

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ÉVALUATION
DE DEUX PEINES
ALTERNATIVES
À L'INCARCÉRATION

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

Rapport public thématique
Évaluation de politique publique

Synthèse

Mars 2025

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

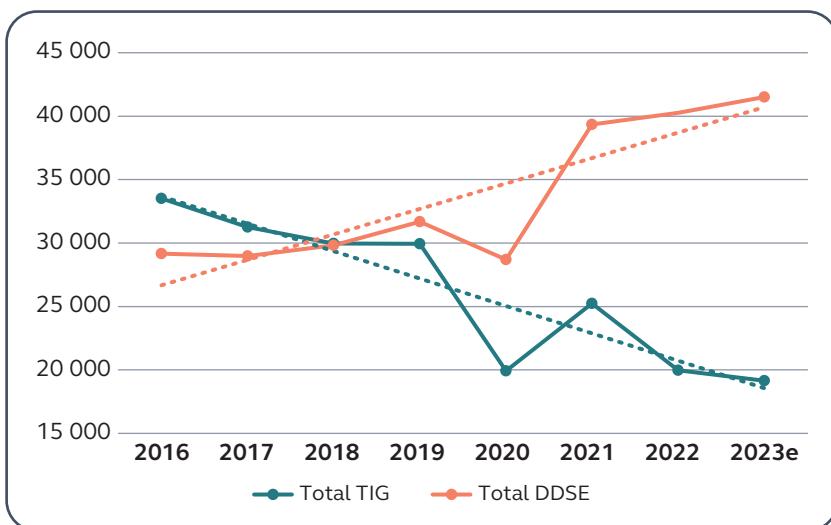
Sommaire

Introduction	5
1 Deux mesures qui tardent à s'affirmer comme des sanctions effectives	7
2 Deux mesures contribuant de manière trop limitée à l'objectif d'insertion	11
3 Des résultats peu probants sur la récidive pour le TIG mais plus positifs pour la DDSE.....	13
4 Deux mesures qui doivent devenir plus efficaces et être mobilisées pour lutter contre la surpopulation carcérale	15
Recommandations.....	18

Introduction

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

**Évolution des nouveaux suivis de TIG et DDSE (tous types confondus)
par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**



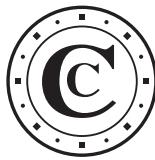
Source : Cour des comptes, d'après les chiffres du SSER (Statistiques annuelles du milieu ouvert) et de la DAP

Introduction

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

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

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



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

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

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

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

D'une part, la nécessité de répondre aux autres objectifs de la politique pénale, notamment la volonté d'accélérer et d'augmenter la réponse pénale, a provoqué une attrition du public de primo-délinquants auquel s'adressaient historiquement les TIG, qui bénéficie désormais d'alternatives aux poursuites. D'autre part, les magistrats qui, au parquet comme au siège, doivent décider de plus en

plus fréquemment dans le cadre de procédures rapides sur un nombre croissant de dossiers, ne disposent pas des outils nécessaires pour appréhender la situation sociale et pénale des mis en cause. Leur utilisation des TIG et des DDSE en pâtit.

