

"Straffälligenhilfe unter Veränderungsdruck" (Aide aux délinquants et détenus soumise à des pressions de changement)

Wolfgang Stelly/Jürgen Thomas
Rapport publié en janvier 2009

(Résumé et traduction par Erich Schöps - Visiteur de Prison ANVP)

1. Introduction -

Le but de ce projet de recherche était d'évaluer l'influence des changements intervenus en Allemagne dans le domaine pénal et social sur les associations pour "l'Aide privée aux délinquants et détenus" (en France connues comme Associations d'intérêt général et à but non lucratif régies par la loi 1901) et d'en interpréter son impact. Sur la base d'un sondage détaillé parmi les acteurs de ce secteur, les tendances parfois divergentes avaient besoin d'être plus approfondies afin d'obtenir une vue plus juste de la situation actuelle.

Ce rapport se compose essentiellement de

- 5 études de cas précis d'associations locales d'aide aux délinquants,
- un sondage parmi toutes les associations allemandes du secteur qui ont été contactées sur la base d'un questionnaire détaillé dont les réponses ont été dépouillées et interprétées.

2. Questions de base et but de cette enquête -

Ces dernières années la finalité de "l'Aide privée aux délinquants" (c'est-à-dire la réhabilitation des délinquants et détenus) a été de plus en plus mise en question, car la tendance générale s'oriente plutôt vers des peines plus fréquentes et plus longues. A cause de leur faible position légale et sociale, les Associations de ce secteur sont aussi affectées par ce changement d'attitude du public. La situation s'est dégradée aussi à cause d'une réorganisation graduelle et du recul de l'Etat-Providence, à travers de nouvelles méthodes de contrôle imposées par l'Administration, des considérations économiques de plus en plus contraignantes dans les aides sociales et des discussions autour de la réorganisation et de la privatisation de l'administration pénitentiaire au détriment du secteur public.

Dès le début, trois questions de base étaient au cœur de cette enquête théorique et pratique:

- a) En vue des changements intervenus "l'aide aux délinquants" est-elle encore en mesure d'assurer sa tâche de réhabilitation des délinquants et détenus?
- b) La discussion autour de l'importance de la réhabilitation change-t-elle quelque peu les activités traditionnelles et l'image que les associations impliquées ont d'elles-mêmes? Au sein de ces associations quelle est actuellement la proportion entre le travail effectif et le temps passé pour satisfaire le contrôle administratif imposé? Au-delà de l'aspect pratique de leur travail, quel est le rôle fondamental et la fonction des associations à l'intérieur du Système de Justice pénale en Allemagne?
- c) Peut-on détecter des développements divergents au sein du secteur de l'aide aux délinquants suivant l'activité spécifique des associations, leurs structures organisationnelles et leurs traditions?

L'ensemble de l'aide privée aux délinquants n'est pas un sous-système finement ajusté de l'Etat-providence allemand. Le manque de ressources financières communes, d'une définition précise de leurs tâches et leur statut légal incertain ont comme conséquence un schéma d'organisation très diversifié. La gamme des activités dépend largement des conditions locales et régionales existantes ainsi que de leurs liens ou de leur appartenance à des entités ou fédérations plus importantes. A cause de cette complexité organisationnelle très peu de

recherches empiriques ont été entreprises dans le passé au sujet de l'aide privée en faveur des délinquants et prisonniers. Pour cette raison et afin d'arriver à une vue globale plus réelle de la situation, il était nécessaire de prévoir une marge assez large pour des considérations basées sur l'expérience. Dès le début il a été convenu que l'étude devrait mettre en évidence des schémas typiques et des tendances divergentes selon les caractéristiques organisationnelles pour obtenir une vue d'ensemble qui illustre l'étendue des changements effectifs intervenus ces dernières années.

L'analyse des deux parties de l'enquête (les 5 études de cas et l'exploitation des questionnaires dûment remplis et renvoyés) s'est concentrée sur quatre sujets:

- les changements survenus dans les tâches et les activités traditionnelles,
- les changements constatés dans les relations avec d'autres associations,
- les changements effectivement intervenus dans leur travail quotidien,
- les changements de l'image que les associations ont d'elles-mêmes par rapport à leurs idéaux originels.

3. Méthodes et organisation du projet -

A - En ce qui concerne les 5 études de cas, les réseaux locaux d'associations travaillant dans le domaine d'aide aux délinquants à Stuttgart, Bielefeld, Würzburg, Neuruppin et Rheinbach ont été analysés en détail. Ces réseaux, pris au hasard, démontrent bien leurs différents degrés d'indépendance par rapport au système judiciaire et aux grandes organisations caritatives, le degré de "professionnalisation", leurs spécialisations et la solidité des réseaux d'aide sociale aux délinquants dans lesquels les associations sont intégrées. Pour les 5 études de cas, toutes les associations et opérateurs privés locaux ont été contactés. Parmi eux il y avait ceux spécialisés dans le contact direct avec les détenus, les Services Sociaux publics ainsi que les grandes organisations caritatives qui offrent aussi de l'aide spécifique aux prisonniers, aux délinquants en général et à leurs familles. De plus, l'étude a tenté d'établir la structure des réseaux d'aide aux délinquants au niveau communal; par exemple, quelles étaient les relations avec les employeurs privés et publics, les sponsors éventuels, les partenaires complémentaires et les concurrents.

