Note d'analyse *Étude des impacts économiques de la réinsertion professionnelle et de la récidive des sortants de prison*, décembre 2022).

⁵³ Grenet, Grönqvist, Niknami, *The effects of electronic monitoring on offenders and their families*, Journal of Public Economics, 2023, Volume 230.

⁵⁴ RASMUSSEN, Ingeborg. Evaluation of the serving of sentences on electronic monitoring. Report 2016/2. Vista Analyse, 2016. Accessible en ligne : https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5598/va-rapport_2016-02_evaluating_av_soning_med_fotlenke_revidert_vedr_05082016.pdf

⁵⁵ ANDERSEN, Lars H., ANDERSEN, Signe H. « Effect of Electronic Monitoring on Social Welfare Dependence ». Criminology and Public Policy, vol. 13(3), 2014, pp. 349-379. Accessible en ligne : <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12087>

II - Une nécessaire évolution des modalités d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les constatations dressées par la Cour montrent qu'aujourd'hui les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont insuffisamment mobilisés dans la mise en œuvre des TIG et des DDSE. Une évolution de leurs conditions d'intervention est indispensable pour en faire de véritables sanctions et mieux accompagner les démarches d'insertion.

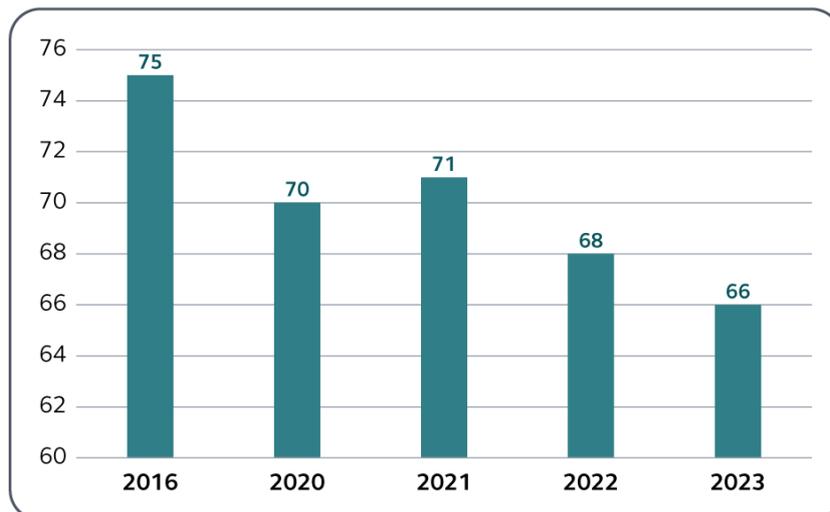
A - Un profil des condamnés qui impose une mobilisation plus significative des SPIP

Selon l'administration pénitentiaire et les professionnels rencontrés, deux facteurs principaux expliquent la faible mobilisation des SPIP autour des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique.

Le premier tient aux effectifs disponibles. En dépit des efforts de création de postes qui ont accompagné la loi de programmation pour la justice de 2019, le nombre de personnes suivies par agent reste supérieur à l'objectif de référence fixé par le ministère de la justice (60)⁵⁶. Selon ce dernier, en 2023, en prenant en compte tous les personnels ayant des fonctions d'insertion et de probation (soit les conseillers titulaires, les agents contractuels et les assistants sociaux faisant fonction de conseiller, y compris en direction interrégionale), ces derniers ont suivi en moyenne 66 personnes.

⁵⁶ Pour la répartition des 1 500 emplois à créer au sein des SPIP sur la période 2018-2022, la direction s'est appuyée sur un ratio national moyen déterminé en 2014 d'un CPIP pour 60 personnes suivies, en milieu ouvert comme en milieu fermé. Ce *quantum* correspond au standard préconisé au niveau européen par le Conseil de l'Europe, d'un personnel de surveillance pour 50 personnes placées sous surveillance électronique et d'un assistant de service social pour 500 personnes suivies.

**Graphique n° 16 : évolution du nombre moyen de personnes
condamnées suivies par des personnels d'insertion et de probation**



Source : direction de l'administration pénitentiaire

Ce chiffre reste supérieur à la moyenne européenne : le nombre de personnes suivies par conseiller au niveau des pays membres du Conseil de l'Europe est en moyenne de 39⁵⁷. Il est sensiblement inférieur dans certains pays (19 au Danemark ou 10,9 en Suède). Ces chiffres doivent toutefois être considérés avec prudence, les missions confiées aux conseillers de probation variant d'un pays à l'autre, et dépendant très largement du système pénal et pénitentiaire mis en place.

De surcroît, le ratio communiqué par le ministère de la justice est une moyenne nationale qui masque des écarts territoriaux parfois très prononcés. Ces écarts traduisent notamment des difficultés pour pourvoir les postes prévus dans les effectifs de référence des SPIP. En 2022, le taux de couverture des postes ouverts était de 78 % pour les directeurs et les conseillers et de 87 % pour les surveillants. Aucun service n'atteint pour l'instant son effectif de référence de conseillers et les différences sont sensibles selon les lieux : de 76,1 % de taux de couverture dans la région de Dijon à 81,9 % pour les territoires d'outre-mer.

Le deuxième facteur qui explique la faible intensité du suivi opéré sur les personnes en TIG et en DDSE tient aux modalités de travail des conseillers. Les personnes en TIG et sous DDSE ne représentent en effet

⁵⁷ Statistiques SPACE 2.

que 15 % des personnes qu'ils suivent. Or leur doctrine d'intervention organise leur activité en fonction de l'évaluation qu'ils réalisent des besoins de la personne et des risques perçus de récidive. Les publics TIG et DDSE ne sont pas considérés comme particulièrement « à risque », contrairement, par exemple, aux condamnés pour des faits de violence intrafamiliale, qui doivent faire l'objet d'un suivi rapproché.

La doctrine d'intervention des SPIP et le référentiel des pratiques professionnelles (RPO1)⁵⁸

Chargés d'opérer le suivi en milieu ouvert et fermé des populations sous main de justice, les CPIP évaluent le risque de récidive conformément à un référentiel des pratiques opérationnelles (RPO1) s'inspirant des règles adoptées en 2010 par le Conseil de l'Europe incitant à développer de tels outils. Le RPO1 s'inscrit dans la lignée de la criminologie, notamment québécoise. Faisant appel à la fois au droit, à la psychologie et à la sociologie, la criminologie entend permettre de comprendre les ressorts du passage à l'acte en vue de favoriser la désistance, c'est-à-dire la sortie de la délinquance.

Le RPO1 préconise un travail d'évaluation qui mobilise différents outils tels que l'entretien motivationnel, l'analyse « Risque-Besoin-Réceptivité » ou encore le travail sur la posture professionnelle. Quatre niveaux de suivi des SPIP sont définis en fonction des résultats de cette évaluation, allant d'un rendez-vous hebdomadaire en cas de risque élevé à une absence de convocation en cas de risque nul.

