

FICHE 11

La préparation à la sortie et l'aménagement de peine

Résumé

Souvent en grande difficulté sociale avant leur incarcération, souvent fragilisés par celle-ci, les détenus se heurtent à leur sortie de prison à de nombreux obstacles. Lorsque ceux-ci n'ont pas été anticipés, les chances de réinsertion sociale s'amenuisent et de nombreuses personnes qui ont été incarcérées le sont de nouveau, peu après leur libération.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a étendu les conditions de recevabilité de la semi-liberté, du placement sous surveillance électronique et du placement à l'extérieur. Tous les aménagements de peine, jusqu'à la libération conditionnelle, peuvent désormais être mis en œuvre.

Pourtant, en 2011, 17,6 % seulement de l'ensemble des personnes écrouées condamnées ont bénéficié d'un aménagement de peine et, comme l'a souligné la Cour des Comptes, les personnes « les plus fragiles, socialement et « criminologiquement » qui présentent souvent le plus grand risque de récidive, se trouvent guidés vers le mode de sortie de prison qui induit le plus grand risque de récidive (la sortie sèche) ».

Les moyens alloués aux services de probation pèsent en effet sur leur capacité à faire accéder les personnes les plus fragilisées socialement aux mesures de préparation et d'aménagement, dont l'efficacité pour prévenir la récidive fait pourtant l'objet d'un large consensus.

Enfin, les détenus en situation de récidive ne bénéficient pas de l'extension récente des conditions de recevabilité des aménagements de peine et voient leur accès à la libération conditionnelle restreint (voir fiche 7).

Bien que faisant l'objet d'un large consensus dans l'opinion quant à ses effets de réinsertion, la libération conditionnelle a diminué de 3,7 % entre le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2012. Les seuls aménagements de peine qui ont connu un réel essor sont les placements sous surveillance électronique.

I. Problématique et enjeux

Les sortants de prison doivent faire face à de nombreuses difficultés. Certaines sont souvent liées à leur passé et préexistaient à leur incarcération – isolement social, problèmes de santé physique et psychique, problèmes de dépendance aux substances psychotropes, abus physiques et psychiques, faible niveau de scolarisation, absence de ressources, problème de logement, etc. – mais les effets de l'emprisonnement contribuent souvent à les exacerber. Au moment de la sortie de prison, les obstacles à la réinsertion sont multiples et ont été recensés dans de nombreuses études internationales¹.

En France, la préparation à la sortie est un objectif affiché dans la loi mais cette volonté se heurte à l'insuffi-

1 - Pour une recension des études, voir Kazemian et LeBel, 2012.

sance des moyens matériels et humains au regard du nombre de personnes sortant chaque année de prison (81.213 sorties en 2011²).

Faute de temps et de moyens, il est difficile pour les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de travailler à l'élaboration de projets structurés. Cette difficulté est largement amplifiée dans le cas des courtes peines qui s'achèvent souvent par des « sorties sèches ». Pourtant, elles constituent en France une proportion importante des écroués : au 1er janvier 2012, sur un total de 48.508 personnes condamnées détenues, 7.977 l'étaient pour des peines inférieures à 6 mois et 8.968 en raison de peines allant de 6 mois à moins d'un an. Si l'on prend en compte la durée d'enfermement effectuée, on constate qu'en 2011, 60% des sortants de prison avaient passé moins de six mois en détention, et 80% moins d'un an³.

En 2000, l'évaluation faite sur un échantillon de condamnés libérés en 1997 a établi que 80 % des condamnés libérés étaient sortis sans avoir bénéficié d'un aménagement de peine, qu'il s'agisse d'une libération conditionnelle, d'une semi-liberté ou d'un placement extérieur⁴.

Sur la base de ce constat, largement partagé par les décideurs politiques et dans l'opinion publique, la préparation à la sortie pendant le temps de l'incarcération ainsi que le développement des aménagements de peine – qui favorisent la transition entre le dedans et le dehors – apparaissent comme un enjeu majeur de la réinsertion et de la prévention de récidive. Par ailleurs, compte tenu du nombre de personnes sortant de prison, la question se pose de savoir si les condamnés à des détentions courtes ne devraient pas faire l'objet d'autres sanctions.

II. Etat des lieux et France et à l'étranger

A. Les obstacles à la réinsertion des sortants de prison

En France, de rares études permettent de saisir les difficultés sociales et économiques des sortants de prison. L'analyse des données sociodémographiques concernant l'ensemble des libérés de prison en 2011 relèvent que seuls 30% d'entre eux avaient déclaré être employés au moment de leur entrée en prison. Ils étaient 70% à déclarer, à leur sortie, un niveau d'instruction inférieur au baccalauréat⁵. La perte des minima sociaux pendant leur incarcération fragilise les ressources de nombre de sortants de prison. Ces difficultés se cumulent souvent⁶. Dans ces conditions, le retour à la vie en liberté génère une accumulation de problèmes concrets : trouver un logement avec peu ou pas de moyens, subsister financièrement en attendant un emploi ou l'activation de minima sociaux, se procurer des biens de première nécessité, accéder à des services et à de l'assistance couvrant des besoins spécifiques, renouer des liens avec des membres de la famille ou des connaissances qui ont pu être distendus ou perdus en raison de l'incarcération.

Une étude⁷ sur les sorties de prison d'une cohorte de jeunes majeurs pointe le fait que pour une majorité de détenus, la recherche d'un emploi est considérée comme le levier principal de leur réinsertion. Pour cela, lorsqu'ils sont invités à s'exprimer sur leur suivi, les personnes interrogées déplorent majoritairement la carence d'interlocuteurs pour préparer leur sortie, ainsi que l'absence de relation personnalisée et valorisante avec les travailleurs sociaux.

