



OBSERVATOIRE INTERNATIONAL
DES PRISONS
SECTION FRANÇAISE

PLUS ON CONSTRUIT, PLUS ON ENFERME

ROMPRE LE CERCLE VICIEUX



JUILLET 2023

« On nous dit que les prisons sont surpeuplées. Mais si c'était la population qui était suremprisonnée ? »

M. Foucault, P. Vidal-Naquet et J.-M. Domenach, Manifeste du Groupe d'information sur les prisons (Gip), distribué à la presse le 8 février 1971.

Depuis plus de trente ans, la construction de nouvelles places de prison est présentée par le gouvernement français comme la principale réponse pour lutter contre la surpopulation carcérale et l'indignité des conditions de détention.

L'expérience montre à elle seule que c'est un échec : les condamnations pour conditions indignes de détention s'enchaînent et la surpopulation poursuit sa course affolante. L'ineffectivité de cette politique immobilière est régulièrement soulignée par les institutions européennes et les acteurs et actrices du monde prison-justice.

Ces dernières décennies, l'augmentation des places de prison s'est accompagnée d'une hausse encore plus importante du nombre de détenus. Cette inflation carcérale est sans corrélation avec l'évolution démographique ou de la délinquance. Elle s'explique par des orientations de politique pénale de plus en plus répressives. La prison reste la peine de référence, en dépit de son coût et d'un résultat contre-productif, alors que la diminution du nombre de détenus chez nos voisins européens montre qu'une autre voie est possible.

SOMMAIRE

Une politique inefficace, coûteuse et contre-productive

Une politique inefficace

« Plus on construit, plus on enferme »

Un gouffre financier

Comprendre les raisons et agir pour mettre fin à la surpopulation carcérale

Les raisons de l'augmentation de la population carcérale

La surpopulation carcérale n'est pas une fatalité

Les recommandations de l'Observatoire international des prisons – section française

UNE POLITIQUE INEFFICACE, COÛTEUSE ET CONTRE-PRODUCTIVE

Une politique inefficace

Depuis plus de trente ans, les pouvoirs publics n'ont cessé de construire toujours plus de prisons. La situation n'a pourtant jamais été aussi dramatique qu'aujourd'hui. Au 1^{er} juin 2023, 73 699 personnes sont enfermées dans les prisons françaises. Parmi elles, 7 sur 10 s'entassent dans des maisons d'arrêt¹ dont le taux d'occupation moyen frôle les 145%. 2 336 personnes y dorment sur un matelas posé à même le sol.

Au total, 64 établissements affichent un taux d'occupation supérieur ou égal à 150%. Ce taux atteint ou dépasse 200% dans 10 établissements, jusqu'à frôler les 300% dans l'un d'entre eux. Des chiffres officiels qui cachent des réalités plus dramatiques encore dans certains quartiers. En effet, le ministère de la Justice affiche des taux d'occupation largement sous-estimés : il s'agit de taux globaux de quartiers ou d'établissements qui incluent les places des quartiers rarement pleins (femmes, mineurs et, dans certains cas, semi-liberté), contribuant mathématiquement à faire baisser le taux d'occupation global. Un calcul par l'OIP des taux propres aux quartiers hommes des maisons d'arrêt au 1^{er} janvier 2023 a permis de révéler que le nombre de quartiers connaissant des taux d'occupation supérieurs à 200 % était en réalité le double de celui indiqué dans les statistiques officielles².

« Plus on construit, plus on enferme »

La construction de nouvelles places de prison est donc clairement sans impact sur la surpopulation carcérale. Pourquoi ? Parce que, en parallèle, le nombre de personnes détenues dans les prisons françaises augmente drastiquement.

Entre 1990 et 2023, le nombre de places de prison a augmenté de 24 055 pendant que le nombre de personnes détenues augmentait de 26 753, confirmant l'adage selon lequel « plus on construit, plus on enferme ». La baisse historique au début de la crise sanitaire n'a constitué qu'une respiration ponctuelle.



1. En théorie, ces établissements accueillent les personnes en attente de jugement et celles condamnées à des peines inférieures ou égales à deux ans.

2. OIP, « Surpopulation carcérale : le ministère de la Justice affiche des taux d'occupation largement sous-estimés », Communiqué de presse, 1er mars 2023.

Un gouffre financier

Outre que la politique immobilière échoue à répondre au problème de surpopulation chronique, elle est extrêmement coûteuse, économiquement et socialement. Son ineffectivité est ainsi d'autant plus inquiétante qu'elle vampirise le budget de l'administration pénitentiaire.

Les programmes immobiliers ont en effet un coût pharamineux. Le dernier en date, de 15 000 nouvelles places de prison, est actuellement estimé à 4,5 milliards d'euros. Pour la seule année 2023, ce sont 680 millions d'euros qui y sont consacrés¹.



