

Canton de Zurich

Elargissement du travail d'intérêt général pour des peines privatives de liberté allant jusqu'à trois mois

Projet pilote de 1996 à 1999

Résumé des résultats d'évaluation

1. Arrière plan du projet pilote zurichois

Entre 1992 et 1995 le travail d'intérêt général (tig) a été introduit dans plusieurs cantons dans le cadre de projets pilotes avec des modalités très restreintes. Les résultats d'évaluation ont eu comme effet que le remplacement de peines privatives de liberté par le tig n'est plus remis en cause aujourd'hui et que le tig trouvera sa place au sein du code pénal révisé.

En 1996 les conditions du tig ont été rendues plus attractives: Quatre heures de tig au lieu de huit correspondent à une journée d'exécution de peine, le segment des peines qui peuvent être purgées sous le régime du tig a été élargi de un à trois mois.

Il convient ici de rappeler qu'en même temps que le tig a été rendu plus attractif, les compétences des procureurs de districts en matière de condamnation ont été augmentées. Ce fait a entraîné un changement important, c'est-à-dire un durcissement en matière de condamnation dans le sens que le nombre de peines prononcées, dépassant les 30 jours de privation de liberté, a augmenté de manière considérable, cependant les peines de moins de 30 jours ont diminué.

Les résultats de l'évaluation du projet pilote actuel ont prouvé le succès de la politique de remplacement de peines de privation de liberté par des peines sous forme de tig dans le canton de Zurich. Selon sa représentation quantitative le tig est même devenu la forme la plus répandue pour purger des peines privatives de libertés allant jusqu'à trois mois.

L'évaluation du projet pilote avait comme but de qualifier le tig dans le domaine d'élargissement et surtout de permettre des comparaisons entre le tig, la semi-détention et l'exécution sous forme de peine ferme au sein du canton de Zurich.

2. Buts principaux envisagés par les responsables du projet

En menant ce projet pilote, les responsables ont envisagé principalement six buts:

- Augmenter le nombre de personnes qui choisissent de purger leur peine privative de liberté de courte durée sous la forme de tig.
- Offrir les conseils et le soutien nécessaire pour augmenter la réinsertion sociale des personnes concernées.
- Mettre à disposition des places de travail appropriées et des mesures d'accompagnement adaptées.
- Trouver les modes d'organisation idéaux de l'ensemble du processus d'exécution.
- Atteindre un taux de réussite de 75%.
- Réaliser un bon rapport entre les coûts et les rendements du tig.

3. Dispositions du projet pilote

Le projet pilote dans son intégralité a été réalisé sous l'influence des anciennes structures diversifiées du canton. C'est-à-dire principalement au sein de l'ancien Service social de la Direction de justice, l'ancienne Direction de justice, l'ancien Office d'exécution des peines et des mesures. L'organisation diversifiée des services d'exécution de peines au sein du canton de Zurich pendant la durée du projet pilote n'a pas facilité l'atteinte des buts envisagés. Comme une réorganisation profonde a été réalisée entre temps, les problèmes liés aux anciennes structures ne seront plus discutés dans ce résumé.

Groupe cible

Le groupe cible est constitué par la totalité des personnes condamnées à des peines privatives de liberté jusqu'à 90 jours, soit environ 1'000 personnes par année dans le canton de Zurich.

4. Objectifs et méthodes de l'évaluation

Objectifs principaux de l'évaluation

Le but principal de l'évaluation était la vérification de 5 *hypothèses*:

- a) Grâce au projet pilote, un maximum de personnes - les responsables du projet espéraient un tiers du potentiel total - peuvent être motivées de choisir le tig pour purger une peine privative de liberté allant jusqu'à trois mois.
- b) Le projet arrive à atteindre un taux de réussite - c'est-à-dire un taux d'exécutions sous forme de tig terminées avec succès - de 75%.
- c) Un niveau de coûts plus faible du tig, comparé aux autres formes d'exécution de peines, peut être atteint.
- d) L'offre de services d'accompagnement appropriés permet d'endurer le tig et d'augmenter la réinsertion sociale
- e) Grâce aux modes d'organisation appropriés les coûts d'organisation du tig peuvent être maîtrisés.