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

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

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

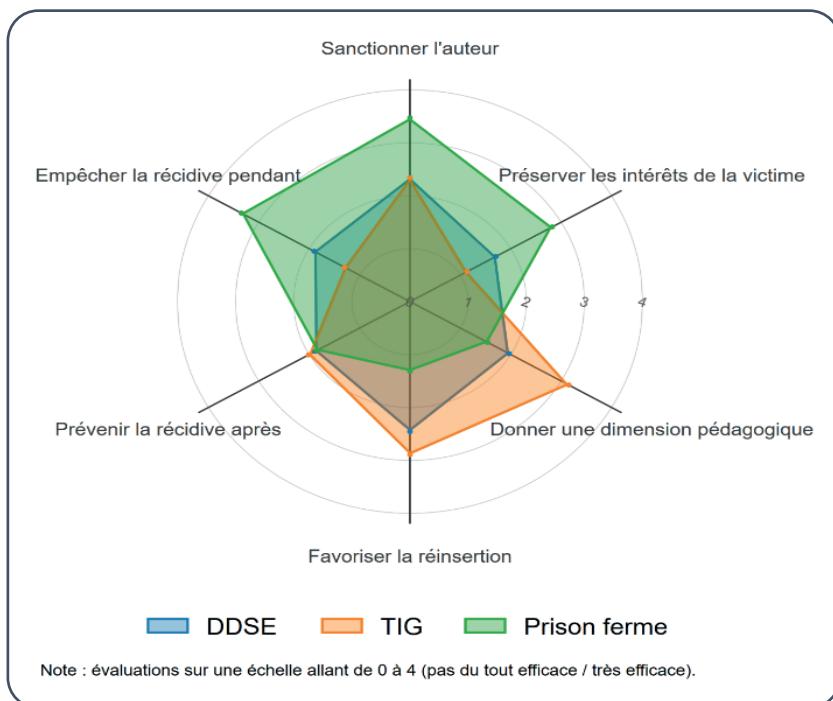
Or, si les condamnés sont généralement placés rapidement en DDSE et pour une durée moyenne de 4,5 mois, les délais d'exécution des TIG restent trop élevés. Ils dépassent en moyenne

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

16 mois alors que la durée moyenne de la sanction est de 100 heures de travail à effectuer. Le ministère de la justice doit se saisir de l'ensemble des leviers pour réduire ces délais. Les parquets devraient être incités à prioriser leur mise à exécution. Au sein des services pénitentiaires d'insertion

et de probation (SPIP), l'affectation des personnes condamnées aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) chargés de les suivre doit être plus rapide et pilotée par leur directeur. Enfin, des pôles TIG doivent être constitués lorsque la taille du SPIP le permet.

Efficacité et utilité des peines sur six dimensions



Source : Cour des comptes, questionnaire adressé aux magistrats

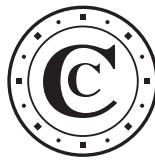
Aspect indispensable de la sanction, le contrôle des conditions d'exécution n'est pas non plus effectué de manière satisfaisante. Dans le cas des TIG, le suivi repose principalement sur les tuteurs pendant le temps de présence de la personne dans la structure. Or cette durée de moins d'un mois en moyenne ne constitue qu'un court

épisode dans le temps du suivi par les conseillers CPIP. Ceux-ci n'assurent auprès des personnes condamnées à des TIG (tigistes) qu'une présence inégale et intermittente. Cette distance affaiblit la réalité de la sanction auprès des condamnés et ne garantit pas un traitement approprié des incidents, même s'ils sont rares.

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

La situation n'est pas plus satisfaisante pour les DDSE, pour lesquelles le contenu du suivi est très administratif et procédurier. Tous les acteurs, y compris les juges d'application des peines, sont fortement mobilisés sur la gestion des incidents, et notamment des retards de retour au domicile (21 alarmes « retards » par mesure

en moyenne, soit environ une alarme par semaine pour une DDSE). Tous les leviers doivent être mobilisés au plan local pour rendre cette gestion plus efficace (délégation systématique des modifications d'horaire aux SPIP, gestion automatisée des « petites » alarmes, révision des protocoles de gestion des alarmes).



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

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

Des condamnés cumulant les difficultés sociales

Le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique s'adressent à un public présentant de nombreuses difficultés sociales, tant en matière de logement, de santé que d'emploi. Ces difficultés sont mal documentées mais l'enquête conduite par la Cour a confirmé leur importance, plus marquées pour les personnes exécutant un TIG que pour celles soumises à une DDSE.

