

NO PRISON - Suite
(faisabilité économique de la "peine de probation")

par Erich Schöps (Visiteur de Prison à Nanterre, France)

Dans le commentaire au manifeste de l'organisation italienne "No Prison" il a été suggéré, au-delà des arguments humanitaires certes valables, de développer une formule "coût-bénéfice" sur le principe de "moins de détenus coûteux et plus d'insertion efficace = moins de récidive = moins de coûts). Partant du principe qu'aucun changement de la politique carcérale qui coûterait plus chère, ne serait admise par opinion publique ni en Italie ni en France, l'estimation est basée sur "l'auto-financement".

Comme le nouveau concept français de "la Peine de Probation" va dans une direction similaire aux intentions de "No Prison", l'évaluation contenue des paragraphes 6 et 7 ci-après pourrait être valable aussi pour l'Italie bien que les données utilisées soient celles connues pour la France. Les considérations sont avant tout d'ordre "économiques". Elles ne tiennent donc pas compte de raisonnements plutôt idéologiques, comme par exemple, le pour ou contre de la "peine rétributive" (il faut payer pour ses actes) et encore moins des convictions populaires sur l'effet dissuasif ou criminogène de l'incarcération.

1. Quelques chiffres sur la politique pénitentiaire depuis 10 ans -

Malgré une stabilité de la délinquance rapportée à la police de 3,57 millions en 1998 et de 3,56 millions en 2008 (Eurostat),

- le nombre des sanctions prononcées par la Justice est passé de 449.000 en 2000 à 584.000 en 2010 (+ 32 %),
- le nombre de personnes sous écrous est passé de 48.000 en 2002 à 77.000 en 2013 (+ 63 %),
- celui des détenus de 44.000 en 2001 à 67.000 en 2013 (+ 52 %) et 69.000 en 2014,
- la durée effective d'emprisonnement a progressé de 8,1 mois à 9,8 mois (+ 21 %) en 12 ans.
- La "Balance commerciale" de la France est devenue **déficitaire** en 2003 pour atteindre 70 milliards d'Euro en 2012. Le "déficit budgétaire" pour 2014 s'élève à 71 milliards et le nouvel emprunt d'Etat est de 173 milliards. La dette publique est passée de 1.000.000.000 en 2003 (ou 63 % du PIB) à 1.950.000.000.000 Euro en 2013 (ou 95 % du PIB); ce qui équivaut à 30.000 Euro de dettes pour chaque français. Malgré cette évolution déficitaire, le budget de "l'Administration Pénitentiaire" est passé de 1.49 milliards d'Euro en 2003 à 2,53 milliards en 2013 = **+ 70 %** (sans compter ni la "location" des nouvelles prisons en PPP, ni le personnel médical au nombre de 2800 qui travaille dans les prisons).

Malgré le "toujours plus d'incarcérations" (très populaire parmi la majorité de l'électorat et les media) duquel le gouvernement attendait un effet dissuasif, le nombre des recondamnés comptés sur 5 ans après la sortie de prison n'a cessé d'augmenter:

	<u>2004</u>	<u>2006</u>	<u>2008</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
Ensemble délinquants	410.000	519.000	553.000	475.000	470.000
Récidivistes	25.000	37.000	51.000	52.000	57.000
Proportion	6,1 %	7,1 %	9,2 %	10,9 %	12,1 %

L'augmentation du nombre de récidivistes s'explique surtout par l'évolution et le durcissement des lois et des pratiques des juges comme, par exemple, l'emprisonnement plus fréquent des chauffards, l'abaissement de la limite de l'alcoolémie, des peines planchers, la législation contre les immigrés illégaux, le défaut de pièces administratives, etc. Devant l'évolution décrite ci-dessus les deux philosophies traditionnelles se confrontent:

- "l'application de la loi n'est pas assez répressive" disent les conservateurs,
- tandis que les progressistes prétendent qu' "elle est inefficace, car même la peine de mort n'empêche ni le premier délit ni la récidive (voir les USA et la Russie qui ont proportionnellement de loin les plus larges populations carcérales en occident)".