B - Pour apprécier l'évolution dans le temps, l'enquête a été effectuée dans toute l'Allemagne et ne couvre pas seulement la situation actuelle, mais les informations qui ont été demandées vont jusqu'à l'année 2000. Le questionnaire de 17 pages en allemand peut être consulté sur Internet. Les questions concernaient surtout les domaines suivants:

- Activités et performances de l'association/opérateur libre,
- les ressources financières de l'association,
- le réseau et le partage de travail avec d'autres acteurs de l'aide aux délinquants,
- l'organisation interne de l'association, y compris le staff,
- le développement de la contribution des bénévoles.

L'intention de ce projet était d'arriver à un résultat aussi complet que possible pour toute l'Allemagne. A cet effet, toutes les institutions, associations, initiatives et groupes qui prétendaient travailler dans le domaine de l'aide aux délinquants et qui oeuvrent en faveur de leur clients pendant l'incarcération, la sortie de prison et le suivi post-carcéral ont été contactées.

D'abord un inventaire de toutes les organisations a été établi sur la base des registres disponibles à la BAG-S (Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe), des fédérations au niveau des Länder, des Services sociaux publics et du très complet, mais non à jour "Annuaire de l'Assistance sociale et la Justice Pénale". Après vérification par téléphone, Internet et grâce aux informations reçues des associations connues dans ce domaine, en tout 760 adresses

d'associations privées ont été trouvées, parmi lesquelles 542 étaient toujours actives et auxquelles les questionnaires ont été expédiés. Pour des raisons inconnues 178 associations n'ont pas répondu à l'envoi du questionnaire et 21 organisations ont été jugées comme ne faisant pas partie de l'aide aux délinquants et à leurs familles. L'exploitation statistique s'est donc basée sur les 358 questionnaires dûment remplis.

Etant donné qu'il était très difficile de tirer un trait assez précis pour nombres d'associations entre l'aide générale au grand public et l'aide spécifique aux délinquants/prisonniers concernant les domaines de "l'addiction", de "l'intégration par le travail" et de "l'hébergement des personnes sans domicile fixe", ces 3 activités ont été exclues complètement de l'enquête. Après des clarifications ultérieures par téléphone, l'échantillonnage de 64 % (= 358 réponses exploitables) de toutes les associations actives a été jugé suffisant pour obtenir une vue assez représentative de ce secteur.

4. Résultats de l'enquête

4.1. Les 5 études de cas

- a) Bielefeld - 6 associations de tailles et traditions différentes composent le réseau local d'aide aux délinquants, détenus et leurs familles. Certaines de ces organisations surtout chrétiennes sont étroitement liées avec l'administration judiciaire, d'autres ne cachent pas leur attitude critique vis-à-vis de l'administration judiciaire et pénitentiaire. L'offre de l'aide privée aux délinquants est très complète ce qui est dû surtout à la taille de la ville et aux nombreuses prisons dans la région. La coopération entre les associations est assez formalisée (par exemple, des procédures communes ont été convenues pour les "conseils" aux prisonniers, ex-prisonniers et à leurs familles). Le groupe de coordination s'appelle "Zentrale Beratungsstelle für Straffälligenhilfe - bureau central de consultation pour l'aide aux délinquants", dans lequel tous les acteurs locaux des associations privées sont représentés. Le Ministère de Justice du Land finance ces "centres de conseil" pour clients externes. Les subventions reçues constituent entre 50 et 90 % des revenus annuels des associations et opérateurs privés. De l'argent supplémentaire provient des amendes et de l'autofinancement des organisations.

L'hébergement temporaire pour délinquants et personnes sorties de prison est financé d'habitude par les services sociaux communaux et régionaux. La coopération entre les services sociaux publics et les associations privées fait objet d'accords écrits, alors que le travail avec les services sociaux des municipalités est moins formalisé. La diminution des allocations financières de la part du Ministère de Justice cause des pressions considérables sur le budget des associations. Jusqu'ici ces réductions de l'Etat n'ont pas eu d'influence négative sur les services offerts, car les associations ont pu compenser en partie par des fonds propres.