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

Un accès difficile aux dispositifs de santé et de logement

Contrairement à de nombreux pays, la France a fait le choix d'organiser

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

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

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

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

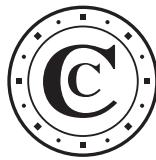
Un accompagnement trop réduit pour contribuer efficacement à l'objectif de réinsertion

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

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

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

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

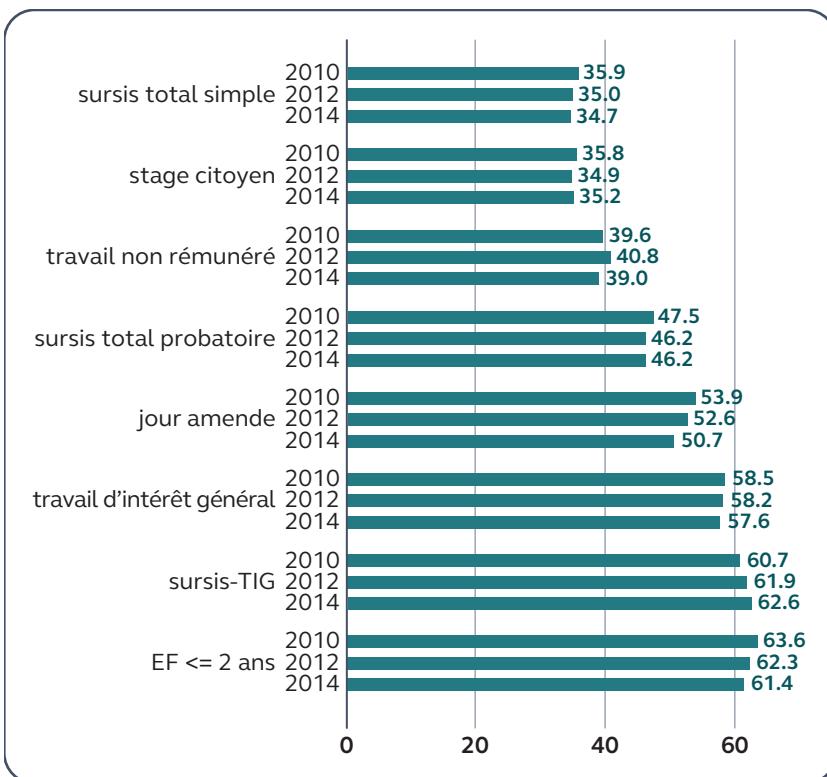


3 Des résultats peu probants sur la récidive pour le TIG mais plus positifs pour la DDSE

La politique de développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine a souvent été justifiée par leur impact présumé sur la prévention de la récidive. Mais les quelques travaux disponibles en France sont pour l'essentiel basés sur une

méthodologie fragile et sur des données anciennes. En cela, il ne s'agit bien souvent pas de véritables évaluations utiles à la décision publique, d'autant que la gravité ou la fréquence des récidives n'est presque jamais mesurée. Les enjeux sont pourtant majeurs.

Taux de récidive dans les cinq ans selon la peine prononcée en 2010



Source : Cour des comptes à partir du casier judiciaire national

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

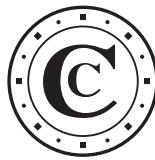
Les travaux menés par la Cour révèlent en effet que le taux de récidive dans les cinq ans après une condamnation à un TIG atteint près de 60 %, soit un niveau proche de celui observé pour les condamnés à des peines d'emprisonnement ferme. Les tigistes présentent en moyenne des profils structurellement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

Les résultats sont nettement plus favorables à la DDSE dans sa composante aménagement de peine. Pour elle, les taux de récidive après trois ans mesurés par la Cour sont inférieurs de neuf à 19 points de pourcentage par rapport aux sorties « sèches » de détention, sans aménagement de peine. Mais ces résultats peuvent s'expliquer au moins en partie par le

profil spécifique des condamnés ayant bénéficié de cet aménagement avant ou pendant la détention. L'analyse économétrique menée par la Cour permet de limiter ce biais de sélection lié aux profils des condamnés. Elle suggère une meilleure efficacité des aménagements sous DDSE par rapport à la détention sans aménagement.