En 2013 l'Administration pénitentiaire a pris en charge 175.000 personnes en milieu ouvert, 67.000 en milieu fermé et le total de la mise sous écrous a été de 91.000. Il y a eu 59.000 libérations "sèches" et 11.800 personnes ont bénéficié d'aménagements de leur peine. Le taux de récidive était de 63 % pour les sortants de prison.

2. Le projet de "la Peine de Probation "

Devant cette situation du "toujours plus de détenus, plus de coûts, plus de récidive", le Ministère de Justice (Mme Taubira), a proposé ce nouveau modèle d'exécution de la peine qui a produit une baisse de la récidive jusqu'à 50 % au Canada et en Suède et 35 % en Angleterre..

La réforme en discussion résulte de la prise de conscience que

- la prison ferme et ses souffrances ne semblent pas avoir eu l'effet dissuasif escompté. Dans sa forme actuelle ni la prison ni le suivi post-carcéral ne tiennent (ne peuvent pas tenir) compte des besoins personnels des délinquants pour un (ré)insertion plus efficace.
- La prison semble plutôt être "criminogène" où des petits délinquants évoluent vers des criminels avertis.
- La tâche du "Service Social d'Insertion et de Probation pénitentiaire - SPIP", aussi bien pour les 900 Conseillers en milieu fermé que pour les 3200 en milieu ouvert, ne peut être guère plus qu' "administrative" étant donné que chaque "Conseiller" a la plupart du temps entre 80 et 150 dossiers à suivre pour des gens qui ont de multiples problèmes familiaux, de dettes, de travail, de dépendances, de pauvreté, etc,

- L'augmentation des coûts résulte essentiellement d'un accroissement constant du nombre de détenus et de la stagnation de la récidive à un niveau élevé. Le coût par détenu est d'environ 100 € par jour (85,- en Maison d'Arrêt, 98,- en Centre de Détention, 196,- en Maison Centrale).
- Le coût total de la récidive, y compris la Police et les Juges, est difficile à calculer. En Grande Bretagne on parle d'un coût annuel de 8 à 11 Milliards de Livres ou 400 à 500 Livres par famille. 46 % des récidivistes ont 15 condamnations ou plus. Entre 2001 et 2011 la population carcérale a augmenté de 32 % - et le taux de la récidive aussi dans les mêmes proportions!

Après de nombreux mois de préparation et une "conférence de consensus" en février 2013, "12 recommandations pour une nouvelle politique contre la récidive" ont été élaborées pour être soumises au Gouvernement dont les points saillants sont:

- le principe de la punition carcérale et les souffrances qui en résultent comme exigence de la société pour la réintégration d'un délinquant est abandonné en faveur de l'approche plutôt "canadienne" selon laquelle "la (re)socialisation d'un délinquant commence avec sa condamnation et dès le début de l'incarcération pour les détenus".
- "la peine de probation" oblige le condamné à se soumettre à des "contraintes pénales" et d'accepter positivement des aides proposées pour corriger les origines de sa délinquance - mais hors prison.
- les délits passibles d'emprisonnement devraient être réduits en faveur de davantage de "contraventions",
- combattre le récidivisme par des incarcérations automatiques et le refus d'aménagements de peines pour récidivistes est la mauvaise méthode. Des mesures d'une (re)socialisation intensive tenant compte de la fragilité et des insuffisances personnelles, seraient plus efficaces pour réduire la probabilité de rechute.
- le but de la détention est l'insertion d'une personne devenue délinquante qui devrait bénéficier de tous les droits sociaux aussi bien en milieu fermé qu'en aménagement de sa peine.
- Au lieu des "libérations sèches" comme règle, des aménagements de peines devraient être accordés à tous les détenus qui le demandent et dont la probabilité de rechute est faible.
- En cas de non-observation des règles définies par le Juge, le "probationniste" n'intégrerait pas automatiquement la prison (comme ceci est normalement le cas pour les personnes "mises à l'épreuve") car la peine de probation n'est pas un "régime carcéral". Par contre, un Juge (d'application des peines) devrait revoir les conditions imposées au condamné pour les modifier ou les renforcer en cas de besoin.