2 - Le chiffre dont on dispose est celui des sorties, mais une même personne peut entrer et sortir plusieurs fois de prison une année donnée.

3 - Kensey A., Que sait-on de la situation socioéconomique des sortants de prison ?, Revue du MAUSS, n°40, 2012/2, pp. 147-160.

4 - Kensey, Tournier, 2000.

5 - Kensey A., Que sait-on de la situation socioéconomique des sortants de prison ?, Revue du MAUSS, n°40, 2012/2, pp. 147-160.

6 - Idem, citant une enquête de la direction de l'administration pénitentiaire sur les libérés entre le 3 et le 9 juin 1996.

7 - Liwerant, 2001.

Les obstacles ainsi recensés sont d'autant plus complexes à résoudre qu'ils concernent un nombre particulièrement élevé d'individus. En France, environ 80 000 personnes sortent de prison chaque année et il convient de rappeler que la très grande majorité des personnes détenues (67.674 au 1er décembre 2012, soit un taux d'incarcération d'environ 1 pour 1000) ont vocation à réintégrer la société libre⁸.

Ces problématiques ne sont pas propres à la France. Aux Etats-Unis, des études ont établi que 97 % des 2.239.800 personnes incarcérées⁹ en 2011 (soit un taux d'incarcération de l'ordre de 7 pour 1000) retrouveront la vie hors les murs. Chaque année, ce sont plus de 600.000 personnes qui sortent des prisons nord-américaines. Ces statistiques, jointes à la politique d'incarcération massive qui a prévalu durant près de trente années aux Etats-Unis et aux carences du filet protection sociale, expliquent que les actions de réinsertion en sortie de prison sont très largement insuffisantes à couvrir l'ensemble des besoins. Des données récentes de suivi d'ex-détenus sortis de prison en 1994 démontrent que les deux-tiers d'entre eux ont été arrêtés de nouveau (et près d'un quart incarcérés) dans les trois ans suivant leur sortie de prison. Au vu de ces éléments, la nécessité d'une prise en charge des sortants de prison s'est largement imposée dans les discours publics. Aux États-Unis, la réinsertion dans les collectivités est de nouveau mise en avant et a récemment été appuyée par l'autorisation de la *Second Chance Act*¹⁰, faisant de la réadaptation l'objectif central du système judiciaire américain¹¹.

En Europe, l'importance de la prise en charge des sortants de prison a été affirmée par plusieurs recommandations européennes (voir encadré infra).

B. Les obstacles à la réinsertion des sortants de prison

En 2005, un rapport d'information de l'Assemblée Nationale¹² a souligné qu'une sortie de détention réussie suppose une préparation au retour à l'emploi ou, à tout le moins, une action de formation professionnelle. Mais selon ce rapport, les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) « *souffrent du faible nombre des partenaires à leur disposition, qu'il s'agisse des associations œuvrant dans le domaine de l'insertion ou de celles intervenant en matière de formation professionnelle* ». Le même rapport pointait aussi le faible nombre de structures d'hébergement disponibles pour accueillir les sortants de prison.

Entre 2009 et 2012, le CRÉDOC a évalué quatre expérimentations de dispositifs de préparation à la sortie qui ont concerné près de 400 jeunes : portées par des missions locales, une association et un service pénitentiaire d'insertion et de probation, elles se sont déroulées dans les maisons d'arrêt de Douai, Fleury-Mérogis, Le Mans-Les Croisettes et Toulouse-Seysses et prévoyaient un accompagnement renforcé des jeunes pour prévenir la récidive et favoriser l'insertion professionnelle. Le principal enseignement des évaluations¹³ souligne l'importance de l'accompagnement continu entre le « dedans » (la détention) et le « dehors », et la nécessité d'initier dès la détention des actions de remobilisation et les demandes d'aménagement de peine. Mais l'étude note que cet objectif est contrarié par « *l'absence d'expérience de travail en commun des différents acteurs en présence* », la faiblesse de certains partenariats (notamment avec le monde économique) et « *les longs délais d'établissement des papiers d'identité et des titres de séjour, qui freinent l'accès à l'emploi et qui révèlent un déficit d'implication des collectivités locales* ».

8 - La loi Kouchner du 4 mars 2002 a instauré la possibilité de suspendre la peine pour raison médicale, quelle que soit la nature de la peine ou sa durée de peine restant à subir, lorsque le pronostic vital est engagé ou que l'état de santé est durablement incompatible avec la détention. Cette mesure est très rarement accordée. En 2011, 249 personnes sont décédées sous écrou, dont 123 suicides.

9 - Bureau of Justice Statistics, « Correctional Population in the United States, 2010 », Correctional Population in the United States, 2011.

10 - Avril 2008.

11 - Eckholm, 2008, et Blessing, Golden et Ruiz-Quintanilla, 2012

12 - Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi 2004-204 du 9/03/04 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, n°2378, Jean-Luc Warsmann, juin 2005.

13 - Aldeghi, Jauneau et Muller, Quatre expérimentations pour favoriser l'insertion des jeunes sous main de justice, octobre 2012.

A l'étranger, les différents modes d'interventions destinées à la préparation à la sortie ont été recensés. Une importante littérature existe et passe en revue l'ensemble des programmes¹⁴.