Méthodes d'évaluation

Vu les buts du projet pilote, l'évaluation a recouru à différentes méthodes multi-dimensionnelles exposées dans le rapport intégral.

Pour pouvoir répondre aux questions posées et analyser les hypothèses émises des données multiples concernant le tig et les autres formes de privation de liberté - la semi-détention et l'exécution ordinaire (en prison) - ont du être rassemblées et analysées au sein du processus d'évaluation, notamment l'échantillon1 et l'échantillon2 concernant les années 1998 et 1999, ainsi que la banque de données tig concernant 1996 à 1999 et la banque de données cantonales concernant 1996 à 1999.

5. Résultats principaux de l'évaluation

5.1 Etablissement du tig dans le domaine des peines privatives de liberté entre 31 et 90 jours (domaine d'élargissement)

5.1.1 Expansion du tig de manière quantitative - utilisation extensive du cadre légal - liste d'attente

Dans le but de maximiser le nombre de participants les modalités d'accès au tig ont été élargies:

- Les condamnés de nationalité étrangère disposant d'un statut d'établissement régulier en Suisse sont admis
- Les condamnés dont des amendes ont été convertis en peines privatives de liberté peuvent participer (modalité supprimée en 2000)
- La pratique courante en Suisse qui consiste à rassembler plusieurs jugements en une seule exécution de peine a pu être „stoppée“ à l'aide de „conventions de travail tig“. Ces conventions avaient comme effet de stopper une nouvelle augmentation du nombre de jours de peine suite à des découvertes de délits commis entre temps, qui auraient poussé la peine en dehors du segment admis.

Cette politique a pourtant eu comme effet que l'afflux des „clients“ n'a pas pu être absorbé par le personnel chargé de l'organisation du tig et qu'une liste d'attente a persisté tout au long du projet pilote.

5.1.2 Efforts institutionnels au niveau du recrutement

Une manière „anti-bureaucratique“ de recrutement combinée avec une politique d'information extensive envers les clients potentiels a été pratiquée. Au cours du projet pilote il s'est avéré que non seulement les clients potentiels mais également les institutions chargées de l'exécution des peines ont eu des lacunes au niveau de l'information. Mais les efforts entrepris n'ont pas pleinement pu atteindre leur but. Les résultats d'interviews menés avec des clients vers la fin du projet pilote ont démontré que les informations concernant le tig les ont atteint, pour la moitié d'entre eux, par d'autres voies que les voies judiciaires. L'effet d'informations écrites est donc à revoir.

5.2 Grand succès de l'établissement du tig dans le domaine de l'élargissement

5.2.1 But de l'expansion quantitative du tig pleinement atteint

L'hypothèse et le but des responsables de projet d'atteindre qu'un tiers des personnes entrant en ligne de compte pour le tig choisirait le tig a pleinement pu être réalisé. Non seulement un tiers mais le 84% des condamnés de notre échantillon ont opté pour le tig et 78% ont effectivement exécuté leur peine sous la forme du tig.

5.2.2 Succès de la politique de redistribution au détriment de la semi-détention

L'expansion du tig dans le but de diminuer l'exécution de peines privatives de liberté de courte durée sous la forme de peines ordinaires (en prison) n'a pas pu être pleinement réalisée. Les résultats de l'évaluation montrent qu'au lieu de concurrencer et de diminuer le nombre de peines ordinaires, l'expansion du tig a avant tout concurrencé la semi-détention.