Selon le Ministère de la Justice tous les condamnés entre 6 mois et 5 ans seraient en principe éligibles à la nouvelle "peine de probation" - condition sans doute à amender, car autrement 98 % des condamnés à 5 ans ou moins pourraient demander ce régime de faveur. Selon la Presse, le Ministère s'attend à ce que de 16.000 à 25.000 condamnés par an pourraient en bénéficier. Les systèmes d'aménagement des peines actuels pour détenus et des condamnations avec "mise à l'épreuve" suivis par le SPIP, restent en place jusqu'à nouvel ordre.

Le but de la "Peine de Probation" est évident:

- Casser la tendance du "toujours plus de détenus" pour des raisons budgétaires et son évidente inefficacité concernant la récidive,
- essayer un modèle non-carcéral, mais basé sur un suivi rapproché en liberté et l'individualisation de la peine pour corriger les lacunes personnelles qui ont conduit une personnes sur le chemin de la délinquance,
- éviter l'incarcération et améliorer le nombre de rechutes des "probationnistes" qui, faute de moyens, ne peuvent souvent être suivis qu' "administrativement". Si le système de la "peine de probation" réussissait, il serait logique d'instaurer un suivi volontaire pour les détenus sortant de prison (récidive 63 %) ainsi que pour ceux qui bénéficient d'un aménagement de leur peine (récidive de 39 à 55 %),
- baisser la surpopulation carcérale qui était le 1.1.2014 de 122 % pour l'ensemble des prisons, de 136 % pour les "Maisons d'arrêt" et bien plus pour certaines situées en banlieue des grandes villes .

3. Encadrement nécessaire pour que la "peine de probation" puisse réussir à baisser le taux de la récidive

- Conseillers / travailleurs sociaux -
Le Conseil d'Europe recommande qu'un travailleur social ait un max. de 40 personnes à suivre en milieu ouvert. Selon "le Figaro" la moyenne est de 30 personnes au Québec. La moyenne par "agent de libération conditionnelle" est de 10 personnes (!) au Canada et il peut en plus faire appel aux bénévoles pour l'aider. La prise en charge aussi bien des condamnés à la "mise à l'épreuve" que des détenus avec aménagements de peines se fait souvent dans les Associations Communautaires (voir "Canadian Correctional Services" et mon propre rapport de 11/2009). En GB et en Allemagne le ratio semble être de 1 conseiller pour 30 à 40 personnes. En Grande Bretagne les env. 225.000 personnes en "probation normale" seront probablement suivies à l'avenir par des sociétés privées ou des associations de bénévoles. Seuls les 31.000 "probationnistes à problèmes" seront accompagnés par des agents professionnels.
- Bénévoles et Associations -
Les visiteurs de prison qui suivent des détenus en milieu fermé sont bien trop peu nombreux en France pour soutenir le SPIP efficacement et ils sont

largement absents de la probation en milieu ouvert. En Autriche 611 Agents professionnels et 863 bénévoles réunis dans la société d'utilité publique "Neustart" organisent toute la probation, fournissent des services complémentaires et obtiennent des taux de récidives bien meilleurs qu'en France (voir leur site).

- Surveillants, Juges (d'application des peines)

Si chaque année 20.000 personnes en moins entraient en prison grâce à la nouvelle "peine de probation", la population carcérale devrait baisser dans des proportions similaires. Grâce à leur expérience, un certain nombre de surveillants en phase avec les 108 "Règles Européennes Pénitentiaires" et un engagement social personnel, pourraient faire partie du système de "la peine de probation" dans une fonction qui correspond au Canada à "l'agent correctionnel 2" ou son équivalent au niveau des Provinces. Les Juges (d'application des peines), déjà débordés actuellement avec en moyenne 1100 dossiers à suivre (!), devraient être renforcés en nombre, car la surveillance des personnes serait nettement plus détaillée dans le nouveau système de la "peine de probation" .