Or l'enquête de la Cour des comptes a montré que la réorientation de la politique pénale, et notamment le développement des alternatives aux poursuites, se sont accompagnés d'une évolution du public des TIG comme des DDSE. Aujourd'hui, les condamnés concernés présentent à la fois des profils de récidive marqués et des fragilités sociales importantes (cf. les chapitres 2 et 3). Ceci impose de redéfinir les modalités d'intervention des SPIP pour qu'ils contribuent mieux à l'effectivité des sanctions et à l'appui à la réinsertion.

B - Une mobilisation nécessaire pour faire des TIG et des DDSE de véritables sanctions

Pour que les travaux d'intérêt général et les détention à domicile sous surveillance électronique soient effectivement utilisés comme des sanctions,

⁵⁸ *Référentiel des Pratiques Opérationnelles n°1, La méthodologie de l'intervention des SPIP*, Direction de l'administration pénitentiaire, 2018.

la mobilisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation doit être renforcée au stade de leur prononcé comme de leur exécution.

1 - Au stade du prononcé

Au stade du prononcé, l'interaction entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les juridictions reste insuffisamment efficace. Les SPIP doivent être mis en capacité de donner aux magistrats des informations pertinentes à la fois sur la situation des personnes mises en cause et leur risque de récidive et sur les dispositifs permettant de prendre en charge les condamnés et d'individualiser la réponse pénale. Des outils ont été mis en place pour structurer cet indispensable dialogue et la Cour fait des recommandations pour les consolider. Mais la lenteur des progrès constatés impose d'aller plus loin.

Dès 2016, un rapport commun des inspections générale des finances, des affaires sociales et des services judiciaires⁵⁹ avait fait la proposition d'organiser une présence physique des SPIP dans les tribunaux judiciaires. Six ans plus tard, le rapport rendu à la suite des états généraux de la justice l'a également proposé. Aucune suite n'a été donnée à ces propositions, pour des raisons tenant notamment aux moyens humains et immobiliers à mobiliser.

L'enjeu que constitue aujourd'hui un déploiement effectif des TIG et des DDSE en substitution de l'incarcération justifie qu'une expérimentation soit mise en place dans quelques juridictions. Elle pourrait prendre la forme d'une permanence de conseillers d'insertion et de probation lors des audiences correctionnelles, voire de leur présence pendant ces audiences, sur le modèle de l'accompagnement des mineurs par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Une mission d'assistance de l'inspection générale de la justice pourrait accompagner cette démarche pour en faciliter le déploiement et en assurer l'évaluation.

2 - Au stade de l'exécution des mesures

Les conditions de mise en œuvre des mesures déterminent leur effectivité en tant que sanction pénale. La situation actuelle n'est pas satisfaisante en termes de délais pour les travaux d'intérêt général et de suivi des incidents pour les TIG comme pour la détentions à domicile sous

⁵⁹ Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire - IGAS - Inspection générale des affaires sociales

surveillance électronique. Des axes d'amélioration existent et la Cour formule des recommandations pour les déployer, et donc rendre ces peines plus crédibles aux yeux des magistrats en tant qu'alternatives à l'incarcération.

La situation actuelle se caractérise aussi par une faible capacité du système d'exécution des peines à exercer un contrôle effectif. Les contacts des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation avec les condamnés restent souvent formels. La sanction d'un manquement, lorsqu'il est détecté, ou d'une absence à une convocation, est la rédaction d'un rapport au juge d'application des peines. De leur côté, confrontés à un flux de dossiers et de rapports importants, les magistrats peuvent convoquer les condamnés pour leur rappeler leurs obligations selon des critères de priorisation qui leurs sont propres. Leur marge de manœuvre pour sanctionner un manquement est réduite, la menace de réincarcération pouvant être soit inappropriée, soit impossible à concrétiser compte tenu de la surpopulation chronique des maisons d'arrêt.

L'ensemble du dispositif de suivi et de contrôle, tel qu'il est mis en œuvre, se caractérise donc par une difficile gradation de la réponse apportée par le système judiciaire au comportement du probationnaire. Elle fragilise l'effectivité de la sanction dans ce qu'elle a de plus coercitif par défaut d'incarnation de la « *main de justice* » pendant sa mise en œuvre. Elle est également regrettable en termes de prévention de la récidive, les rares études menées en la matière démontrant l'importance de l'intensité du suivi.

Des exemples étrangers montrent que certains pays, où le TIG et la DDSE sont une réponse pénale effective, ont mis en place un suivi plus étroit des probationnaires. Il se traduit notamment par des visites auprès des personnes sous main de justice, et pas seulement en cas d'incidents.

Dans les pays du nord de l'Europe, des pistes pour un suivi plus resserré des personnes condamnées

La Cour a pu identifier différents moyens d'assurer un contact plus étroit entre les services pénitentiaires et les personnes condamnées.

Des visites au domicile sont effectuées dans le cadre de la surveillance électronique en Suède et en Norvège, et dans le cadre du travail d'intérêt général aux Pays-Bas (par exemple si la personne condamnée se déclare malade ou dans l'incapacité de se rendre sur son lieu de TIG). Cela sert, d'une part, à rendre le suivi plus concret et tangible pour la personne et, d'autre part, à vérifier que cette dernière se conforme à certaines de ses obligations, notamment en ce qui concerne la non-consommation de produits stupéfiants. En amont de la pose d'un bracelet électronique, ces visites servent aussi à déterminer la faisabilité de la mesure.

Des visites inopinées dans la structure accueillant un tige sont réalisées en Suède, afin de vérifier le bon déroulement de la mesure.

Plus largement, une systématisation du suivi a été mise en œuvre dans certains pays. En Norvège, toutes les personnes condamnées en milieu ouvert sont tenues de se présenter au service de probation au moins une fois par semaine, pour faire un point sur l'exécution de leur sanction. Aux Pays-Bas, dès la deuxième absence non justifiée sur le lieu de TIG, les agents de probation transmettent le dossier à la juridiction correctionnelle, qui peut décider de l'incarcération.

En France, il n'y a pas de convocation systématique au SPIP après le premier entretien et la pratique des visites à domicile par les conseillers s'est perdue. Sur les neuf territoires contrôlés par la Cour, elles étaient inexistantes. Le ministère de la justice explique l'absence de visites domiciliaires par la montée en puissance des missions des conseillers liées au suivi de certains condamnés, les auteurs de violences intra-familiales ou ceux impliqués dans des faits de terrorisme. Selon la direction de l'administration pénitentiaire, Cette charge ne serait pas compensée par l'augmentation des effectifs. En l'absence d'outils de suivi des activités, cette analyse ne peut toutefois être objectivée.

L'enquête de la Cour des comptes a montré que cette situation reflète également le profil des personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation, et notamment des conseillers, qui y sont majoritaires. La réorientation engagée autour du travail sur l'évaluation du profil des détenus et la prévention de la récidive a conduit à privilégier le recrutement d'agents disposant de compétences juridiques.

Un réinvestissement de la fonction de contrôle effectif de la sanction, gage de sa crédibilité, est aujourd'hui indispensable. Des surveillants pénitentiaires pourraient être mobilisés à cette fin. Sélectionnés sur des postes à profil, ils pourraient être chargés de vérifier que les probationnaires se conforment à leurs obligations – y compris en contrôlant les déclarations de présence auprès des organismes dispensant des soins ou des formations. Des visites inopinées à leur lieu de résidence ou d'accueil permettraient de détecter d'éventuelles difficultés dans l'acceptation de la mesure, ou l'exposition à des risques liés à l'environnement du condamné. Leur intervention pourrait ainsi être articulée avec celle des autres professionnels, conseillers ou travailleurs sociaux.