Deux remarques supplémentaires s'imposent: Premièrement, il s'est avéré que le nombre de personnes qui n'ont pas le choix d'opter pour le tig est plus élevé qu'attendu. Vers la fin du projet pilote il équivalait au 25% des personnes débutant l'exécution d'une peine dans le segment concerné. Pour encore augmenter l'accessibilité au tig, les critères d'admission sont à redéfinir. Deuxièmement, les effets des arrêts domiciliaires sous surveillance électronique, d'une nouvelle forme de peine privative de liberté qui est actuellement testée au sein de six cantons en Suisse, ne peuvent être anticipés à l'heure actuelle. Mais ils pourront avoir une influence considérable dépendant de leur taux d'expansion futur.

5.2.3 Effets observés sur le système carcéral

Les résultats ont montrés que les économies en places d'exécution dans les établissements traditionnels par l'élargissement du tig sont plus faibles que prévues. Il s'agit d'environ 55 places de prison compensées. Par contre la réduction importante de places occupées au sein d'une institution de semi-détention dans le canton et la fermeture de la deuxième institution comme établissement de semi-détention sont directement liées à la concurrence entre le tig et la semi-détention.

5.3 Succès des exécutions sous la forme de tig

5.3.1 Taux de réussite

Les responsables du projet pilote espéraient atteindre un taux de réussite de 75%. L'évaluation démontre que ce but est atteint avec un taux de réussite d'en moyenne 88%. Environ 88% des personnes ayant exécuté leur peine sous la forme du tig ont donc réussi à la purger avec succès.

5.3.2 Taux d'échec

Le taux d'échec du tig dans le domaine des peines allant de 31 à 90 jours s'est avéré deux fois plus élevé que celui dans le domaine des peines allant jusqu'à 30 jours. Les résultats ont montré que le taux d'échec est surtout dû aux échecs de personnes faisant partie des groupes de clients à tendance asociale.

5.4 Rapport coûts-rendements

L'analyse comparative portant sur trois ans, menée concernant des établissements exécutant des peines privatives de liberté sous différentes formes au sein du canton de Zurich ont permis des comparaisons au niveau des coûts et des rendements. Le modèle de calcul d'économie politique élaboré ainsi que les résultats détaillés se trouvent dans le rapport intégral.

5.4.1 Le tig - la forme la plus avantageuse au niveau des coûts

La comparaison des coûts démontre que le niveau des coûts de 59 francs par journée d'exécution (en 1999) du tig est le plus bas parmi tous les établissements analysés. Les coûts respectifs de la semi-détention sont en effet deux fois plus élevés et ceux des établissements exécutant des peines fermes sont en moyenne trois fois plus élevés.

5.4.2 Rendement plus avantageux lié au système du tig

Le rendement de 80 francs par journée de tig est lié au système qui fait que toute heure de tig génère par définition un rendement d'environ 20 francs (rendement d'économie politique). Comme le rendement du travail professionnel généré hors établissement n'est pas pris en compte une comparaison ne peut légitimement se faire qu'entre le tig et l'exécution ordinaire en prison et non entre le tig et la semi-détention.

5.4.3 Bilan positif uniquement concernant le tig

Nous aimerions rappeler que le bilan entre coûts et rendements est établi sous l'angle de l'économie politique. Il démontre qu'uniquement le tig arrive à générer un bilan positif dans lequel les rendements excèdent les coûts de 36% (concernant 1999).

5.5 Effets des différentes formes d'exécution de peines

- Même si le tig est jugé plus utile que les autres formes d'exécution de peines par les condamnés, l'effet de punition est quand même ressenti.

- Au niveau des effets mesurés les différentes formes ne se distinguent guère. Les seuls facteurs qui diffèrent sont les éléments qui peuvent générer des crises (ils sont spécifiques aux différentes formes) et le fait que les personnes ayant exécuté leur peine sous la forme du tig disent être plus contentes et disent ressentir plus d'effets durables que les autres.

- La durée d'exécution n'a qu'une influence dérisoire sur les effets de l'exécution. Peu d'effets mesurés changent avec la durée d'exécution, à l'exemption du sentiment que la période d'exécution a des répercussions sur la vie d'après qui augmentent en fonction de la durée de la peine.