La plupart des programmes étrangers qui ont été évalués (essentiellement aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et au Canada) n'ont pas permis de dégager des résultats probants au niveau de la réinsertion sociale et de la récidive : mais il semble que ce constat résulte plus des problèmes survenus dans leur mise en œuvre que de la validité des principes sur lesquels ils sont fondés. Notamment, la question de la mobilisation de partenaires extérieurs et des collectivités – dans un contexte général de surpopulation carcérale - demeure centrale. Dans les dispositifs de préparation à la sortie axés sur le traitement de la toxicomanie, il a néanmoins été observé que c'était bien la continuité de la prise en charge – avec la combinaison d'un traitement en milieu carcéral et d'un traitement post-libératoire en milieu ouvert - qui avait entraîné des résultats significatifs relatifs à la réduction de la consommation de psychotropes et de la récidive¹⁵.

En définitive, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et dans l'évaluation des dispositifs de préparation à la sortie sont communes à la plupart des pays. Mais elles ne suffisent pas à remettre en cause les axes de travail suivants, dégagés par la recherche et par les acteurs de terrain : les interventions doivent être globales et doivent s'inscrire dans une démarche de partenariat avec l'extérieur ; elles doivent être engagées en détention et être poursuivies sur l'extérieur.

C. Les principes directeurs de la préparation à la sortie

Les interventions de préparation à la sortie peuvent survenir à différents stades du parcours de la personne détenue. Elles peuvent s'adresser à tous les détenus ou cibler des groupes précis de condamnés. Certaines d'entre elles sont limitées à la détention et sont axées sur la formation scolaire, les soins en santé mentale, les traitements relatifs aux abus de substances, l'accès à l'emploi.

Il est souvent constaté¹⁶ que le travail accompli en milieu carcéral nécessite d'être accompagné d'une programmation globale de libération ou de transition – prolongement du programme établi en prison – et qui devrait permettre de soutenir concrètement le sortant de prison dans ses démarches. L'intervention est alors focalisée sur la transition entre le dedans et le dehors.

Dans leur rapport de recherche relative à la réintégration sociale des délinquants (2007), Griffiths et ses collègues expliquent ainsi que la prise en charge des sortants de prison nécessite la mobilisation des collectivités locales et, de manière générale, une politique de partenariat permettant de réunir toutes les ressources disponibles. Ils rappellent que les sortants de prison sont confrontés à une multitude des problèmes et handicaps – qu'il faut prendre en charge de manière globale.

Dans cette perspective, une étude européenne réalisée en 2009 par le Forum européen pour la sécurité urbaine, a proposé, à partir de situations observées notamment en République Tchèque, en Roumanie et en France, une méthodologie commune pour la réalisation d'un projet de préparation à la sortie de prison. Il devrait nécessairement passer par trois phases :

- le diagnostic : celui-ci doit déterminer les facteurs de risque qui peuvent intervenir après la sortie de prison et recenser les interventions qui en réduisent l'impact ; il doit également permettre d'identifier les partenaires susceptibles d'agir et l'état des besoins (ressources humaines, matérielles, financières) ;

14 - Pour une recension et une évaluation des programmes au Canada, aux Etats-Unis, en Australie et au Royaume-Uni, voir Griffiths, Dandurand et Murdoch, 2007.

15 - Inciardi, Martin et Butzin, 1999 ; Prendergast, Hall, Wexler, Melnick et Cao, 2004.

16 - Seiter et Kadela, 2003.

- le plan d'action : il est précédé d'un accord de partenariat permettant de définir les rôles et les tâches de chacun, les moments et les moyens d'intervention, les protocoles de partage des informations ; dans le cadre de ce partenariat, des objectifs prioritaires sont arrêtés ; un plan d'action est mis en place, qui comprend des mesures concrètes, réalisées par des acteurs bien identifiés au sein du partenariat ;
- l'évaluation du projet : elle est indispensable afin de parvenir à l'amélioration des pratiques professionnelles et doit servir à vérifier que les objectifs sont atteints.

En complément de ces préconisations, un pan de la recherche insiste sur le renforcement des ressources personnelles : elle prône la mise en place d'interventions (*strength-based approaches*) qui mobilisent et renforcent l'ensemble des ressources personnelles et communautaires disponibles pour aider les ex-détenus à retrouver leur place dans la société¹⁷. Selon cette approche, c'est la stigmatisation des sortants de prison, plutôt que leur dangerosité, qui réduit les opportunités de réinsertion sociale dont ils auraient pu bénéficier, les conduit à ne plus croire en leur capacité à s'en sortir et, dans certains cas, à commettre de nouveaux crimes. La réinsertion sociale passe alors par une réconciliation des délinquants avec la communauté et par la démonstration de la valeur et du potentiel qu'ils représentent : les interventions doivent alors être focalisées sur des dispositifs fournissant aux ex-détenus un rôle actif et valorisant au sein de la communauté.

En l'état actuel des connaissances et des savoirs, la question de la transition entre le dedans et le dehors est essentielle. La préparation du retour à la vie en société doit commencer avant que les détenus ne quittent le milieu carcéral et doit se poursuivre, immédiatement après la libération, par des mesures de soutien et d'assistance ; dans le prolongement de ces interventions, un suivi en milieu libre doit être organisé, qui permette de consolider le travail d'accompagnement engagé (approche dite de l'« *assistance continue* »¹⁸). Ce principe de continuité de la prise en charge nécessite la mise en œuvre de dispositifs d'aménagements de la peine d'emprisonnement efficaces.

III. La place et le rôle des aménagements de peine

A. La libération conditionnelle, mesure phare de l'aménagement de peine

Depuis les premières expérimentations mises en œuvre dans les années 90, la surveillance électronique – conçue comme une modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement – a connu un essor important.