- b) Stuttgart - Cette ville importante dispose d'un réseau bien développé d'associations et d'opérateurs privés d'aide aux délinquants. Par contre, il est vrai aussi que les organisations professionnelles et celles liées à l'administration judiciaire dominent le secteur. La ligne de séparation entre le domaine professionnel et privé se situe au niveau des délinquants en probation et des ex-prisonniers.
- A cause du récent transfert des services de probation de l'Etat et de "l'aide judiciaire" à une société privée expérimentée autrichienne (Neustart), le secteur de l'aide privée locale a subi des remous considérables. En conséquence de quoi, les associations locales traditionnelles ont été obligées de chercher d'autres activités dans le domaine de l'aide aux détenus et délinquants. La plus grande partie des revenus pour les "Beratungsstellen - bureaux de Conseils" servant les clients externes provient des services sociaux de la ville de Stuttgart et des amendes. Au-delà de ces revenus, la coopération avec la ville est importante aussi dans le domaine de "l'hébergement temporaire" et des "conseils en matière de dettes".

- c) Würzburg - 3 des 4 associations privées principales ont des liens étroits avec l'Eglise. La coopération entre elles et avec l'administration pénitentiaire est peu formalisée et il n'existe pas non plus de "groupe central de coordination - zentrale Koordinationsstelle". La séparation des compétences se fait selon les délinquants hommes/femmes et suivant l'âge (adultes/jeunes). Les associations chrétiennes d'aide aux délinquants ont une longue tradition dans cette ville épiscopale avec comme conséquence un réseau local très dense et une implication très forte de la communauté. En raison de l'augmentation de la capacité des prisons de la région et malgré la diminution des subventions publiques, l'activité des associations privées d'aide aux délinquants/détenus s'est renforcée considérablement. Contrairement aux autres études de cas, l'administration pénitentiaire de Würzburg non seulement envoie des clients aux associations privées, mais elle distribue aussi des fonds qui proviennent surtout des amendes, pour les activités de conseils à l'intérieur et à l'extérieur des prisons. La répartition de ces subventions se réalise à travers le "Verein für Gefängnisfürsorge und Bewährungshilfe - association pour l'aide aux détenus et la Probation" qui est proche de l'administration pénitentiaire locale.
- d) Rheinbach - (Ville de 26.000 habitants). L'association locale principale est entièrement indépendante de la fédération du Land et du système judiciaire. Elle est gérée exclusivement par des bénévoles. En plus de l'assistance générale aux détenus et des activités en groupe, cette association offre de l'hébergement aux ex-prisonniers. De l'aide supplémentaire est disponible auprès des Services Sociaux de la ville. Cette sorte d'association "toute bénévole" est typique pour la province et les petites villes où la professionnalisation et la spécialisation des intervenants sont moins nécessaires à cause du nombre plus limité des clients. Bien que la prison de Rheinbach soit grande, l'administration pénitentiaire joue, au contraire de Würzburg, un rôle moins important quant au financement et à la coopération avec les organisations privées d'aide aux détenus. La coopération de l'association principale avec d'autres organisations de bénévoles n'est que peu développée.
- e) Neuruppin - (ville de 38.000 habitants en Allemagne de l'Est). Il n'existe pas d'association d'aide privée aux délinquants et détenus. L'aide aux prisonniers de l'établissement Neuruppin-Wülkow vient des services sociaux régionaux. Ils sont financés essentiellement par l'Union Européenne et par le Ministère de Justice du Land. L'offre d'aide aux détenus et délinquants est minimale. Les organisations de bénévoles sont très peu développées par manque de tradition dans ce domaine et à cause du taux élevé du chômage dans cette région.

4.2. La diversité de l'aide privée aux délinquants/détenus et à leurs familles -

Cette première enquête sur les associations et opérateurs privés travaillant dans ce domaine reflète bien leur diversité et permet une description assez précise de la situation générale:

- 80 % (286 de 358) des associations sont situées en Allemagne de l'ouest et 20 % à l'est. Toutes les associations est-allemandes ainsi que 25 % de celles en Allemagne de l'ouest ont été fondées après la réunification en 1989. Environ 50 % des associations ont été créées entre 1970 et 1990. Seules 5 % parmi elles datent d'avant 1946.
- 80 % de ces associations et opérateurs privés sont déclarés comme étant "à but non-lucratif", 8 % en sont des entités de droit public (Communautés d'intérêts, des organisations religieuses ou des paroisses), 7 % des sociétés à but non-lucratif, 5 % des sociétés à responsabilité limitée (GmbH) ou des initiatives privées.
- 80 % des toutes les associations travaillant dans l'aide aux délinquants sont liées avec des fédérations caritatives plus importantes (35 % avec le Paritätischer Wohlfahrtsverband, 23 % avec la Diakonie protestante, 17 % avec la Caritas catholique et 5 % avec la

Arbeiterwohlfahrt (la Mutualité ouvrière). Environ 25 % font partie d'un "Landesverband" (fédération au niveau du Land), comme la "Fédération de la Justice sociale du Baden" ou "l'Association d'aide aux prisonniers de la Justice Pénale de la Hesse".