6. Conclusions et recommandations

- L'attraction du tig est surtout due au fait que depuis 1996 seulement 4 heures de travail équivalent à une journée d'exécution de peine, contrairement à 8 heures auparavant. De plus le tig permet de mieux adapter l'exécution aux circonstances spécifiques d'une personne, soit concernant sa situation de travail, soit concernant sa situation sociale. Le tig reste pourtant une peine qui est ressentie en tant que telle.
- Même si le tig comporte beaucoup d'avantages, nous conseillons à toute institution chargée d'élaborer une politique en matière d'exécution, d'opter pour une politique équilibrée entre les différentes formes, dites alternatives. Nous relevons le besoin de conceptualisation entre les différentes formes, surtout concernant les critères d'admission et la réalisation de possibilités de combinaison judicieuses entre les formes alternatives.
- Un résultat important de l'évaluation est le fait que les condamnés ressentent plus de sens à exécuter une peine sous la forme de tig que sous toute autre forme, peu importe leur point de vue concernant leur délinquance et la punition en générale.
- Le projet pilote zurichois a prouvé que l'exécution de peines sous la forme de tig pour des peines allant de 31 à 90 jours est aussi réalisable que pour des peines allant seulement jusqu'à 30 jours.
- Les résultats de projets pilotes antérieurs concernant la nécessité de mesures d'accompagnement adaptées dans le but d'augmenter le taux de réussite ont pu être confirmés: Le maintien de structures d'encadrement s'impose. Le projet pilote actuel démontre de plus que cette nécessité est indépendante de la durée du tig.
- Les expériences du projet pilote ont mis en évidence qu'une politique sectorielle en vue d'augmenter le taux du tig coûte plus cher. Par contre, réduire les activités d'accompagnement a pour conséquence d'exclure une bonne partie de condamnés sociaux du tig. Pour les responsables concernés se pose donc la question à savoir, dans quelle mesure une politique sociale est envisagée à travers l'exécution de peines.
- L'élaboration des coûts et des rendements ainsi que leur comparaison dans le cadre de l'évaluation ont permis de démontrer que le tig est la forme d'exécution de peine de loin la plus avantageuse, soit au niveau des coûts, soit au niveau des rendements. Il convient de rappeler que les calculs se sont faits sous l'angle de l'économie politique. Les résultats de la comparaison économique entre les différentes formes d'exécution de peines permettent donc aux responsables d'élaborer une politique en matière d'exécution de peines en tenant compte des éléments d'économie politique et non seulement des éléments d'économie financière beaucoup plus sectoriels.
- L'évaluation a de plus démontré que les effets positifs importants du tig ont uniquement pu être atteints grâce à l'expansion du tig.

- Les économies en places de prison par l'élargissement du tig ce sont avérées moins importantes que prévues. Les résultats de l'évaluation ont démontré que les facteurs qui influencent les besoins en places de prison pour de courtes durées se trouvent principalement en dehors du cadre d'exécution de peines. (Nous pensons qu'ils se trouvent dans le domaine des mesures de police, des investigations de la justice, des politiques répressives et autres.)
- La politique d'expansion du tig et le modèle zurichois sont-ils transposables? On peut y répondre de manière affirmative. Les résultats ont pourtant démontré que pour pouvoir transposer et la politique et le modèle zurichois, il est impératif que certaines conditions institutionnelles sont garanties. Notamment l'adaptation structurelle requise dans les systèmes d'exécution cantonaux. Il s'est avéré que toutes les étapes de l'exécution du tig doivent être placées « sous un même toit ». Il est de plus nécessaire que du personnel qualifié est chargé du placement et de l'accompagnement des « tigistes et que des places de travail diversifiées sont organisées et disponibles pour qu'un tel système, voir une telle politique, puisse „porter ses fruits».

Zurich, mai 2001

Gabriela Peter-Egger, e&e