Pour que la "peine de probation" réussisse (disons l'équivalent un taux inférieur à 25 % de recondamnations après 5 ans), le suivi d'un "probationniste" devrait être encadré (comme au Canada) par un "plan correctionnel" individuel détaillant les raisons de sa délinquance, son potentiel et la méthode de son insertion, son éducation professionnelle, le comblement des lacunes et la volonté de la personne de réussir une nouvelle vie. Toute une panoplie de "mesures correctives" devrait être en offre, comme des examens de santé et psychologiques, des cours d' "anger management" (gestion de la colère), des thérapies de groupe, "living skills" (savoir vivre en société), la désintoxication, la régulation des dettes, la Justice Réparatrice, l'intégration dans un foyer ou une communauté, un job au niveau des compétences de la personne, etc. L'implication de la personne devrait être documentée avec rigueur tout au long de la probation, car la "peine de probation" n'est pas une sinécure à prendre à la légère, mais un chemin exigeant vers une "nouvelle vie sans délinquance".

4. L'aménagement des peines - Il concerne actuellement en France 11.800 personnes sous écrou. Suivant l'administration pénitentiaire 9000 personnes étaient sous surveillance électronique en 2013 à un coût journalier de 10,43 €, 976 en placement extérieur à 31,32 € et 1780 en placement semi-liberté à 59,19 €. Pour l'ensemble des services du SPIP, le coût annuel indiqué par personne suivie serait de 1014,- €, soit 2,80 €- par rapport à environ 100,- € par jour pour un condamné en détention.

Une forme d'aménagement des peines était "l'indulto" italien de 2006 (une variante d'amnistie). A la suite d'une surpopulation flagrante, 26.000 prisonniers ont été libérés en quelques mois sans préparation particulière. A la surprise générale le taux de récidive 5 ans plus tard n'était que de 34 % au lieu des 68 % pour les sortants directement de la prison. Une bonne affaire "économique" pour l'Etat! L'Italie se prépare à un autre "indulto" en 2014.

5. "Les risques de récidive des sortants de prison" (extrait du Cahier d'études No. 36 - par Annie Kinsey, 2011) -

Cette étude fait apparaître clairement quelques chiffres de base:

- 80 % des détenus ne bénéficient d'aucun aménagement de leur peine. Pour un échantillon de 7000 détenus sortis en 2002, sur l'ensemble 59 % avaient récidivé 5 ans après la libération et 46 % étaient retournés en prison. De toutes les personnes en libérations "sèches" 63 % ont récidivé et 56 % ont été incarcérées de nouveau,
- le taux des recondamnations est plus bas pour tous ceux qui bénéficient d'un aménagement de leur peine comme la condamnation avec mise à l'épreuve (45 %), la libération conditionnelle (39 %) ou d'autres formes d'aménagements (55 %),
- C'est dans les 3 premiers mois après la sortie de prison que les personnes récidivent le plus! De tous les récidivistes 55 % ont été recondamnés après seulement un an et 76 % au bout de la deuxième année. C'est sans doute pour cette raison que le taux de récidive est calculé au Canada, en Scandinavie et en GB sur 2 ans et aux USA sur 3, au lieu de 5 ans pour les autres pays occidentaux. C'est aussi pour cela qu'il serait indiqué que les mesures d'accompagnement de la "peine de probation" se concentrent essentiellement sur les deux premières années après une condamnation ou un aménagement de la peine. Si on voulait vraiment baisser la récidive un soutien devrait être offert à tous les détenus en sortie sèche de prison comme ceci est la cas en Autriche où 70 % des anciens détenus en bénéficient.
- Voici quelques détails de l'étude de 2011:

<u>Groupes de personnes récidivant le plus</u>	<u>Taux de recondamnation de l'échantillon</u>	<u>Probabilité de recondamnation dans les 5 ans suivant Model logit (odds ratio)</u>
- mineurs	78 %	2,88
- jeunes 18-29 ans	63	-
- pers. 2 condamnation et +	70	3,73
- condamnation jusqu'à 6 mois	62	1,22
Condamnations 1 à 2 ans	64	1,29
- condamnation pour violences	46 - 76 %	0,77 à 1,05
- condamnation pour vols	64 - 74 %	(0,78)
- célibataires et chômeurs	61 %	-
 <u>Groupes de personnes récidivant le moins</u>		
- les femmes	34 %	0,41
- les hommes de 50 ans +	29	0,29
- agresseurs sexuels	19/39	(0,35)
- les hommes mariés	38	0,63
- les étrangers	34	0,32

En somme, par rapport à une personne sans passé juridique, pour un récidiviste le risque d'une recondamnation est 3,7 fois plus important et 5,5 fois plus pour un sortant de prison sans aménagement de la peine. .