La principale difficulté dans la mise en œuvre de cette démarche, qui va dans le sens de la professionnalisation et de la diversification des missions de la filière de surveillance, tient aux difficultés de recrutement que connaît l'administration pénitentiaire. Mais l'ouverture vers le milieu

ouvert, la possibilité d'une diversification des carrières et la perspective de travailler dans des équipes pluridisciplinaires pourraient être des facteurs d'attractivité supplémentaires.

3 - En accompagnement des démarches de réinsertion

Alors que les publics condamnés à un travail d'intérêt général ou à une détention à domicile sous surveillance électronique présentent des difficultés sociales importantes, l'accompagnement réalisé par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation n'est pas suffisant. Il se met en place dans des délais qui atteignent six mois après la condamnation pour le tigeste médian et la fréquence des rendez-vous ne permet pas un suivi rapproché.

La durée des TIG ne se limitant pas à l'accueil dans les structures mais s'échelonnant sur plusieurs mois, elle devrait être utilisée pour qu'un travail préalable permette d'améliorer les perspectives de réinsertion. C'est déjà le cas dans certains pays européens où le travail d'intérêt général est compris dans une acception large. Il permet à la personne condamnée de valider un certain nombre d'heures en participant à des ateliers d'aide à l'insertion. Ce choix a été fait en Espagne, en Finlande et au Royaume-Uni.

En France, la démarche est plus récente. La notion de parcours tend à se développer : l'exécution d'un TIG est conçue comme une alternance entre des temps de travail et des stages pédagogiques, en fonction du profil de la personne et de la nature de l'infraction commise. Cette démarche est particulièrement adaptée à des TIG de plus d'un mois (soit plus de 140 heures), qui ne représentent pour l'instant que 7 % du total de ces mesures.

La feuille de route de l'Atigip prévoit de développer ces parcours sur l'ensemble du territoire et de les promouvoir autour de l'insertion professionnelle. Dans ce cadre, il ne s'agit pas pour les personnes condamnées d'effectuer seulement un travail mais aussi d'acquérir des savoirs ou des savoirs-être et de réfléchir à leurs actes. Cette démarche est d'autant plus pertinente que le profil des tigestes est éloigné de l'emploi.

Le développement de ces TIG dits pédagogiques est encore limité. Selon l'enquête conduite par la Cour des comptes auprès des structures accueillant des tigestes, seuls 4 % des répondants citent des TIG pédagogiques (7 % dans les associations contre 2 % dans les structures publiques). Ainsi, en 2023, ont été organisés à Grenoble et Marseille respectivement deux et trois TIG pédagogiques (regroupant 14 et 12 personnes). À Nantes a eu lieu une session « sécurité routière » pour les

tigistes ayant commis des infractions routières (contre deux en 2022 et quatre prévus en 2024). À Dignes, une association a organisé un accompagnement à l'intégration au monde du travail sur deux jours. Deux TIG pédagogiques du même type ont été organisés à Marseille et un à Nantes en 2023. À Nanterre, deux TIG pédagogiques ont eu lieu en 2022 (28 personnes concernées) et trois en 2023 (18 tigistes concernés).

Exemple de TIG pédagogique organisé par Emmaüs à Alençon

L'association organise des parcours de citoyenneté deux fois par an, financés par le SPIP. D'une durée de 35 heures et comptant dans les heures de TIG, ils font intervenir des représentants des structures accueillant des tigistes, des représentants de la police nationale, de la sécurité routière, des magistrats et des maires.

Le profil des animateurs des TIG pédagogiques varie selon les territoires et l'implication de certains CPIP dans leur mise en œuvre, ces actions étant fortement consommatrices de temps. Le plus souvent, ce sont des intervenants extérieurs qui les assurent, notamment les TIG de sécurité routière. Cette situation reflète aussi l'évolution des profils des agents au sein des SPIP. La place des coordonnateurs d'activités y est réduite et c'est pour cette catégorie de personnels que le taux de couverture des postes est le plus dégradé, n'atteignant que 51 %.

Le ministère devrait promouvoir davantage le développement des TIG pédagogiques, notamment en assignant des objectifs quantitatifs aux SPIP dans le cadre du dialogue de gestion et en opérant leur suivi en termes de budgets alloués et d'effectifs pris en charge. Ces dispositifs doivent être généralisés et pilotés par le ministère. Celui-ci gagnerait à prioriser le recrutement de professionnels du travail social au sein des SPIP pour que leur fonction d'accompagnement puisse être mieux investie.

*

**

Une mobilisation plus systématique et efficace des SPIP est indispensable afin de concrétiser l'ambition née des réformes de 2019. Elle est le complément nécessaire de la modification en cours de culture et de pratique des magistrats pour mettre fin à la place centrale de la détention dans la réponse pénale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation conduite par la Cour montre qu'aujourd'hui, les performances globales des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique sont faibles comme sanction, comme outil d'aide à la réinsertion et même pour prévenir la récidive. Mais dans un contexte de suroccupation chronique des établissements pénitentiaires, l'incarcération ne remplit pas mieux les objectifs assignés à toute peine. La construction de places de prison supplémentaires constitue une solution coûteuse, qui nécessite des délais et bute sur les difficultés que rencontre le ministère de la justice pour recruter des surveillants. Dans ce contexte, le recours aux alternatives à l'incarcération est une orientation de politique publique pertinente dont l'efficacité doit être renforcée.

Pour y parvenir, une réorientation des modalités d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) est nécessaire. L'organisation de leur présence continue dans les juridictions devrait être expérimentée. Le délai entre le prononcé d'une mesure et son exécution devrait être drastiquement réduit, notamment pour les travaux d'intérêt général, grâce à une mobilisation rapide des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. À l'image d'autres pays européens, la France gagnerait à mieux contrôler l'exécution des mesures en confiant cette mission à des surveillants. L'accompagnement pendant l'exécution des mesures doit être renforcé : il est aujourd'hui trop limité alors que les condamnés présentent des difficultés sociales plus marquées et des parcours de réitération aggravés. Le profil des agents en charge de cette mission doit être réorienté.

Cette réorientation est indispensable pour que les travaux d'intérêt général et les détentions à domicile sous surveillance électronique puissent constituer des alternatives crédibles et efficaces à l'incarcération. Si ces mesures deviennent plus exigeantes dans leur mise en œuvre, elles peuvent contribuer, en limitant la récidive, à freiner le mouvement continu d'incarcération, à desserrer les contraintes trop fortes qui pèsent sur le parc pénitentiaire et à réduire l'investissement nécessaire pour construire de nouveaux établissements. L'enjeu est également essentiel pour le système judiciaire dans son ensemble, l'accroissement de l'activité pénale liée à une forte récidive mobilisant des ressources importantes sans que les conditions d'exécution des peines soient satisfaisantes. Il est enfin et surtout crucial pour les victimes comme pour les condamnés.