- A part l'aide générale, la plupart des associations interrogées offrent des services "spéciaux" pour délinquants et prisonniers. Seulement dans 10 % des cas les délinquants sont pris en charge par l'Assistance Sociale générale. 30 % de toutes les associations travaillent exclusivement pour délinquants, prisonniers et leurs familles. 80 % des associations s'occupent aussi bien des femmes que des hommes.
- En 2008, les 358 associations d'aide aux délinquants emploient 1500 personnes à plein ou à mi-temps, 200 personnes occasionnelles, 350 collaborateurs libres et 3100 bénévoles. 333 (= 93 %) des organisations travaillent à l'extérieur de la prison et 243 (= 68 %) aussi à l'intérieur pour les détenus.
- Les activités les plus offertes par les associations à l'intérieur de la prison sont: 53 % pour la préparation à la sortie et l'aide post-carcérale, 51 % offrent des "Conseils d'ordre général pour le détenu" et 30 % font de l'accompagnement en cas de permissions de sortir ou de semi-liberté.
- En dehors de la prison, 66 % offrent des "conseils généraux" aux délinquants et ex prisonniers et 49 % s'occupent de l'activité relativement nouvelle de "travaux d'intérêt général pour éviter l'incarcération". 41 % assistent les personnes à se procurer un hébergement, 38 % donnent des "conseils en matière de dettes", 36 % sont impliqués dans "l'hébergement supervisé" et 33 % dans des "cours comportementaux de style de vie";

4.3. Différentes formes de financement

A la question quelles étaient les 3 sources financières les plus importantes, environ 50 % des associations ont répondu "les amendes", suivies des subventions des Ministères de Justice des Länder (37 %) et ensuite les "fonds propres" (37 %).

Mais le financement de l'aide aux délinquants diffère fortement suivant les services offerts. Ainsi les "conseils aux délinquants/prisonniers" et les "travaux d'intérêt général" sont soutenus habituellement par les associations sur fonds propres, les contributions des Ministères et les amendes. Par contre, "l'hébergement supervisé" est payé essentiellement par les autorités régionales du RMI (überörtliche Sozialhilfeträger) et par l'Office de protection de la jeunesse. Les "conseils en matière de dettes" sont financés par des fonds propres, par les amendes ou par des allocations de la Sécurité Sociale. Les "cours de comportement" sont souvent sponsorisés par l'Office de la protection des mineurs de la ville ou par des amendes.

La différence de soutien financier des associations est considérable suivant les Länder. Alors qu'au Baden-Wurtemberg les amendes font partie des 3 moyens de revenus les plus importants, elles ne représentent que 17 % au Brandenburg et le Mecklenburg-Vorpommern (Allemagne de l'Est). A Brême, les associations reçoivent 57 % de leur budget annuel du Ministère de la Justice, alors qu'au Palatinat (Rheinland-Pfalz) le Land ne finance les associations qu'à hauteur de 8 %. Les dons constituent les rentrées de fonds les plus importantes en Sarre (57 %), mais ils sont proches de "zéro" en Sachsen-Anhalt. Les "fonds propres" sont cités par 50 % des associations du Nordrhein-Westphalen comme faisant partie des 3 sources financières les plus importantes, mais ils ne représentent que 10 % dans les budgets des associations d'Hambourg. Les subventions européennes sont essentielles pour l'Allemagne de l'Est comme pour le Brandenburg (44 %) et Sachsen-Anhalt (38 %), mais insignifiantes pour le financement des associations de l'Allemagne de l'ouest.

4.4. Extension de l'offre de services

En plus de l'évaluation de la situation actuelle, l'autre finalité de l'enquête était de détecter certaines tendances chez les associations et opérateurs d'aide aux délinquants. La question clé était de savoir, si la diminution de l'engagement public en faveur de la réhabilitation des délinquants observée partout, ainsi que les coupes dans les subventions, entraînaient aussi une diminution des offres de services de la part des associations d'aide aux délinquants. La réponse était que 33 % des associations n'avaient pas changé leurs programmes depuis 2000. 50 % parmi elles indiquaient qu'elles avaient augmenté l'activité dans certains domaines et réduit dans d'autres. C'est seulement dans des cas isolés que les associations avaient diminué généralement les offres de services alors que 20 % disaient qu'elles les avaient augmentées.

Comment le travail des associations a-t-il changé à l'intérieur de la prison?

- 69 organisations (= 20 %) avaient augmenté et 19 (= 5 %) réduit leurs activités concernant la préparation des détenus à la sortie et l'aide post-carcérale.
- 42 organisations (= 12 %) avaient intensifié l'activité de "conseil" alors que 21 associations (= 6 %) l'avait réduit ou éliminé complètement.