En comparaison, les 80 millions d'euros fléchés vers la rénovation des prisons existantes font pâle figure, alors que les besoins sont immenses. Selon le directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris, 500 millions d'euros seraient nécessaires uniquement pour les travaux de réhabilitation de la prison de Fresnes².

En outre, alors que les nouvelles places de prison sont régulièrement présentées comme un outil de lutte contre l'indignité des conditions de détention, leur grande majorité ne vient pas se substituer à des prisons vétustes, mais uniquement s'y ajouter³. Et même lorsque l'ouverture de nouvelles places conduit à la fermeture d'autres, elles sont très rapidement surpeuplées. La maison d'arrêt de Mulhouse-Lutterbach était ainsi suroccupée à 165% un an après son ouverture en 2021⁴. La « sur-utilisation » que cela engendre contribue à l'accélération du délabrement de ces établissements. Un an après son ouverture en 2017, le nouveau quartier maison d'arrêt pour hommes de la prison des Baumettes, à Marseille, atteignait ainsi 154% d'occupation⁵, avec des conditions matérielles particulièrement dégradées.

La politique immobilière phagocyte également toute politique viable de prise en charge des personnes détenues. L'enveloppe consacrée à la construction représente en effet plus de cinq fois le budget pour la réinsertion et la prévention de la récidive, de 120 millions d'euros. Les carences en matière d'accompagnement

1. OIP, « Budget pénitentiaire 2023 : enfermer toujours plus, qu'importent les conditions », 15 décembre 2022.

2. Déclaration de Stéphane Scotto lors de la visite de l'établissement par une délégation de la Commission nationale consultative des droits de l'homme le 2 mars 2022.

3. Le plan « 15 000 nouvelles places de prison » concerne uniquement la création de places nettes de prison.

4. Rue89 Strasbourg, « Un an après son ouverture, le centre pénitentiaire de Mulhouse Lutterbach est déjà suroccupé et dysfonctionnel », 27 octobre 2022.

5. OIP, « Bilan un an après l'ouverture des Baumettes 2 : une prison « low cost » déjà dégradée », 14 mai 2018.

et d'activités proposées aux personnes détenues sont pourtant dramatiques. Dans les maisons d'arrêt surpeuplées, la plupart d'entre elles passent en effet 22h sur 24 enfermées en cellule. D'après les dernières données disponibles, les personnes détenues bénéficient en moyenne de 3h40 d'activités par jour en semaine, 24 minutes le week-end, toutes activités confondues¹. Une réalité bien éloignée des préconisations internationales : selon le Conseil de l'Europe, elles devraient pouvoir accéder à des activités hors de cellule au moins 8 heures par jour².

Quant aux aménagements de peine et alternatives à la prison, avec environ 50 millions d'euros, ils restent les grands perdants des arbitrages budgétaires. La faiblesse de ces moyens par rapport à ceux consacrés à la construction souligne que la prison reste la peine de référence. Et ce, alors que les mesures non carcérales sont reconnues comme créant moins d'exclusion sociale et de récidive.

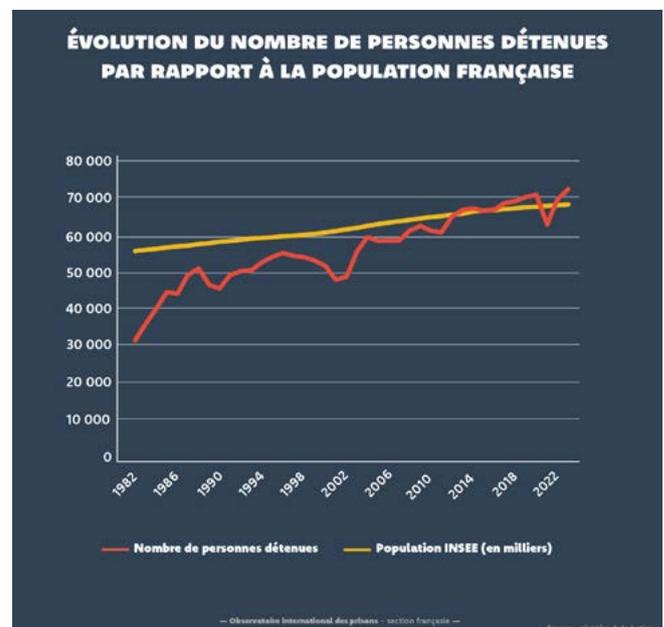
Le coût de la politique immobilière du gouvernement est ainsi d'autant plus abyssal que la prison fabrique de l'exclusion sociale et de la récidive. Nombreuses sont en effet les personnes qui sortent de prison sans logement stable, sans travail ou encore sans soutien familial. « On sait, données statistiques et études à l'appui, que la prison renforce les facteurs de délinquance et accroît la récidive », rappelait la tribune du Monde signée en 2017 par Éric Dupond-Moretti³.