L'arbitrage à réaliser pour les pouvoirs publics est celui de l'allocation des moyens dans une équation budgétaire complexe. Les

retards constatés dans le déploiement des programmes de construction de nouveaux établissements invitent à mobiliser dès aujourd'hui les moyens nécessaires à une exécution des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique dans des conditions assurant leur plus grande efficacité à travers un suivi plus affirmé et rapproché des condamnés. Une part des 10 000 emplois créés dans le cadre de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023 – 2027 devrait être mobilisée à cette fin.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. mettre en place une expérimentation de présence des services pénitentiaires d'insertion et de probation au sein des tribunaux judiciaires au moment des audiences correctionnelles (ministère de la justice) ;*
- 8. renforcer le contrôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation sur l'exécution des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique en y intégrant des visites au lieu de résidence des probationnaires (ministère de la justice) ;*
- 9. privilégier le recrutement de travailleurs sociaux, d'éducateurs et de coordonnateurs d'activités au sein des équipes des services pénitentiaires d'insertion et de probation (ministère de la justice).*

Liste des abréviations

ACI.....	Ateliers et chantiers d'insertion
APPI.....	Application des peines, probation et insertion
ARS.....	Agence régionale de santé
ARSE	Assignation à résidence sous surveillance électronique
Atigip	Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice
BAR	Bracelet anti rapprochement
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CJN	Casier judiciaire national
CMP	Centre médico-psychologique
CNB	Conseil national des barreaux
COMEX	Commission de l'exécution des peines
CPEJ.....	Conseiller France Travail Justice
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPP	Code de procédure pénale
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CSAPA.....	Centre de soins, d'accompagnement, de prévention en addictologie
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAP.....	Directeur ou direction de l'administration pénitentiaire
DDSE	Détention à domicile sous surveillance électronique
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DISP	Direction interrégionale et/ou directeur interrégional des services pénitentiaires
DSJ.....	Direction des services judiciaires
ESR	Enquête sociale rapide
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
GENESIS	Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité
HU.....	Hébergement d'urgence
HGF.....	Inspection générale des finances

IGJ.....	Inspection générale de la justice
IGSJ.....	Inspection générale des services judiciaires
JAP.....	Juge de l'application des peines
JDD.....	Journée détention/détenu
JDP.....	Journée de placement
JMO.....	Journée milieu ouvert
LC.....	Libération conditionnelle
LCIJ.....	Loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire
LOPJ.....	Loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023 2027
LPJ.....	Loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice
LSC.....	Libération sous contrainte
ONF.....	Office national des forêts
OP.....	Ordonnance pénale
PCSE.....	Poste centralisateur de surveillance électronique
PE.....	Placement extérieur
PPSMJ.....	Personne placée sous main de justice
PSE.....	Placement sous surveillance électronique
PSEM.....	Placement sous surveillance électronique mobile
QSL.....	Quartier semi-liberté
RAMP.....	Rapport annuel du ministère public
RPO.....	Référentiel des pratiques opérationnelles en SPIP
RT TIG.....	Référent territorial du travail d'intérêt général
SAP.....	Service de l'application des peines (Siège)
SEP.....	Service de l'exécution des peines (Parquet)
SIAO.....	Service intégré de l'accueil et de l'orientation
SL.....	Semi-liberté
SME.....	Sursis avec mise à l'épreuve
SPIP.....	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SSER.....	Service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice
SSM.....	Service statistique ministériel
TIG.....	Travail d'intérêt général
TNR.....	Travail non rémunéré
VIF.....	Violences intra-familiales

Annexes

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement.....	146
Annexe n° 2 : les évolutions législatives concernant le TIG	147
Annexe n° 3 : le prononcé de TIG et de DDSE au stade de la condamnation	149
Annexe n° 4 : le prononcé de TIG et de DDSE au stade de l'application des peines	150
Annexe n° 5 : les délais d'exécution des TIG.....	151
Annexe n° 6 : les données et la méthodologie utilisées dans l'évaluation de la récidive	152
Annexe n° 7 : la méthodologie utilisée dans le calcul des coûts.....	157

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement

- Anne Auclair-Rabinovitch, présidente du tribunal judiciaire de Grenoble
- Céline Bertetto, vice-présidente chargée de l'application des peines du tribunal judiciaire de Mâcon
- Jessica Vonderscher, procureure au tribunal judiciaire de Belfort
- Romain Emelina chef du département des parcours de peine – Direction de l'administration pénitentiaire
- Mélanie Leduc cheffe du service du TIG - Atigip
- Edouard Foucaud, directeur fonctionnel du SPIP de l'Essonne
- Stéphanie Lassalle, responsable du pôle « accompagnement des personnes condamnées », association « Citoyens et justice »
- Marion Moulin, déléguée générale de l'association « Possible »
- Carole Damiani, directrice de l'association « Paris Aide aux Victimes »
- Martine Herzog-Evans, professeur de droit privé et sciences criminelles
- Anaïs Henneguelle, maître de conférences – Université de Rennes 2
- Yannick Joseph-Ratineau, maître de conférences - Université Grenoble-Alpes
- Arnaud Péricard, maire de Saint-Germain en Laye

Annexe n° 2 : les évolutions législatives concernant le TIG

Tableau n° 9 : la double dynamique du TIG

	Adoucissement de la sanction de certains délits punis de l'emprisonnement	Durcissement de la sanction de certains délits ou contraventions non punis de l'emprisonnement
<i>Articulation avec les autres peines</i>	S'il est prononcé, le TIG remplace obligatoirement l'emprisonnement mais peut être cumulé avec toute autre peine correctionnelle principale ou complémentaire prévue par le texte instituant l'infraction	S'il est prononcé, le TIG peut être cumulé avec toute autre peine correctionnelle principale ou complémentaire prévue par le texte instituant l'infraction
<i>Cas concernés</i>	Peine principale alternative pour les délits de droit commun punis d'emprisonnement	Peine principale de référence pour le délit consistant à tracer des graffitis sur certains biens d'intérêt public
	Peine complémentaire pour certains délits routiers	Peine complémentaire pour certaines contraventions de 5ème classe

Source : Cour des comptes

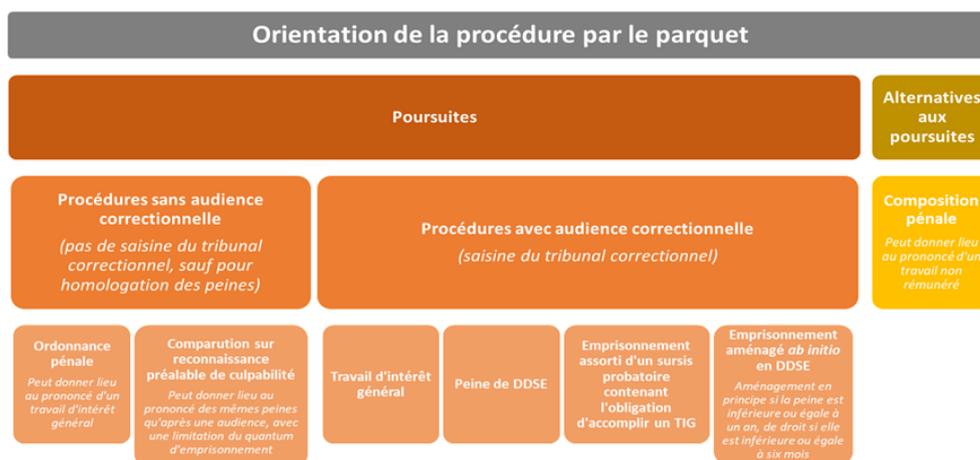
**Tableau n° 10 : présentation synthétique des principaux
changements introduits dans le prononcé du TIG depuis 2019**