6. Evaluation "économique" pour la 1ère année de la "peine de probation"

Economie estimée ("E" dans la formule mathématique ci-après):

- 20.000 condamnés bénéficient de la "peine de probation"
= économie 20.000 ("C" dans la formule) x € 100 (K) x
365 (jours) = € 730.000.000
 - 10 % des probationnistes qui échouent et vont en prison
après 6 mois = 2000 x 180 x 100 (e = 0,1) 36.000.000
- 694.000.000**

Dépenses ("Z" dans la formule ci-après)

- Embauche d'Assistants sociaux (AS) à raison de 30
personnes par Assistant (a 1/30) et au tarif courant de
32.000 € brut par an (P) = 20.000 : 30 = 666
assistants x 32.000 Euro = 21.312,000
 - + charges sociales 40 % (s 0,4) sur salaire brut 8.500.000
 - + frais généraux à raison de Euro 60 (F) par jour
Ouvré (O) = 666 x 210 jours ouvrés x 60 Euro 8.390.000
 - Embauche de 40 juges d'application de peines (J)
à raison de 1 juge par 500 dossiers (D) à un salaire brut
moyen de 5000 euro brut + 40 % charges sociales 3.360.000
 - 10.000 personnes ont un job, une famille et besoin
seulement d'un suivi limité (un contact par mois
par l'Assistant social ou un bénévole (g1 0,5) C1 0
 - 5000 bénéficient d'une aide à l'embauche et une
mesure d'insertion spécifique à raison du SMIC
= 5000 x 1450 x 12 (g2 0,25) C2 87.000.000
 - 5000 bénéficient d'une formation professionnelle,
plusieurs mesures éducatives et un suivi rapproché
à raison de 1 contact par semaine et 2 x le SMIC,
(g3 0,25), C3 175.000.000
 - divers coûts administratifs (bureaux, équipements,
voitures fonction, secrétaires) - (A) 50.000.000
 - mesures de rééducation supplémentaires (R) 100.000.000
- | | | | | | |
|--|-------------|-------|------|--------------------|-------------|
| | Comparaison | coûts | Euro | <u>453.600.000</u> | 694.000.000 |
|--|-------------|-------|------|--------------------|-------------|

Calcul (formule) pour une année de "peine de probation"

Economie: $E_b = C \times K \times 365$ 730.000.000

Manque d'économie: $F = C \times e \times K \times 180$ 36.000.000

Economie nette (E_n) = $E_b - F$ 694.000.000

Dépenses (Z):

$P(AS) = P + s P (44,800) + F (12.600) + 0$	57.400
$Z(AS) = C \times a \times P(AS)$	38.202.000
$Z(J) = C / D \times J$	3.360.000
$Z(1) = C \times g(1) \times C(1)$	0
$Z(2) = C \times g(2) \times C(2)$	87.000.000
$Z(3) \times C \times g(3) \times C(3)$	174.000.000

Total des dépenses

$Z(T) = Z(AS) + Z(J) + Z(1) + Z(2) + Z(3) + A + R$

Solde: $S = E_n - Z(T) (694.000.000 - 453.600.000) = \text{Euro } 240.400.000$

On peut changer les paramètres, mais la formule de base reste essentiellement la même.

7. La peine de probation pour la 2^e année

Compte tenu de l'information que 76 % des condamnés récidivent au bout de la deuxième année, il faudrait théoriquement doubler les données de la première année pour arriver au budget "revolving" nécessaire pour financer la "peine de probation", soit en tout 1332 assistantes sociales (+ bénévoles et "agents correctionnels 2"), 80 juges d'application des peines, etc. pour suivre en permanence 40.000 condamnés à "la peine de probation" et/ou des détenus bénéficiant d'aménagements de leur peine.

Si ces chiffres étaient réalistes dans l'ensemble, la "peine de probation" serait auto-financiable avec moins de prisonniers, moins de dépenses, moins de condamnations, moins de souffrance, moins de récidive. - une chance pour beaucoup de petits délinquants avec la volonté de vivre durablement une vie sans (ou moins de) prison.