Mais la mesure-phare de l'aménagement de peine est la libération conditionnelle. Elle est unanimement reconnue par les experts comme une mesure permettant de réduire les effets néfastes d'une « sortie sèche » sans suivi ni contrôle, notamment en termes de récidive : de longue date, depuis une recommandation émise en 2003, le Conseil de l'Europe encourage les États membres à développer cette mesure considérée comme l'une des « *plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale des détenus dans la société, selon un processus programmé, assisté et contrôlé* ».

Plusieurs modèles de libération conditionnelle existent dans le monde : le « modèle discrétionnaire » de libération conditionnelle (*discretionary release system*) et le « modèle de libération d'office » (*mandatory release system*) ; il s'agit de deux pôles entre lesquels vont se situer d'autres systèmes que l'on regroupe dans une troisième catégorie : les « *modèles mixtes* » (Tournier, 2004).

17 - Maruna et LeBel, 2002.

18 - voir sur ce point Borzycki et Makkai, 2007.

Dans le modèle discrétionnaire, les détenus peuvent demander une libération conditionnelle à des moments différents de leur peine selon les pays (à partir du tiers, de la mi-peine ou des deux tiers) : face aux demandes des condamnés, les juridictions sont libres d'accorder ou non une libération conditionnelle. Dans le modèle de libération d'office, la plupart des condamnés ont droit à une libération conditionnelle à un certain seuil d'exécution de leur peine (généralement deux tiers de la peine), l'autorité décisionnaire restant libre d'accorder la mesure avant ce seuil, ainsi que d'en déterminer les conditions d'application : dans ce système, la libération conditionnelle est conçue comme le mode normal de libération pour la majorité des détenus – dans la mesure où elle permet un retour encadré en milieu ouvert. Enfin, certains modèles, dits « mixtes », combinent un système discrétionnaire pour les longues peines et d'office pour les courtes peines¹⁹.

Le système de libération conditionnelle en vigueur en Suède concerne tous les condamnés. Il est automatique aux deux tiers de la peine. Pour les condamnés à des peines supérieures à deux ans, il est possible, dans les quatre mois précédant ce seuil, de placer le détenu sous surveillance électronique et sous le régime de la prise en charge intensive (relevant de l'administration pénitentiaire), afin de faciliter la transition entre la détention et la communauté : une fois les deux-tiers de peine atteints, le condamné passe sous le régime de la libération conditionnelle relevant de l'autorité probationnaire (pour plus de développements, voir Bishop, 2006). Au Canada, le système de libération est mixte. Discrétionnaire dans le cas des peines d'emprisonnement de six mois à deux ans, il combine plusieurs types de libération conditionnelle pour les peines de deux ans et plus (libération discrétionnaire jusqu'aux deux tiers de la peine, et d'office, mais avec surveillance, après les deux tiers de la peine). En Angleterre et au Pays de Galles, une libération conditionnelle d'office est prévue pour les peines de moins de quatre ans, avec possibilité de supervision – le système discrétionnaire étant maintenu pour les peines de quatre ans et plus.

Les pays européens où est appliqué le système discrétionnaire, sont souvent confrontés, depuis un certain nombre d'années, à une baisse significative de l'octroi de la libération conditionnelle. En 2003, une étude sur la libération conditionnelle dans les Etats-membres menée par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) a permis de constater que la proportion de libérations conditionnelles par rapport à la totalité des libérations de personnes condamnées est de 100 % dans des pays comme la Suède ou la Finlande, quand elle est de 9% en France.

B. L'inégalité sociale face aux aménagements de peine

Les détenus les plus fragiles socialement et économiquement sont les premiers à faire les frais de la faiblesse des aménagements de peine. Indemniser ses éventuelles victimes, disposer d'un logement à l'extérieur, être capable de trouver un travail, bénéficier d'appuis familiaux sont bien souvent un préalable à l'octroi d'aménagement de peine ; la pauvreté et l'isolement réduisent alors les capacités d'accès effectif des personnes à ces mesures²⁰. A titre d'exemple, l'étude des profils des 580 personnes placées sous surveillance électronique dont le placement a pris fin entre le 1er décembre 2000 et le 1er juillet 2003, a montré des caractéristiques plus proches de la population suivie en milieu ouvert que de la population détenue : les placés sont en moyenne plus âgés que les personnes détenues ; la proportion de femmes est plus importante qu'en détention (7% contre 3,5%) ; une part importante des condamnés sont en activité (64%) au moment du placement, et les deux tiers déclarent avoir fréquenté le secondaire (65%)²¹.

Dressant un constat alarmant de cette situation et de ses conséquences, le rapport parlementaire Warsmann a dénoncé en 2003 les effets des « sorties sèches ». Il a rappelé que la sortie de prison, quelle que soit la durée de la peine purgée, constitue « *un moment difficile à vivre* », particulièrement pour la personne libérée

19 - Pour plus de développements, voir Dindo, 2007 et Tournier, 2004.

20 - Marchetti A.-M., Pauvretés en prison, Erès, 1997 ; Intervention de Martin E. et intervention de Pottier Ph., Pauvretés, exclusions, la prison en question, actes du colloque organisé par Emmaüs France et l'OIP France, Emmaüs France, 2005.