Avant la LPJ	Après la réforme
<i>Durée de la mesure (article 131-8 du code pénal)</i>	
<i>De 20 à 280 heures.</i>	De 20 à 400 heures.
<i>Peine de TIG</i>	
<p><u>Stade sentenciel</u> <i>La peine de travail d'intérêt général ne peut être prononcée contre le prévenu qui la refuse ou qui n'est pas présent à l'audience, sauf si celui-ci a fait connaître par écrit son accord et s'il est représenté par son avocat.</i></p> <p><u>Stade post-sentenciel</u></p>	<p><u>Stade sentenciel</u> Lorsque le prévenu n'est pas présent à l'audience et n'a pas fait connaître son accord, cette peine ne peut être prononcée que si le tribunal fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 131-9. Dans ce cas, avant la mise à exécution de la peine de travail d'intérêt général, le juge de l'application des peines informe le condamné de son droit de refuser l'accomplissement d'un travail et reçoit sa réponse.</p> <p><u>Stade post-sentenciel</u> Le Juge de l'application des peines peut également (articles 747-1 et 747-1-1 du code de</p>

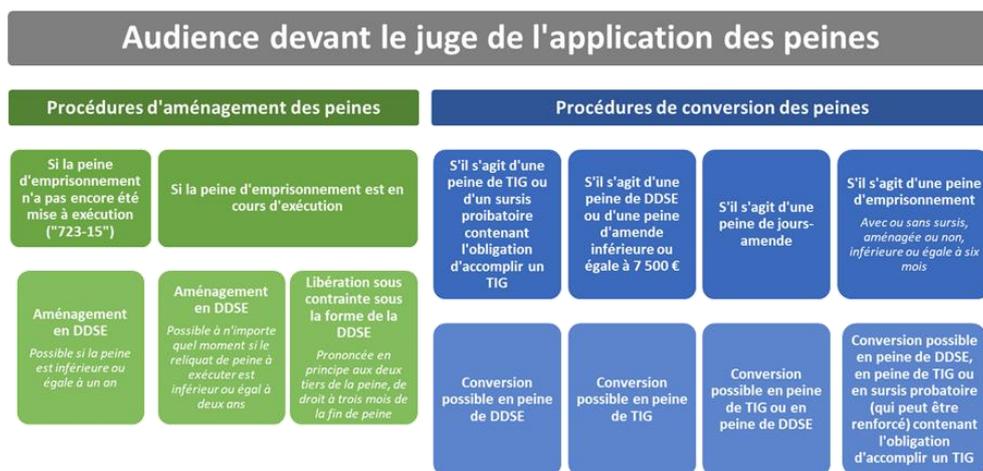
Avant la LPJ	Après la réforme
<p><i>La peine de TIG peut être prononcée par le JAP dans le cadre de la contrainte pénale, abrogée par la LPJ</i></p>	<p>procédure pénale) convertir une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à six mois ou une peine de DDSE ou une peine de jours-amende, en peine de travail d'intérêt général.</p> <p>Lorsque la peine est convertie en travail d'intérêt général, la durée de la peine d'emprisonnement prononcée ou son reliquat peut être mis à exécution par le juge en l'absence d'accomplissement du travail par le condamné.</p>
<p><i>TIG sursis d'une peine d'emprisonnement</i></p>	
<p><u><i>Stade sentenciel ou post sentenciel</i></u></p> <p><i>Le TIG peut être prononcé en tant qu'obligation du sursis assortissant une peine d'emprisonnement (art. 132-54 du code pénal, abrogé).</i></p> <p><i>Cette mesure peut être prononcée par la juridiction de jugement ou par le juge de l'application des peines (JAP), dans le cadre de la conversion d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 6 mois (art. 132-57 du code pénal, abrogé) ou d'une peine de jours-amende (art. 747-1-2 du code de procédure pénale, abrogé).</i></p>	<p>Le TIG peut être prononcé par le tribunal ou le juge de l'application des peines (article 132-45, 21°) dans le cadre d'un sursis probatoire (Articles 132-43 à 132-46). Cette mesure complète les 6 mesures obligatoires définies par l'article 132-44.</p> <p>Le juge de l'application des peines peut également (articles 747-1 et 747-1-1 du code de procédure pénale) convertir une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à six mois en peine d'emprisonnement assorti d'un sursis probatoire renforcé comportant l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (article 747-1-1 du CPP).</p>
<p><i>Prononcé dans le cadre de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale</i></p>	
<p><i>Impossible</i></p>	<p>Article 495-1 du code de procédure pénale : la peine de travail d'intérêt général ne peut être prononcée que si la personne a déclaré, au cours de l'enquête, qu'elle accepterait l'accomplissement d'un tel travail.</p>

Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : le prononcé de TIG et de DDSE au stade de la condamnation



Annexe n° 4 : le prononcé de TIG et de DDSE au stade de l'application des peines



Annexe n° 5 : les délais d'exécution des TIG

<i>Nature du délai</i>	<i>Durée</i>	<i>Sources</i>
<i>Délai d'exécution des TIG (entre la date de condamnation et la fin d'exécution de la mesure)</i> <i>Dont :</i>	16 mois (20 mois en incluant les sursis-TIG) (moyenne)	Enquête Cour des comptes
	16,7 mois (moyenne)	SSER et DACG Champ : TIG ou sursis-TIG prononcés en 2020 et exécutés dans les 3 ans
<i>1. Délai entre la condamnation et la prise en charge au SPIP</i>	2,5 mois (médiane)*	Enquête Cour des comptes
<i>2. Délai entre la prise en charge au SPIP et l'affectation à un CPIP</i>	21 jours (moyenne) 2 jours (médiane)	Enquête Cour des comptes
<i>3. Délai entre la prise en charge au SPIP et l'affectation sur un poste</i>	6,1 mois (moyenne)	Enquête Cour des comptes
	7,9 mois (moyenne)	Enquête flash DAP (EX3 et IP1) : Champ : TIG affectés à un poste entre le 15/09/2023 et le 15/10/2023
<i>4. Délai entre l'affectation sur un poste et la fin des heures</i>	5,7 mois (moyenne) 2,3 mois (médiane)	Enquête Cour des comptes
<i>5. Délai entre la fin des heures de TIG et la fin de la mesure dans APPI</i>	2 mois (moyenne) 19 jours (médiane)	Enquête Cour des comptes

* La durée moyenne atteint 7 mois et s'explique par un faible nombre de valeurs extrêmes (délai de transmission supérieur à un an et demi).

Note : l'enquête de la Cour des comptes porte sur les TIG terminés entre le quatrième trimestre 2023 et le premier trimestre 2024 dans les 9 SPIP étudiés.