En dehors de la prison, l'évolution avait lieu de la façon suivante:

- | | | |
|--------------------------|----------------------------|--|
| - 79 associations (22 %) | ont augmenté leur activité | "travaux d'intérêt général", |
| - 66 " | (18 %) | "cours anti-violence", |
| - 53 " | (15 %) | "cours comportementaux en société", |
| - 52 " | (15 %) | "hébergement supervisés", |
| - 50 " | (14 %) | "conseils généraux" |
| - 44 " | (12 %) | "conseils en matière de dettes", |
| - 21 " | (6 %) | ont diminué leurs activités "conseils généraux", |
| - 12 " | (3 %) | "cours comportementaux", |
| - 11 " | (3 %) | "travaux d'intérêt général". |

En vue des chiffres ci-dessus, il n'est pas surprenant que seules 9 % des 358 associations indiquaient qu'elles avaient réduit ou annulé complètement certaines offres à cause de la diminution ou de la suppression totale des subventions. 35 % des associations interrogées constataient que l'extension de leur offre de services était motivée par le changement de la demande de la part de l'administration judiciaire et 34 % à cause de "changements de la problématique - veränderte Problemlage"

La plupart des associations d'aide aux délinquants ont renforcé leurs activités non seulement dans leurs domaines traditionnels, comme le "conseil aux prisonniers", le "conseil en matière de dettes" et "l'hébergement supervisé", mais elles ont introduit de nouvelles activités comme "l'évitement d'incarcérations grâce à des exécutions de peines alternatives" comme les "travaux d'intérêt général", des "thérapies anti-violence", des "traitements ambulatoires pour criminels sexuels", la "justice réparatrice", des projets d'intervention en cas de "violences domestiques" ou "l'aide judiciaire pour les victimes de crimes". 75 % des associations privées ont ajouté au moins une nouvelle activité à leur offre de services traditionnelle. Donc, l'opinion répandue que l'image de soi de ces organisations avait changé à cause d'activités supplémentaires et de la paperasserie qui en découle, n'a pas pu être prouvée. En ce qui concerne la perception de soi des associations (exemple: "pourvoyeur de services sociaux à l'administration judiciaire" ou "avocats des prisonniers"), il paraît que les profils actuels d'activités offertes par les associations ont moins d'importance effective que le degré de spécialisation et l'image de soi traditionnelle.

Dans tous les cas, le staff des associations privées d'aide aux délinquant/détenus a augmenté depuis l'année 2000. Les employés à mi-temps par organisation ont augmenté en moyenne de 1,7 en 2000 à 2,3 en 2008 et les collaborateurs à plein temps de 2,8 à 2,9. Là aussi il y a des différences, car 33 % des associations employaient plus de personnel en 2008 par rapport à 2000, 25 % moins et 40 % des organisations n'avaient pas changé le nombre d'employés du tout.

Malgré la discussion autour du déclin de l'Etat-providence et la diminution de l'engagement en faveur de la réhabilitation des prisonniers, l'offre de services a généralement augmenté en Allemagne. Cette tendance positive contredit l'opinion générale que les conditions d'aide aux délinquants se soient détériorées, opinion avancée par nombre d'acteurs travaillant dans ce domaine. La raison de cette impression est sûrement la perception de réduction de certaines activités traditionnelles, la situation financière moins confortable due à la diminution des subventions pour des activités traditionnelles et les dépenses en augmentation avec une stagnation simultanée des revenus. L'extension de l'offre de services est une solution possible aux subventions en baisse.

Une autre en est la recherche de plus d'efficacité dans l'administration et l'amélioration de la performance de travail de chaque collaborateur - ou l'acceptation de conditions de travail moins favorables. Quoi qu'il en soit, le renforcement démontré des associations d'aide aux délinquants doit être mis en perspective, car le nombre de prisonniers et délinquants en probation (la clientèle principale de ces associations privée) a augmenté fortement dans les années 1990, et encore une fois de 15 % depuis l'année 2000.

4.5 Pression sur les coûts et économies possibles

La situation financière des associations privées d'aide aux délinquants n'était pas très favorable récemment. Seules 10 % des organisations disaient que leurs finances étaient satisfaisantes et qu'elles n'auraient pas subi de diminution de revenus. 48 % des associations ont constaté une baisse de moyens financiers mais qu'elles ont pu compenser dans la majorité des cas par des rentrés dans d'autres domaines. 42 % des organisations n'ont pas réussi à équilibrer les pertes subies. Pour 10 % des associations la situation est stagnante et pour 38 % d'entre elles, certains manques à gagner dans un domaine ont pu être équilibrés par des gains grâce à de nouvelles activités.

Suivant la répartition des sources de revenus, 26 % des associations ont noté un recul du total des "amendes", 22 % des "subventions du Ministère" et 12 % des "dons". Dépendants de la proportion des différentes catégories de revenus, ces réductions ont eu des conséquences proportionnellement différentes pour les associations.