21 - Benaouda A., Kensey A. et Lévy R., La récidive des premiers placés sous surveillance électronique, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°33, mars 2010.

sans préparation ni accompagnement qui risque de se retrouver à nouveau « *dans un environnement familial ou social néfaste, voire criminogène, ou bien au contraire dans un isolement total, alors qu'elle aurait besoin de soutien pour se réadapter à la vie libre* ». Le rapporteur a préconisé un développement des mesures d'aménagement de peine, préoccupation dont se feront l'écho tous les rapports parlementaires relatifs à la prévention de la récidive depuis lors.

Dans le sillage du rapport Warsmann, le législateur, poursuivant un mouvement engagé en 2000, a promulgué en 2004 une loi intégrant les décisions d'aménagement de peine dans un processus juridictionnel – avec la présence d'un débat contradictoire et l'existence de recours offerts aux condamnés : ces dispositions sont censées favoriser le développement des aménagements de peine.

Elles sont relayées par la création d'une « nouvelle procédure d'aménagement de peine » (NPAP), qui accorde au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et au ministère public un large pouvoir de proposition d'aménagement pour les condamnés en fin de peine. Dans le cadre de cette procédure, le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) adresse la proposition d'aménagement au procureur de la République en vue de la saisine du juge de l'application des peines. S'il estime la proposition justifiée, le procureur de la République transmet celle-ci pour homologation au juge de l'application des peines, qui dispose alors d'un délai de trois semaines pour décider, ou non, de faire droit à la demande : à défaut de réponse du juge dans le délai imparti, le DSPIP, sur instruction du procureur de la République, peut ramener à exécution la mesure d'aménagement de peine – qui n'est pas susceptible de recours.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 étend les conditions de recevabilité de la semi-liberté, du placement sous surveillance électronique et du placement à l'extérieur. Les conditions de fond sont également élargies : tous les aménagements de peine, jusqu'à la libération conditionnelle, peuvent désormais être mis en œuvre pour tous « *efforts sérieux de réadaptation sociale* ». A côté de la NPAP, qui est étendue et qui devient la Procédure Simplifiée d'Aménagement des Peines (PSAP), un autre dispositif voit le jour, destiné à suppléer à une éventuelle carence d'aménagement de peine à destination des sortants de prison. La loi prévoit ainsi qu'en l'absence d'aménagement de peine, les fins de peine d'emprisonnement doivent s'exécuter selon les modalités du placement sous surveillance électronique : le placement est mis en œuvre par le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, sous l'autorité du procureur de la République.

Sous l'effet de ces évolutions législatives, le nombre d'aménagements de peine s'accroît et passe de 15.495 en 2005 à 32.946 en 2010. Mais aussi importante soit-elle, la progression constatée ne permet pas de remédier à la faiblesse structurelle des aménagements de peine : au 1^{er} février 2011, ce sont seulement 17,6 % de l'ensemble des personnes écrouées condamnées qui bénéficient d'un aménagement de peine.

Ce constat s'explique par le fait que depuis plus de dix ans la France connaît une politique massive de recours à l'incarcération dont l'ampleur annihile la portée du développement des aménagements de peine. Atteignant le nombre de 67.308 entrées en 2001, les incarcérations ont progressé à 81.533 entrées en 2002 et ont atteint un pic de 90.270 entrées en 2007. Après une stabilisation en 2009, une reprise à la hausse a de nouveau été constatée à partir du début de l'année 2011. Et sur les douze derniers mois précédant décembre 2012, le nombre de détenus est en augmentation (2.557 détenus de plus sur cette période, correspondant à un taux d'accroissement annuel de + 4,0 %). Parallèlement à ce mouvement, la durée moyenne de la détention a considérablement augmenté.

Au demeurant, les dispositifs d'aménagements de peine souffrent d'une faiblesse de moyens considérable. Limités dans leurs effectifs et submergés par les effets de la surpopulation carcérale, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation peinent, au sein des maisons d'arrêt, à préparer les projets d'aménagement de peine. En outre, les équipements manquent. Dans un avis rendu le 26 septembre 2012, le contrôleur général des lieux de privation de liberté dresse ainsi un état des lieux critique de la semi-liberté en France ; celle-ci décroît régulièrement depuis 2008, est limitée à moins de 3% des détenus de droit commun et se heurte à des dysfonctionnements matériels et logistiques qui empêchent son expansion. Dans un rapport d'information fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des

lois du Sénat (Lecerf & Borvo Cohen Seat, 2012), il est constaté que le placement à l'extérieur a également décliné au sein des aménagements de peine : il stagne à 2400 mesures en moyenne par an, notamment en raison de la précarité des financements destinés aux associations partenaires.

La mesure de libération conditionnelle connaît également, pour d'autres raisons, un insuccès durable. Dans de nombreuses juridictions, elle reste considérée comme une mesure de faveur et n'est accordée qu'avec parcimonie aux détenus les plus méritants. Or, les exigences relatives au bon ordre des établissements pénitentiaires ne sont qu'en partie concordantes avec les objectifs de réinsertion sociale et de prévention de la récidive, à la sortie de prison. Une personne agitée en détention ne présente en effet pas un plus grand risque de récidive qu'une personne détenue calme ou effacée.

Mais les moyens et les pratiques n'expliquent pas tout. La loi elle-même décourage, dans certaines situations, le recours aux aménagements de peine. Alors même qu'ils sont les plus susceptibles, en raison de leur parcours et de leur profil, de souffrir des effets des « sorties sèches », les récidivistes ont été exclus du bénéfice de l'extension des conditions de recevabilité des aménagements de peine consacrées par la loi du 24 novembre 2009. Leur accès aux permissions de sortir pour maintien des liens familiaux et à la libération conditionnelle est restreint : ils ne peuvent y prétendre qu'au deux-tiers de leur peine. De même, ils ne peuvent pas bénéficier des dispositions de la libération conditionnelle parentale.