Annexe n° 6 : les données et la méthodologie utilisées dans l'évaluation de la récidive

Données et méthodologie utilisées pour le TIG

L'analyse menée par la Cour sur le TIG s'appuie sur les données du casier judiciaire national (CJN), mises à disposition par le SSER. Le casier renseigne toutes les condamnations définitives, délictuelles et criminelles, prononcées à l'encontre des personnes physiques depuis 1984. Le casier intègre aussi les compositions pénales réussies (dont celles ayant fait l'objet d'un travail non rémunéré -TNR). La dernière version accessible à la Cour renseigne les condamnations jusqu'au 31 décembre 2020, les années plus récentes n'étant pas encore définitives compte tenu des délais d'enregistrement parfois longs.

Le casier judiciaire national ne contient d'informations ni sur les éventuelles conversions de peine ni sur l'exécution des peines. Seul un appariement entre les données du casier et celles d'APPI ou Genesis permettrait de suivre l'exécution des peines. Ainsi, une peine de TIG inscrite dans le casier peut, par exemple, avoir été *in fine* convertie en jour-amende, ou ne jamais avoir été exécutée.

Les taux de récidive après un TIG, un sursis-TIG ou un TNR sont comparés à ceux obtenus après le prononcé des autres peines majeures, comme l'emprisonnement partiellement ou totalement ferme (limité à un quantum maximal de 2 ans ferme pour de meilleures comparaisons), le sursis avec mise à l'épreuve (SME), le sursis simple, les jours-amende et les stages. Les peines créées plus récemment, comme la peine de DDSE ou le sursis probatoire, ne sont par définition pas disponibles dans le casier judiciaire sur la période étudiée (2010-2020).

La méthode retenue par la Cour permet de mesurer l'impact moyen du TIG, comparativement à l'emprisonnement ferme, sous l'hypothèse que les différentes caractéristiques prises en compte dans la modélisation économétrique permettent de bien rendre compte des mécanismes de décisions moyens des magistrats.

Le tableau suivant présente les estimations économétriques obtenues à partir de la cohorte des condamnés de 2010 (près de 285 000 observations⁶⁰), en distinguant un modèle « naïf » (c'est-à-dire

⁶⁰ Cette taille d'échantillon, importante, correspond environ à la moitié des personnes ayant été condamnées en France en 2010. Certains types de peine, comme les amendes, sont exclus de l'analyse pour rendre plus crédibles les estimations de l'efficacité du TIG face à l'emprisonnement.

des écarts bruts sans aucune correction) et un modèle « corrigé » (c'est-à-dire contrôlant les différences de profils d'une peine à l'autre). La peine de référence, qui sert de comparaison pour évaluer l'efficacité du TIG, correspond à un emprisonnement ferme inférieur ou égal à six mois.

Tableau n° 11 : estimations économétriques des taux de récidive à cinq ans de la cohorte des condamnés de 2010 (écart en point de %)

	Modèle naïf		Modèle corrigé	
	coef.	écart-type	coef.	écart-type
<i>Peine prononcée</i>				
<i>Prison < 6 mois</i>	Réf.		Réf.	
<i>TIG</i>	-6.0***	(0.5)	-0.1	(0.5)
<i>Sursis-TIG</i>	-3.8***	(0.6)	-0.8	(0.6)
<i>TNR</i>	-24.8***	(0.9)	-4.2**	(1.7)
<i>Prison >= 6 mois</i>	-3.9***	(0.4)	-2.9***	(0.4)
<i>Sursis avec mise à l'épreuve</i>	-17.0***	(0.3)	-0.7**	(0.3)
<i>Jour-amende</i>	-10.5***	(0.4)	-2.6***	(0.4)
<i>Sursis simple</i>	-28.6***	(0.2)	-5.3***	(0.3)
<i>Stage citoyen</i>	-28.7***	(0.7)	-3.6***	(1.2)
<i>Constante</i>	64.5***	(0.2)	85.8***	(1.3)
<i>Autres caractéristiques :</i>				
<i>Age</i>			-2.4***	(0.04)
<i>Age au carré</i>			0.02***	(0.001)
<i>Genre (femme)</i>			-11.5***	(0.3)
<i>Nationalité (étrangère)</i>			-6.9***	(0.2)
<i>Déjà condamné (oui)</i>			13.2***	(0.2)
<i>Nb condamnations. Antérieures</i>			1.8***	(0.03)
<i>Déjà prison ferme (oui)</i>			4.8***	(0.3)
<i>Nature du jugement + CI</i>			X	
<i>Nature infraction principale</i>			X	
<i>Nb infractions</i>			X	
<i>Département de condamnat.</i>			X	
<i>Mois de condamnation</i>			X	
<i>Observations</i>	284 888		284 888	
<i>Coefficient R2</i>	0.056		0.200	

Source : Cour des comptes d'après le casier judiciaire national. Notes : estimations issues de modèles de probabilité linéaire, coefficients multipliés par 100 (modèle naïf : sans correction des caractéristiques des condamnés ; modèle corrigé : correction pour les caractéristiques sociodémographiques et criminologiques, le mode de jugement, le lieu et le mois de condamnation). Significativité statistique à 10 % *, 5 % **, et 1 % ***.

Données et méthodologie utilisées pour la DDSE

L'analyse de la Cour se base sur les données dites « Sortants de prison » produites par le SSER du ministère de la justice. Ces données renseignent les caractéristiques et la récidive de personnes ayant été condamnées à de l'emprisonnement ferme (ce qui exclut l'étude de la peine autonome de DDSE) et dont la peine a été mise à exécution, soit en détention, soit en aménagement de peine avant toute incarcération (*ab initio* et 723-15). L'échantillon suit les cohortes de condamnés dont la libération ou la fin d'écrou est intervenue en 2016 ou 2017, soit plus de 129 000 personnes.

Pour étudier spécifiquement les aménagements de peine sous DDSE, la Cour a cherché à isoler cette modalité de la libération conditionnelle (renseignée dans la base) mais aussi des autres aménagements sous écrou (semi-liberté et placement extérieur, non renseignés directement). En l'absence de meilleure variable disponible dans les données mises à disposition, la Cour a procédé à un appariement et un croisement avec la variable « statut d'hébergement DAP ». Cette variable indique si la personne était, lors de son aménagement, hébergée par l'administration pénitentiaire (c'est-à-dire en semi-liberté ou en placement extérieur hébergé). Parmi les condamnés en aménagement de peine sous écrou et « non-hébergés », on peut estimer que près de 95 % correspondent bien à des DDSE, les cas restants relevant du placement extérieur non-hébergé (au 1^{er} janvier 2017 par exemple, on en comptait 563 pour 9801 DDSE⁶¹). La variable DDSE ainsi construite présente donc une légère erreur de mesure qui ne peut être corrigée par la Cour.

L'analyse économétrique corrige plusieurs caractéristiques individuelles parmi les plus importantes, comme le genre, l'âge, la nationalité, le passé pénal, le type d'infraction sanctionné ou encore la durée d'écrou. Les données permettent aussi de contrôler pour le niveau de diplôme (bac ou supérieur, ou non), la situation familiale (en couple ou non, avec enfant ou non), la situation vis-à-vis de l'emploi (en emploi ou non) et du logement (logement stable ou non), ainsi que l'année de fin d'écrou (2016 ou 2017).