Et, bien entendu, il y a aussi des différences selon les Länder. 66 % des associations disent qu'elles subissent des pressions considérables de la part des sources de fonds publics pour réduire leurs coûts de fonctionnement. Nombre d'organisations n'avaient pas d'autre choix que de transférer la pression des coûts sur les épaules de leur staff ce qui a eu comme conséquence une dégradation de leurs conditions de travail. 75 % des associations ont admis qu'elles ont demandé à leurs employés de travailler plus. 50 % des organisations interrogées ont répondu affirmativement à la question "les nouveaux employés sont-ils rémunérés en dessous du tarif TVÖD (grille de salaires minimaux pour le secteur public suivant accord en 2005 avec les syndicats)?" 42 % des associations privées ont admis que des contrats de travail à durée illimitée sont de plus en plus remplacés par des contrats de travail temporaire. Par contre, excepté pour 12 % des associations interrogées, le remplacement de staff à plein temps par des bénévoles semble peu probable.

4.6. La Professionnalisation

3 aspects ont été sélectionnés pour éclaircir la discussion autour de la "professionnalisation" de l'aide aux délinquants: les mesures d'assurance-qualité, la constitution de réseaux avec d'autres institutions communales ou régionales et le développement du secteur bénévole.

La discussion persistante sur la qualité du travail a dû être efficace, car seules 11 % des associations ont admis qu'elles n'avaient introduit aucune mesure d'assurance-qualité. Le genre et l'intensité de telles mesures sont bien différentes: elle vont de simples cours de formation continue (25 %) à d'authentiques "cercles de qualité" chapeautés par un délégué spécialisé dans les méthodes de l'assurance-qualité (17 %). 54 % de toutes les associations privées avaient introduit entre 2 et 4 améliorations d'assurance-qualité, 17 % sept mesures et plus. La règle était:

plus il y a du staff à plein ou à mi-temps, plus de mesures de contrôle ont été mises en place. La crainte que plus d'assurance-qualité laisserait moins de temps de travail productif avec les clients, a été confirmée au moins en partie. Tandis que 30 % des associations soutenaient la constatation que "la rédaction des rapports d'activité devient une tâche de plus en plus élaborée qui prend beaucoup de temps", 29 % n'étaient pas d'accord. L'enquête montre un résultat similaire pour l'observation "la proportion entre le travail effectif et la documentation de ce travail penche clairement vers la documentation".

En 2008, seulement 11 % de toutes les associations d'aide privée aux délinquants ont été administrés exclusivement par des bénévoles. Ces organisations travaillent surtout dans le domaine du conseil et l'aide aux détenus, elles organisent des groupes de loisir et de discussions à l'intérieur des prisons. Mais il est aussi vrai de dire qu'un certain nombre de ces associations "toutes bénévoles" offrent une gamme assez complète de services. Plus de 50 % des 358 organisations sont "mélangées", c'est-à-dire qu'elles ont dans leurs rangs des bénévoles en plus du staff professionnel. Les bénévoles sont actifs souvent aussi dans l'administration et comme membres du Comité directeur. 3100 bénévoles sont intégrés dans 192 associations. Dans 70 % des organisations, l'incorporation de nouveaux bénévoles s'effectue par le personnel expérimenté en fonction, 38 % offrent régulièrement des programmes de formation continue et dans 20 % des associations les bénévoles sont soutenus par des professionnels de leur propre organisation. Le staff travaillant à plein et à mi-temps a augmenté depuis 8 ans, mais le nombre des bénévoles a évolué encore plus rapidement. Dans 44 % des associations privées, le nombre des bénévoles a augmenté de "un peu à beaucoup", 42 % constatent une stagnation et seuls 14 % ont enregistré une régression "légère à beaucoup" de l'activité des bénévoles. Depuis 2000, les bénévoles ont augmenté en moyenne de 12 à 16 par association. Malgré l'engagement plus fort des bénévoles, seulement une minorité d'associations détecte une concurrence entre les professionnels et les bénévoles. La crainte que des bénévoles pourraient remplacer petit-à-petit des employés à plein temps n'est exprimée que par 20 % des organisations interrogées.

58 % des associations confirment que dans leur zone locale ou régionale de responsabilité un groupe de travail ou de coordination est actif. La plupart des associations participe dans les travaux de tels cercles. Ils sont composés surtout de représentants de "l'administration pénale et pénitentiaire". Les services de "Probation" font le plus souvent partie de ces groupes de travail (63 %), suivis du "personnel social des services pénitentiaires" et de "l'Assistance du tribunal pour enfants". La présence des délégués du "Bureau d'assistance publique" et de l'ANPE (Agentur für Arbeit) est rare. La majorité des associations privées qualifie la coopération avec d'autres acteurs de ce secteur comme "bonne à très bonne". 75 % disent que leur contact avec le service de Probation était "bon à très bon". Des taux similaires de satisfaction ont été enregistrés pour "l'aide judiciaire pour enfants" (67 %) et d'autres associations de bénévoles (64 %). Les taux de satisfaction les moins élevés ont été enregistrés pour "l'Assistance Publique" et pour l'ANPE (25 %).