Les personnes condamnées à des longues peines de réclusion sont également soumises à des dispositifs restrictifs d'accès aux aménagements de peine. Ainsi, des périodes de sûreté leur sont applicables, pendant lesquelles ils ne peuvent prétendre à aucun aménagement de leur peine. Une loi récente du 24 août 2011 a durci les conditions de mise en œuvre de la libération conditionnelle pour certaines catégories de condamnés à des longues peines : quel que soit le reliquat de peine existant, la mesure doit désormais être précédée d'une période obligatoire d'une année de placement sous surveillance électronique mobile (ou de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique).

En dépit des études menées tant en France qu'à l'étranger qui établissent l'efficacité de la libération conditionnelle en termes de prévention de la récidive²², le nombre de libérations conditionnelles a diminué de 3,7 % entre le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2012. Cette évolution négative tranche également avec le large consensus qui existe sur l'utilité de cette mesure dans les rapports parlementaires, ainsi qu'avec sa popularité, attestée par les enquêtes à propos des opinions des Français sur la prison²³ : 81,5% des personnes interrogées estiment que la libération conditionnelle est un moyen efficace pour que le détenu se réinsère.

Dans ce contexte, les seuls aménagements de peine qui ont connu un réel essor sont les placements sous surveillance électronique : ils sont passés de 3.575 mesures accordées en 2005 à 13.994 en 2010. La dimension de contrôle qu'ils revêtent et leur faible coût expliquent ce succès. Mais ces dispositifs ne sont pas adaptés à toutes les situations et ne peuvent être les seuls instruments d'une politique d'aménagement de peine. Dans un rapport paru en 2010 et relatif au service public pénitentiaire, la Cour des Comptes constatait la prééminence des « sorties sèches » : « *les plus fragiles, socialement et « criminologiquement », qui présentent souvent le plus grand risque de récidive, se trouvent alors naturellement guidés vers le mode de sortie de prison qui induit le plus grand risque de récidive (la sortie sèche) ».*

L'échec des procédures simplifiées d'aménagement de peine

Les procédures simplifiées d'aménagement de peine (PSAP) et la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), qui devaient permettre d'enrayer ce processus, n'ont pas connu le développement escompté.

22 - Kensey & Tournier, 2005 ; Kensey & Benaouda, 2011 ; Wermink, Blokland, Nieuwbeerta, Nagin, Tollenaar, 2010.

23 - Ouss A., Falconi A.M., Kensey A., Des Français plus au fait mais plus critiques plus critiques sur la question pénitentiaire, Cahiers de démographie pénitentiaire, n°20, mars 2007.

Ces procédures, qui tendent au développement des aménagements de peine en instaurant un examen systématique de la situation des condamnés dits éligibles à la PSAP ou à la SEFIP, devaient limiter le nombre de sorties sèches. Mais elles se sont inscrites à contre-courant du mouvement de juridictionnalisation de l'application des peines qui était censé crédibiliser les aménagements de peine.

Elles ont également renforcé le rôle du Procureur de la République et du DSPIP au détriment du juge d'application des peines (JAP) Si ce transfert de compétences n'est en soi pas choquant, au regard notamment des pratiques étrangères, la co-existence de différentes procédures (juridictionnelle avec débat contradictoire, juridictionnelle sans débat contradictoire, simplifiée) a nui à la lisibilité de l'exécution des peines et a pesé sur le succès de ces procédures.

De surcroît, le statut particulier du Ministère Public français, tout comme le statut de fonctionnaire du DSPIP, est venu renforcer les craintes de dérives gestionnaires.

Ainsi, si les mesures d'aménagements de peine permettent en principe de prévenir de la récidive, les mesures prononcées dans le cadre des procédures simplifiées comportent le risque d'être instrumentalisées selon une logique de gestion des flux carcéraux et des moyens : les procédures sont en effet enserrées dans des délais temporels très brefs, au regard en outre des difficultés matérielles rencontrées par les SPIP placés au cœur de leur mise en œuvre.

Les aménagements de peine prononcés dans ce cadre ont pu apparaître moins individualisés, même si, sur le terrain, les personnels d'insertion et de probation conçoivent ces procédures comme un nouvel outil dans le panel dont ils disposent en vue de prévenir la récidive.

En pratique, le bilan de ces procédures reste très limité. Elles n'ont donné lieu à aucune évaluation en termes d'impact sur la récidive. Seul le nombre de personnes bénéficiant d'un PSE dans le cadre de la SEFIP apparaît dans les données mensuelles fournies par la direction de l'administration pénitentiaire. Ainsi au 1er novembre 2012, 577 personnes bénéficiaient d'une surveillance électronique de fin de peine, soit une augmentation annuelle de près de 15%.

En définitive, ces procédures n'ont pas permis d'instaurer une systématisation des aménagements de peine. Dans le cadre de la PSAP et de la SEFIP, seul le repérage et l'examen de la situation des condamnés sont, en principe, systématiques. L'octroi d'un aménagement de peine reste discrétionnaire, c'est-à-dire soumis à l'approbation du JAP qui homologue la proposition ou du Procureur de la République.

Les limites de la politique d'aménagement de peine initiée dans les années 2000 plaident en faveur d'une vraie rupture – seule à même de permettre un changement d'échelle dans la politique de préparation à la sortie. La question de la systématisation des aménagements de peine, et notamment de la libération conditionnelle, est posée.