⁶¹ « Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2023 » (tableau 4), Direction de l'administration pénitentiaire.

Tableau n° 12 : estimations économétriques des taux de récidive à trois ans des sortants 2016-2017 (écarts en points de %)

<i>Peine prononcée</i>	Modèle naïf		Modèle corrigé	
	coef.	écart-type	coef.	écart-type
<i>Détention et sortie sèche</i>	Réf.		Réf.	
<i>DDSE : aménagement ab initio ou 723-15</i>	-19.0***	(0.3)	-13.5***	(0.3)
<i>DDSE : aménagement en cours de détention</i>	-7.5***	(0.5)	-8.1***	(0.5)
<i>Autre aménagement ab initio ou 723-15</i>	-3.0***	(0.8)	-4.0***	(0.7)
<i>Autre aménagement en cours de détention</i>	-3.6***	(0.5)	-2.5***	(0.5)
<i>Constante</i>	56.6***	(0.002)	86.9***	(0.017)
<i>Autres caractéristiques :</i>				
<i>Age</i>			-2.2***	(0.001)
<i>Age au carré</i>			0.02***	(0.00001)
<i>Genre (femme)</i>			-11.8***	(0.007)
<i>Nationalité (étrangère)</i>			-7.0***	(0.004)
<i>Nationalité (non renseignée)</i>			-7.4	(0.055)
<i>Situation familiale (couple actuel ou passé)</i>			-2.2***	(0.003)
<i>Sit. familiale (non renseignée)</i>			0.1	(0.006)
<i>Déjà condamné (oui)</i>			10.1***	(0.005)
<i>Déjà condamné (non renseigné)</i>			16.6***	(0.006)
<i>Nb de condamnations</i>			X	

<i>Peine prononcée</i>	Modèle naïf		Modèle corrigé	
	coef.	écart-type	coef.	écart-type
<i>dans les 5 et 10 ans précédents</i>				
<i>Durée d'écru</i>			X	
<i>Nature infraction principale</i>			X	
<i>Situation emploi & logement</i>			X	
<i>Enfant</i>			X	
<i>Diplôme</i>			X	
<i>Catégorie d'appariement</i>			X	
<i>Année de fin d'écrou</i>			X	
<i>Observations</i>	116 123		116 123	
<i>Coefficient R2</i>	0.027		0.155	

Source : Cour des comptes d'après les données « Sortants de prison » (SSER). Notes : estimations issues de modèles de probabilité linéaire, coefficients multipliés par 100 (modèle naïf : sans correction des caractéristiques des condamnés ; modèle corrigé : correction pour les caractéristiques sociodémographiques et criminologiques). Le type d'aménagement est imputé à partir du statut d'hébergement des aménagés. Significativité statistique à 10 % *, 5 % **, et 1 % ***.

Les résultats sont similaires lorsque les deux modalités de DDSE, avant incarcération ou au cours de la détention, font l'objet de deux modélisations séparées. Les résultats persistent par ailleurs lorsque l'analyse économétrique prend spécifiquement en compte la possibilité de libération conditionnelle, qui peut intervenir comme un aménagement de peine à part entière, mais aussi comme un second aménagement octroyé par le juge d'application des peines à la suite d'une période de DDSE s'étant déroulée sans incident.

Annexe n° 7 : la méthodologie utilisée dans le calcul des coûts

L'approche est centrée sur les dépenses de l'administration pénitentiaire. Les données ne retracent donc qu'une partie de l'activité du ministère de la justice : ne sont pas comptabilisés les coûts pour les juridictions du suivi des personnes placées sous main de justice. Celui des nombreux partenaires qui contribuent à la prise en charge des condamnés n'est pas non plus intégré (professeurs, services médicaux, associations conventionnées...).

Coûts journaliers calculés par la direction de l'administration pénitentiaire

Malgré l'absence de comptabilité analytique et d'outils de gestion informatisés capables de rassembler des données éparses dans plusieurs systèmes d'information, la direction de l'administration pénitentiaire suit l'évolution de certains coûts, en milieu ouvert comme en milieu fermé. Depuis 2006, elle publie un recueil, aujourd'hui très complet, des coûts de journée de détention (JDD) détaillé par direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP), services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et établissements ainsi que par type et taille d'établissement⁶² et mode de gestion⁶³, chacun de ces éléments étant un facteur d'explication des différences constatées. Ce ratio synthétique rapporte au nombre annuel de journées de détention effectuées les dépenses des établissements pénitentiaires (masse salariale et dépenses d'exploitation) ainsi que les coûts de personnels supportés par les SPIP et les coûts de fonctionnement et d'investissements des directions interrégionales. En moyenne, selon cette direction, le coût d'une journée de détention s'établissait en 2022 à 127,14 €.

La même méthode est utilisée pour calculer le coût des mesures de placement (JDP) qui sont des aménagements de peine sous écrou (semi-liberté, placement extérieur et DDSE-aménagement de peine). Le coût journalier de cette dernière mesure était estimé à 17,23€ en 2023.

⁶² Maison d'arrêt, centre de détention, centre pénitentiaire, maison centrale, centres de semi-liberté.

⁶³ Gestion publique, gestion déléguée classique, autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA), partenariat public-privé (PPP).

Tableau n° 13 : coût de prise en charge par journée de placement en milieu ouvert (en €)

<i>Chiffres clés</i>	Coût moyen JDD	JMO	PSE/DDSE	Placement extérieur	Semi-liberté	Bracelet anti-rapprochement
2022	127,14	2,72	12,79	49,63	112,46	21,98
2023	125,27		12,36	51,96	106,91	17,23

Source : direction de l'administration pénitentiaire (Coût JMO)

Depuis 2012 la DAP calcule le coût d'une journée en milieu ouvert (JMO), en prenant en compte les dépenses de personnel et d'exploitation (hors immobilier) des SPIP et des DISP rapportées à l'ensemble des mesures suivies en milieu ouvert. Dans ce cadre, pour l'année 2022, le coût d'une journée de prise en charge d'un TIG est évalué à 3,28 € et celui d'un sursis-TIG à 4,14 €.

Tableau n° 14 : coûts complets journaliers des principales mesures de milieu ouvert en 2022 (en €)

Peines	Montant
<i>Obligation TIG</i>	3,28
<i>TIG</i>	3,28
<i>Sursis TIG</i>	4,14
<i>TNR</i>	3,28
<i>Suivi socio-judiciaire</i>	4,63
<i>Sursis probatoire/avec mise à l'épreuve</i>	2,97

Source : coût JMO 2022 : approche en coûts complets, direction de l'administration pénitentiaire

Plusieurs raisons expliquent les difficultés rencontrées pour parvenir à des calculs plus aboutis : l'absence de comptabilité analytique ; la faiblesse des outils de suivi des activités au sein du ministère et notamment dans les SPIP ; l'absence d'interconnexion des différents applicatifs utilisés tout au long de la chaîne pénale, ce qui conduit à saisir à plusieurs reprises les mêmes informations, multipliant ainsi les risques d'erreurs.