Outre les cercles de travail/coordination pour l'aide aux délinquants auxquels les associations privées participent, il y a notamment ceux qui s'occupent de l'hébergement, de l'aide aux Jeunes, de l'intégration dans le monde du travail et des "conseils en matière de dettes". 75 % des associations participent régulièrement aux groupes de travail ci-dessus. Néanmoins, quand les associations privées ont été interrogées sur les problèmes les plus aigus dans le système de l'aide aux délinquants, 26 % ont répondu que les contacts à l'intérieur de leur réseau social était difficiles, suivi à 20 % par un manque de moyens financiers, de l'hébergement bon marché (13 %) et l'intégration du délinquant dans le travail (9 %).

4.7. La Privatisation

Depuis 2005 dans 2 districts judiciaires et depuis 2007 toute la "Probation" et "l'aide judiciaire" du Land Baden-Wurtemberg sont privatisées, c'est-à-dire transférées à la société autrichienne "Neustart" (société à but non-lucratif en forme d'une GmbH - à responsabilité limitée). Avec un

budget annuel de Euro 6.000.000 provenant du gouvernement et 300 employés professionnels, Neustart est devenu de loin l'acteur le plus important de l'aide aux délinquants. Par contre, les craintes initiales de nombre d'organisations travaillant dans ce domaine, que Neustart obtiendrait l'exclusivité non seulement pour la Probation et l'aide judiciaire, mais que cet opérateur offrirait aussi des services dans lesquels les associations locales traditionnelles étaient spécialisées, ne se sont pas réalisées. La Probation et l'aide judiciaire sont financées par le Land Baden-Wurttemberg, alors que la plupart des autres aides aux délinquants sont supportées financièrement par les municipalité et Assistance Sociale.

A la suite d'un contrat avec le Ministère de Justice, l'accès aux bénéfices des "amendes" a été refusé à Neustart ce que signifie que cette source de revenus restera réservée exclusivement aux associations locales d'aide aux délinquants. Cette garantie d'indépendance financière a quelque peu diminué la peur du statut exclusif que Neustart avait obtenu. L'attribution des clients et la relation entre Neustart et les associations privées a été négociée de telle sorte que, exceptées la Probation et l'aide judiciaire, pour la plupart des autres activités, la situation n'a pas changé pour les associations par rapport au temps avant l'arrivée de Neustart.

Après le retrait de l'Etat de la Probation et l'aide judiciaire, seule la "Justice Réparatrice/Médiation" pour adultes qui faisait partie traditionnellement de l'aide judiciaire, a été attribuée à Neustart en plus. En compensation, les associations privées qui étaient impliquées précédemment dans la Probation assurée par l'administration, ont récupéré d'autres activités comme la "thérapie anti-violence" et les "travaux d'intérêt général".

Une situation concurrentielle s'est établie entre les associations privées locales et Neustart en ce qui concerne les "dons" et les "bénévoles". En effet, les bénévoles constituent un facteur important pour les associations traditionnelles, mais ils sont financièrement vitaux pour l'engagement à long terme de Neustart. Il n'est pas clairement établi comment les associations privées spécialisées dans la probation et l'aide judiciaire pourront continuer leur travail, étant donné que les fonctionnaires en Probation ne pourront plus être à leur service à cause de la situation compétitive avec Neustart. En effet, les fonctionnaires travailleront au sein de Neustart et seront payés par cette société. Par conséquent, il serait logique que cette situation défavorable conduise à une réduction généralisée des offres de services de la part des associations privées. Il est possible aussi que, à cause d'une réorganisation et standardisation en cours dans toute l'administration judiciaire du Land, des aides aux délinquants comme convenues précédemment entre le secteur public et privé, soient supprimées totalement. Ainsi une controverse a lieu actuellement: les services de "conseils en matière de dettes" devraient-ils faire partie de la "Probation et de l'aide judiciaire" attribuées à Neustart, ou bien si toutes les activités au bénéfice des détenus/délinquants ne devraient-elles pas être financées par les Service sociaux des municipalités?

4.8. Coopération et concurrence parmi les associations

L'arrivée de Neustart à Baden-Wurttemberg et son image auto-proclamée de "Professionnels" a eu comme conséquence pour les associations privées traditionnelles d'aide aux délinquants l'obligation de rénover leur propre image et leurs offres de services. En face de la concurrence de Neustart elles coopèrent aussi plus facilement aujourd'hui entre elles. Plusieurs nouvelles initiatives communes ont été développées comme "Nachsorge für Straffällige - aide post-carcérale pour délinquants" et "Schwitzen statt sitzen" ce que pourrait être traduit comme "il vaut mieux travailler et transpirer que de rester enfermé et oisif". Financés par des millions d'Euros par le gouvernement et la "Fondation du Land", ces projets ont été promus à travers tout le Baden-Wurttemberg.