La systématisation de la libération conditionnelle

Le passage d'un modèle discrétionnaire d'octroi de la libération conditionnelle à un modèle d'office ou mixte permettrait de faire de la préparation à la sortie une étape incontournable de l'exécution d'une peine privative de liberté. Dans cette perspective, le placement en libération conditionnelle ne serait plus considéré comme une faveur mais comme un processus inhérent à l'exécution de la peine d'emprisonnement.

Pierre Victor Tournier, dont les recherches ont mis en évidence l'intérêt de la libération conditionnelle pour prévenir la récidive, propose qu'une éventuelle évolution législative repose sur les trois principes suivants :

- le premier principe suppose une refondation de la libération conditionnelle, appliquée au plus grand nombre, dans des conditions de sécurité satisfaisantes ; la libération conditionnelle doit être au cœur des procédures d'aménagement des peines pour les peines de plus d'un an et doit reposer sur les préceptes

issus de la Recommandation sur la *libération conditionnelle*, n° R (2003) 22, adoptée le 24 septembre 2003 par le Conseil de l'Europe ;

- le deuxième principe nécessite que toute peine privative de liberté (sauf perpétuité) soit exécutée dans sa totalité, sans réduction de peine qui en affecte le sens, « mais pour partie en milieu fermé et pour partie en milieu ouvert » ;
- le troisième principe suppose que les procédures d'aménagement des peines dépendent de la longueur de la peine prononcée en distinguant les « courtes peines » (un an ferme ou moins), les peines intermédiaires (plus d'un an à 5 ans) et les longues peines (plus de 5 ans) ; les courtes peines seraient aménagées « dès la condamnation, non pas sous forme d'une libération conditionnelle, mais d'un placement extérieur, d'une semi-liberté ou d'une surveillance électronique » ; pour les peines intermédiaires, « la libération conditionnelle serait automatique à mi-peine » ; pour les longues peines, la décision d'octroi resterait discrétionnaire. »

Par ailleurs, Pierre Victor Tournier considère que d'autres pistes sont à envisager et que la création de la peine de contrainte communautaire constituerait un levier d'action intéressant (*mesure détaillée dans la fiche 14*).

L'abandon d'un système discrétionnaire d'octroi d'aménagement de peine est également prôné par de nombreuses organisations et professionnels (voir notamment, dans ce sens, le rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur les prisons (Dindo 2006) et les contributions produites dans le cadre de la conférence de consensus). Il offrirait un cadre juridique et institutionnel permettant d'organiser et de structurer la préparation à la sortie. Mais il ne saurait constituer en soi la panacée tant il est vrai, comme le rappelle le professeur Martine Herzog Evans dans un récent éditorial paru sur son blog en novembre 2012, que « la libération conditionnelle ne réduit pas le risque de récidive juste par le miracle de son prononcé » : sans l'existence d'une mobilisation autour de l'élaboration d'un projet de réinsertion et de la préparation à la sortie – impliquant tout à la fois la motivation et l'engagement du condamné, ainsi que le développement d'une politique de probation permettant d'assurer, sur l'extérieur, la continuité de la prise en charge engagée en détention -, la libération conditionnelle ne serait rien de plus, selon l'auteure, « *qu'une sortie anticipée, guère différente, fondamentalement, qu'une sortie anticipée par l'effet des réductions de peine* ».

De fait, la systématisation de la libération conditionnelle nécessite, pour atteindre son objectif, un double impératif :

- d'une part, il est nécessaire que les services de probation puissent être en mesure, en détention, de disposer du temps et des moyens pour préparer la sortie ; or, dans le contexte actuel de surpopulation carcérale, qui limite l'intervention sanitaire, socio-éducative et psychologique, ce temps utile de détention ne pourra pas être atteint sans une nécessaire action en faveur du développement de peines alternatives à l'incarcération et sans une réflexion sur la validité de la prééminence de l'emprisonnement dans le système répressif ;
- d'autre part, il suppose le renforcement de la probation et la mise en œuvre de moyens dédiés à la prise en charge en milieu ouvert qui soient autrement plus solides et structurés qu'ils ne le sont actuellement en France.

Les recommandations du Conseil de l'Europe

Dans une première recommandation adoptée en 2003 et relative à la libération conditionnelle du Comité des Ministres aux Etats membres sur la libération conditionnelle), le Conseil de l'Europe insiste sur la nécessité d'une préparation à la libération pour toutes les personnes condamnées – valorisant le rôle de la libération conditionnelle.

Dans sa recommandation de 2006 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles pénitentiaire européennes, il précise que les détenus doivent être aidés, avant leur libération, par des procédures et des programmes spécialement conçus pour leur permettre de faire la transition entre la vie carcérale et une vie respectueuse du droit interne au sein de la collectivité. Ce but, selon le Conseil de l'Europe, peut être atteint grâce à un programme de préparation à la libération, ou à une libération conditionnelle sous contrôle, assortie d'une assistance sociale efficace.

Dans la recommandation CM/Rec (2010)¹ du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, la préparation à la sortie est spécifiquement considérée comme une mission des services de probation : ceux-ci doivent coopérer avec les autorités pénitentiaires, les auteurs, leur famille et la collectivité afin de préparer la libération des détenus et leur réinsertion dans la société. A cette fin, il est explicitement précisé qu'ils doivent disposer de tous les accès nécessaires aux détenus afin de pouvoir les aider à préparer leur libération et à organiser leur réinsertion – et ce, « *dans le but d'assurer la continuité d'une prise en charge fondée sur tout travail constructif entrepris pendant leur détention* ».