De plus, les coûts de personnel et de fonctionnement sont incomplètement pris en compte. D'une part, ceux relatifs à l'administration centrale ne sont pas intégrés dans les calculs. D'autre part, les personnels des SPIP travaillent à la fois pour le milieu ouvert et le milieu fermé et l'administration centrale ne connaît pas leur répartition réelle. Le coût de

ces derniers est donc intégré selon une méthode approximative fragilisant l'ensemble des calculs.

Le dispositif actuel reflète des choix de méthode qui restreignent la significativité des comparaisons effectuées. Les outils de calculs des coûts existants sont en effet plutôt destinés à comparer des structures entre elles. Ainsi, les dépenses immobilières y compris les loyers relatifs aux établissements en gestion déléguée ne sont pas comptabilisées. Ce choix conduit à exclusion du périmètre de l'analyse des éléments de coûts importants pour la comparaison avec les TIG et les DDSE.

Par ailleurs, pour les TIG, l'agrégat ne comprend pas les coûts engagés au sein des structures d'accueil. Les réponses de ces dernières au questionnaire de la Cour montrent pourtant que cet accueil entraîne des dépenses (temps de travail, achat de chaussures de sécurité, de gants et d'autres matériels d'équipement et prise en charge des repas). En tout état de cause les dépenses engagées pour accueillir un tigiste sont partiellement compensées par un apport de force de travail.

*Calcul par la Cour des comptes des coûts d'une journée de détention
tenant compte de la valorisation du parc pénitentiaire*

Si l'on valorise le parc pénitentiaire (hors prise en compte des loyers des établissements en AOT-LOA, soit 36,2 M€ en 2022 comme en 2023), le coût d'une journée de détention en 2022 (141,99 €) est supérieur de 11 % au coût affiché par le ministère.

Méthode de valorisation du parc pénitentiaire	
Valeur brute 2022 du parc (y.c. désaffecté)	16 444 221 302 € (a)
Capacité opérationnelle	60 670
Coût de construction moyen à la place	271 043,70 €
Durée d'utilisation : 50 ans (par hypothèse, cf. §30.3.1.2 du Compte Général de l'État 2022)	
Estimation du coût annuel moyen par place :	5 420,87 €
Soit par jour (/365) :	14,85 €
(a) Retenir la capacité théorique des établissements pour calculer le coût de construction à la place permet de neutraliser les effets de la surpopulation carcérale)	

Source : Cour des comptes, Compte général de l'État 2022, Statistique établissements 20230101(Tab 11).

Éléments pris en comptes par la Cour des comptes pour calculer le coût des mesures TIG et DDSE au niveau national

La Cour a procédé à une estimation des coûts du TIG et de la DDSE au niveau national, complétée par une étude plus exhaustive des dépenses de l'administration pénitentiaire réalisées en 2022 dans les Hauts-de-Seine et le Territoire de Belfort. Ces services ont été choisis en raison de leurs différences (taille des services, territoires fortement urbanisés ou zones rurales peu desservies, maillage partenarial plus ou moins dense).

La masse salariale représente l'essentiel des dépenses relatives aux mesures de milieu ouvert (511 M€) et la rémunération des CPIP (272 M€) en constitue la plus grande part. La détermination du temps que ces conseillers consacrent au suivi des TIG et DDSE est indispensable à l'évaluation des dépenses de personnels liées à ces deux mesures.

En prenant en compte les réponses obtenues lors des entretiens avec des conseillers et des personnels d'encadrement des SPIP et dans les réponses écrites des directeurs des neuf territoires d'enquête, les éléments contenus dans les dossiers APPI, le nombre moyen de rendez-vous constaté et le volume du TIG et de la DDSE dans le total des mesures suivies par les SPIP, la Cour estime que le suivi des TIG représente 12 % de l'activité annuelle des CPIP et celui des DDSE 25 %.

Le flux de mesures correspond au nombre de mesures TIG ou DDSE dont le début de prise en charge par le SPIP a eu lieu durant l'année. Le montant du marché SAPHIR correspond aux crédits de paiement versés au titre des deux lots du marché (acquisition et maintenance du logiciel/AMOA ; location du matériel de surveillance)⁶⁴.

⁶⁴ Les dépenses liées à ces deux marchés entre 2017 et avril 2024 s'élèvent à 108,64 M€.

Chiffres retenus – Année 2022

Nombre de TIG (flux des mesures suivies dans l'année) : 22 701 ⁶⁵
Nombre de DDSE (flux des mesures suivies dans l'année) : 40 259
Masse salariale ⁶⁶ des CPIP milieu ouvert : 272 185 332 € ; temps de travail consacré au TIG : 12 % ; temps de travail consacré aux DDSE : 25 %
Masse salariale des DSIP : 43 021 732 € ; temps de temps de travail consacré au TIG : 2 % ; temps de travail consacré aux DDSE : 3 %
Masse salariale des RT TIG : 3 237 211 € ; temps de travail consacré au TIG : 100 %
Masse salariale affectée aux TIG (hors personnel administratif et greffes) : 36 759 885 €
Montant des cotisations URSAFF versées pour les TIG : 440 216 €
Masse salariale affectée aux DDSE ((hors personnel administratif et greffes) : 90 830 593 €
Coût du marché SAPHIR : 20 396 994 €
Coût du marché TIG 360 payé par le ministère (CP) : 4 524 823 €
Coûts Atigip : + dépenses fonctionnement et communication : 257 355 € + masse salariale dédiée : 298 301 € soit au total : 555 656 €

Sources : données DAP, données Atigip, données CBCM

Le montant total des coûts ainsi calculés pour l'année 2022 est ensuite divisé par le nombre total de mesures nouvelles suivies dans l'année pour obtenir le coût moyen de chacune des mesures, soit pour un TIG 1 862 € et pour une DDSE 2 788 €.

Ces estimations sont supérieures, sur une base journalière, aux coûts évalués par la DAP.

Un coût plus complet calculé sur deux territoires intégrant les données relatives aux personnels administratifs en direction interrégionale ainsi que les coûts de fonctionnement des SPIP conduit à des résultats plus contrastés. Selon les informations fournies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation le coût d'un TIG est estimé à 1 343 € à Belfort

⁶⁵ Ce chiffre inclut les TNR, les CPIP traitant de la même manière dans leur temps de travail les TIG et les TNR.

⁶⁶ Le coût d'une journée de détention prenant en compte les dépenses liées au compte d'affectation spécial pensions, celles-ci sont également intégrées dans les dépenses de personnel pour le TIG et la DDSE.

et celui d'une DDSE à 3 421 € alors que pour cette dernière mesure il serait de 2 150 € dans les Hauts-de-Seine. Les différences tiennent à la charge de travail sur ces mesures estimée par les services et au montant des frais de fonctionnement, les services pouvant être propriétaires ou locataires de leurs locaux. Mais ce sont surtout la géographie et le niveau d'urbanisation du département qui pèsent sur les coûts. En zones rurales ou archipélagique comme La Guadeloupe, les temps de déplacement pour les poses et déposes de bracelets sont beaucoup plus importants pour un nombre de dispositifs moindre.