Malgré l'amélioration des réseaux, le changement profond du système d'aide aux détenus a conduit aussi à une situation concurrentielle parmi les associations privées elles-mêmes, car toutes étaient forcées d'offrir de nouvelles activités. Ceci était le cas notamment pour les "travaux d'intérêt général", "l'hébergement supervisé" et les "conseils généraux aux détenus". Pourtant une telle situation compétitive n'est pas propice pour une coopération plus étroite à l'intérieur

d'un réseau local, car la confiance en l'autre au sein de ces associations privées indépendantes travaillant pour des objectifs similaires, est au cœur d'une bonne entente. Dans un environnement compétitif, la pression pour diminuer les coûts ne peut qu'ajouter à une situation déjà difficile.

5. Résumé des résultats les plus significatifs

- a) Le secteur des associations/opérateurs privés d'aide aux délinquants/détenus s'est développé selon les nécessités locales et régionales avec des liens ou l'intégration ultérieure dans des structures plus importantes. La conséquence est une très grande diversité d'activités dans ce secteur.
- b) Malgré la discussion intense ces dernières années autour du déclin de l'Etat-providence et les intentions faiblissantes en faveur de la réhabilitation des délinquants, les associations privées d'aide aux délinquants et leurs offres de services ont augmenté. Cette expansion est prouvée aussi par l'augmentation du nombre d'employés à mi- et à plein temps et des bénévoles qui travaillent dans ces associations.
- c) Pourtant, cette perspective optimiste doit être relativisée, car le nombre de prisonniers et délinquants en probation a augmenté fortement dans les années 90, et encore de 15 % après l'année 2000.
- d) L'élargissement de l'offre de services par les associations privées est une suite logique à la pression sur les coûts. Plus de diversité crée de nouvelles ressources financières et procure plus de sécurité pour les associations.
- e) Cette extension d'activités se réalise non seulement pour les activités traditionnelles d'aide aux délinquants et aux ex prisonniers, mais aussi dans les nouveaux domaines de peines alternatives, comme "le travail d'intérêt général", les "cours anti-violence", la " thérapie ambulatoire pour criminels sexuels", la "médiation/justice réparatrice", des projets "d'intervention dans des cas de violences domestiques" et "l'aide judiciaire". 75 % des associations privées ont ajouté au moins une des activités ci-dessus à leur offre de services.
- f) L'hypothèse que l'adoption de nouvelles activités (qui entraînent nécessairement davantage de travail administratif, de contrôle et de rapports d'activité) changerait l'image de soi de ces associations privées, ne peut être confirmée. L'auto-perception de ces associations (comme "pourvoyeur de services sociaux à l'administration judiciaire" ou "avocats des prisonniers") dépend moins de l'offre effective de services que du degré de spécialisation et l'image de soi traditionnelle.
- g) Bien que le nombre de bénévoles ait augmenté plus rapidement que les employés à mi- ou à plein temps, seule une minorité des associations interrogées a détecté une certaine concurrence entre les bénévoles et les professionnels. Seulement 20 % des organisations craignent que des bénévoles puissent remplacer graduellement les professionnels à l'avenir.
- h) 75 % de toutes les associations privées d'aide aux délinquants participent à des groupes de travail et des réseaux sociaux. Néanmoins, interrogées sur les problèmes les plus aigus, 26 % des associations déplorent le manque d'intégration dans le réseau comme handicap majeur, suivis des problèmes financiers (20 %), l'offre d'hébergement bon marché (13 %) et la difficulté de trouver des postes de travail (9 %).
- i) A la suite de la privatisation de l'aide publique aux délinquants et le transfert d'activités nouvelles au secteur privé (et, par conséquent, l'ouverture de nouvelles ressources financières), de nouveaux opérateurs sont apparus dans le domaine de l'aide aux

délinquants. Ce développement a conduit à une situation compétitive et des conditions libérales de marché dans ce secteur.

- j) La privatisation de la Probation et de l'aide judiciaire et le transfert de l'exclusivité à un opérateur privé n'excluent pas les autres associations privées, mais conduisent à une refonte du partage traditionnel des tâches et des subventions financières.

6. Banc de données des "associations d'aide privée aux délinquants"

Un sous-produit de l'enquête représentative menée est l'établissement de l'inventaire des adresses et des activités des 358 associations qui ont participé à ce projet. Les données en langue allemande sont accessibles sous <http://www.ifk.jura.uni-tuebingen.de/projekte/-straffaelligenhilfe/einrichtungen.html>).

7. L'enquête complète "L'aide privée aux délinquants et détenus soumise à des pressions de changement" - peut être consultée sous le titre allemand "Straffälligenhilfe unter Veränderungsdruck" sur le site

<http://www.ifk.jura.unituebingen.de/projekte/straffaelligenhilfe/index.html>.

L'étude comprend le questionnaire de 17 pages. Avec l'avancement du projet, des présentations ont été données par des membres de "l'Institut de Criminologie", Tübingen à plusieurs auditoriums sur des aspects spécifiques de l'enquête. Huit de ces présentations peuvent être consultées sur ce même site.

Erich Schöps