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

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



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

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

Une surpopulation carcérale qui fragilise le système pénitentiaire

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

Or, à court terme, cette situation ne peut être réglée par la construction de nouveaux établissements, les

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

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

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

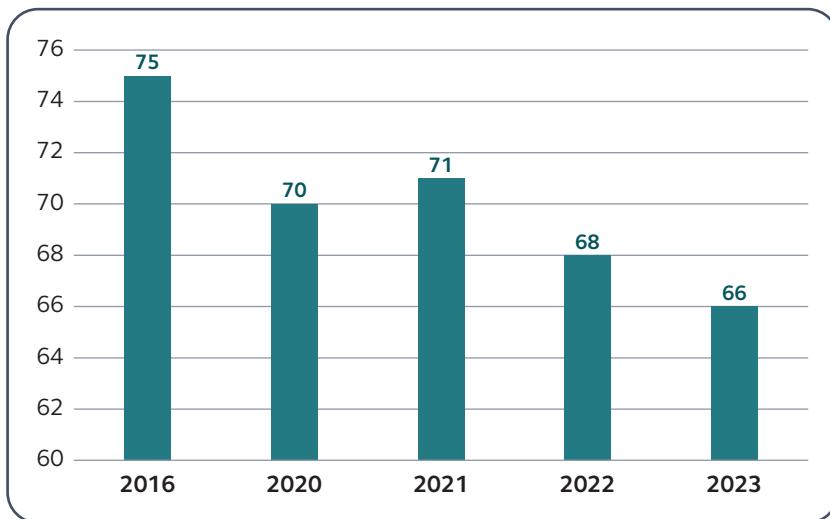
Des mesures dont l'efficacité doit être renforcée à travers un suivi plus étroit

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

À l'image d'autres pays européens, la France doit également mieux contrôler l'exécution des mesures alternatives à l'incarcération à

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

Évolution du nombre moyen de personnes condamnées suivies par des personnels d'insertion et de probation



Source : direction de l'administration pénitentiaire

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

Dans ce contexte, l'arbitrage à réaliser par les pouvoirs publics est celui de l'allocation des moyens dans une équation budgétaire complexe. Les retards constatés dans le déploiement des programmes de construction de nouveaux établissements invitent à mobiliser dès aujourd'hui les moyens nécessaires à une exécution des TIG et des DDSE dans des conditions assurant leur plus grande efficacité à travers un suivi plus affirmé et

rapproché des condamnés. Une part des 10 000 emplois créés dans le cadre de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023 – 2027 pourrait être mobilisée à cette fin. Cette réorientation de l'allocation des moyens est la condition indispensable d'une mobilisation plus efficace et effective des TIG et des DDSE, en vue de laquelle la Cour formule 9 recommandations.

Recommandations

Faire mieux travailler ensemble les acteurs de la chaîne pénale

1. S'assurer de la présence régulière de l'ensemble des magistrats concernés à la commission d'exécution des peines et des juges d'application des peines aux audiences correctionnelles (*ministère de la justice*).

2. Réduire significativement les délais d'exécution des travaux d'intérêt général en utilisant tous les leviers disponibles et traiter sans retard les dossiers en souffrance (*ministère de la justice*).

3. Mettre en place une gestion plus efficace des alarmes lors des détentions à domicile sous surveillance électronique en laissant plus de souplesse de gestion au niveau local (*ministère de la justice*).

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

Mieux allouer les moyens

7. Mettre en place une expérimentation de présence des services pénitentiaires d'insertion et de probation au sein des tribunaux judiciaires au moment des audiences correctionnelles (*ministère de la justice*).

8. Renforcer le contrôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation sur l'exécution des travaux d'intérêt général et des détentions à domicile sous surveillance électronique en y intégrant des visites au lieu de résidence des probationnaires (*ministère de la justice*).

9. Privilégier le recrutement de travailleurs sociaux, d'éducateurs et de coordonnateurs d'activités au sein des équipes des services pénitentiaires d'insertion et de probation (*ministère de la justice*).

Améliorer les connaissances

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

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