Le Conseil de l'Europe mentionne également que le suivi après une libération anticipée doit avoir pour but de répondre aux besoins relatifs à la réinsertion de l'auteur d'infraction - tels que l'emploi, le logement, l'éducation - et d'assurer le respect des conditions de libération dans le but de réduire les risques de récidive et de préjudices graves. Dans sa réunion plénière en date du 12-16 octobre 2009 préalable à l'adoption du projet de recommandation envoyé au Comité des ministres, le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) était revenu sur cette constatation, maintes fois reprises dans les études réalisées dans plusieurs pays : « *le passage de l'établissement pénitentiaire à la collectivité est en règle générale rarement bien géré. Lorsqu'un service de probation a préparé activement cette libération avant la sortie, cette transition a plus de chance d'être gérée plus efficacement* ».

LES QUESTIONS SOULEVÉES

- Dans quelle mesure la préparation à la sortie peut-elle prévenir la récidive ?
- Comment proposer une préparation à la sortie qui prenne en compte les difficultés économiques et sociales que rencontre une vaste majorité des sortants de prison ?
- Comment mettre en adéquation le consensus sur l'efficacité des aménagements de peine et la réalité de leur application ? Comment faire en sorte qu'ils connaissent un véritable développement dans les années qui viennent ?
- Comment faire en sorte que les personnes les plus fragiles socialement puissent elles aussi bénéficier d'un accès effectif aux aménagements de peine ? Comment lever les obstacles qui s'y opposent ?
- Quelles seraient les répercussions de la systématisation des aménagements de peine, et notamment de la libération conditionnelle ?
- Compte tenu du grand nombre de personnes sortant de prison et de la difficulté à assurer un accompagnement de sortie systématique, faut-il proposer des sanctions alternatives aux courtes peines ?

LES PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Réinsertion et sorties de délinquance*, Kazemian L. et LeBel, T.P., in les sorties de délinquance, sous la direction de Marwan Mohamed, ed. La découverte ;
- Travis J, Petersilia J. 2001. *Reentry Reconsidered: A New Look at an Old Question*. The SAGE Social Science Collection. SAGE Publications ;
- Petersilia J. (2003), *When prisoners come home : parole and prisoner reentry*, Oxford University, Press, New York ;
- Burnett, R. (1992). *The dynamics of recidivism*. Oxford: Centre for Criminological Research.
- Burnett, R. (1994). *Recidivism and imprisonment*. Home Office Research Bulletin, 36, 19–22.
- Burnett, R. (2004). *To reoffend or not to reoffend?: The ambivalence of convicted property offenders*. In S.Maruna, & R. Immarigeon (Eds.), *After crime and punishment: Pathways to offender reintegration* (pp. 152–180). Devon, UK: Willan Press.
- Burnett, R., & Maruna, S. (2004). *So 'prison works', does it?: The criminal careers of 130 men released from prison*. The Howard Journal, 43, 390–404.
- Visher C.A. & O'Connell D.J., (2012). *Incarceration and inmates' self perceptions about returning home*, Journal of criminal justice 40 (2012), 386-393 ;
- Liwerant O.S., *L'accompagnement à la sortie de prison : quel lien dedans/dehors ? Les modalités du suivi post-pénal des jeunes majeurs condamnés*, Centre de Droit pénal et de Criminologie, Université Paris X-Nanterre, 2001
- Eckholm E. 2008. *US Shifting Prison Focus to Re-Entry in Society*. The New York Times, April 8, 2008 ;
- Blessing C., Golden T. et Ruiz-Quintanilla, (2012), *La vie en société pour les détenus*, International Encyclopedia of rehabilitation ;
- Seiter, R. and K. Kadela (2003). «*Prisoner Reentry:What Works, What Doesn't, and What's Promising.*» Crime and Delinquency 49 ;
- Curt T. Griffiths, PhD.Yvon Dandurand, Danielle Murdoch (2007) «*La réintégration sociale des délinquants et la prévention du crime* » rapport de recherche, le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale (CIRDC) ;
- Martin, S. S., C.A. Butzin et J.A. Inciardi. 1999. *Three-Year Outcomes of Therapeutic Community Treatment for Drug-Involved Offenders in Delaware: From Prison to Work Release to Aftercare*. The Prison Journal, 79(3): 294-320.
- Prendergast M.L., Hall E.A., Wexler H.K., Melnick G. et Cao Y.(2004), *Amity Prison-based therapeutic community : 5-year outcomes* », prison journal, 84, 1, p.36-60 ;
- Borzycki, M. et T. Makkai. 2007. *Prisoner reintegration Post-release*, Canberra: Australian Institute of Criminology, Mars 2007;
- Forum européen pour la sécurité urbaine (2009), «*Stratégies innovantes pour la prévention de la récidive*» ;
- Maruna, S. et T. LeBel. 2002. «*Revisiting Ex-prisoner Re-entry: A Buzzword in Search of a Narrative.*» in S. Rex and M. Tonry (eds), *Reform and Punishment: The Future of Sentencing*, Portland: Willan Publishing. 158-180.
- Pierre Victor Tournier, *Les systèmes de libération sous condition dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Champ pénal/Penal field (en ligne), Vol. I, 2004.
- Wermink, H., Blokland, A ; Nieuwbeerta, P ; Nagin, D. ; Tollenaar, N. (2010), *Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach*, in Journal of Experimental Criminology, Volume 6, issue 3 (September 2010), p. 325 – 349 ;
- Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda (2011), *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques ;
- Dindo S. (2006), *Alternatives à la détention : du contrôle judiciaire à la détention*, Commission nationale consultative des droits de l'homme, Les prisons en France Volume 2.