COMPRENDRE LES RAISONS ET AGIR POUR METTRE FIN À LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Les raisons de l'augmentation de la population carcérale

L'augmentation du nombre de personnes détenues est beaucoup plus rapide que celle de la population française⁴. Entre 1982 et 2023, la population carcérale a cru de 129%, contre une croissance démographique de 22%. Sur la même période, le nombre de personnes détenues pour 100 000 habitants a ainsi quasiment doublé, passant de 57 à 106.

Aucun élément ne permet par ailleurs de corréler l'augmentation du nombre de personnes détenues à l'évolution de la délinquance. Dans une étude publiée fin 2020, le Centre d'observation de la société relevait que, « sur une longue période, aucun élément ne fait apparaître une montée de l'insécurité »⁵. Il précisait au contraire que, « depuis le milieu des années 1980, les violences les plus graves diminuent ». De plus, si les données liées à la délinquance sont toujours difficiles à manipuler, les observatoires spécialisés⁶ s'accordent à différencier l'insécurité du « sentiment



1. Enquête flash de l'administration pénitentiaire (2016), dans Le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, 4 avril 2017.

2. Comité européen pour la prévention de la torture, [2e Rapport général, CPT/Inf \(92\) 3](#) pour 1991, § 47.

3. « [Prétendre qu'il faudrait plus d'incarcération relève d'une imposture](#) », [Le Monde](#), 3 avril 2017.

4. La population INSEE prise en considération inclut les personnes âgées de moins de 13 ans ne pouvant pas être incarcérées.

5. Centre d'observation de la société, « L'insécurité ne progresse pas, mais la société y est plus sensible », 22 octobre 2020.

6. Notamment : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Centre d'observation de la société, Observatoire scientifique du crime et de la justice.

d'insécurité », particulièrement perméable à la médiatisation de faits divers et aux discours politiques démagogiques.

La hausse du nombre de prisonniers s'explique essentiellement par des orientations de politique pénale de plus en plus répressives. En particulier, le nombre de comportements punissables d'emprisonnement et les durées de peines de prison encourues ne cessent d'augmenter. Sur le dernier quinquennat, 120 infractions punies d'emprisonnement au moins ont été créées ou durcies¹. Durant les deux premiers mois de l'année 2023, plus d'une quinzaine de textes de loi s'inscrivant dans cette dynamique ont été présentés ou discutés au Parlement².

Un autre facteur important réside dans le recours de plus en plus fréquent, pour des questions de gestion des flux, à des procédures de jugement rapide telle que la comparution immédiate. Ne permettant pas d'adapter la sanction aux faits et à la situation de l'auteur, ni d'étudier les mesures qui pourraient être mises en place en milieu ouvert, elles sont en effet particulièrement pourvoyeuses d'incarcération et conduisent à huit fois plus de risque d'être condamné à de la prison que dans le cadre d'un jugement classique.

Cette répression accrue se reflète dans l'application des politiques pénales. En particulier, la durée moyenne de détention effectuée a doublé en moins de quarante ans, passant de 5,8 mois en 1982³ à 8,6 mois en 2003, et à 11,8 mois en 2020⁴.

La surpopulation carcérale n'est pas une fatalité

La surpopulation carcérale, aussi alarmante et structurelle soit-elle, n'est pas une fatalité. La tendance européenne est en effet à la baisse substantielle de la population carcérale : le nombre moyen de personnes détenues pour 100 000 habitants a baissé de plus de 20 points entre 2010 et 2020 parmi les pays membres du Conseil de l'Europe⁵. La France est à contre-courant de cette évolution.

Ces dernières années, les organes du Conseil de l'Europe ont multiplié les appels aux autorités françaises les invitant à adopter une stratégie globale et cohérente pour mettre un terme à la surpopulation carcérale. En 2021, à l'issue de sa visite en France deux ans plus tôt, le Comité européen pour la prévention de la torture soulignait l'importance de « tirer les leçons de l'inefficacité des mesures prises depuis trente ans pour enrayer la surpopulation carcérale ». Dans son rapport, il rappelait que « l'accroissement des capacités d'accueil est loin de constituer une solution durable au problème de la surpopulation. »⁶ Un an plus tard, les délégués des ministres européens exprimaient « leur vive préoccupation face aux derniers chiffres qui attestent [...] d'une aggravation de la situation ». Ils invitaient à leur tour les autorités françaises « à mettre l'accent sur toutes les mesures alternatives à la détention et à renforcer les moyens nécessaires à leur développement et leur application par les juridictions plutôt que de continuer à augmenter les places carcérales. »⁷

1. Jean-Baptiste Jacquin, « Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de la confusion », *Le Monde*, 16 mars 2022.

2. OIP, « Pas au bout de nos peines », 30 mai 2023.

3. Conseil de l'Europe, *Prison Information Bulletin*, 2 décembre 1983.

4. Ministère de la Justice, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2020 et 1980-2021*.

5. Council of Europe, *Prisons and Prisoners in Europe 2020: Key Findings of the SPACE I report*, Marcelo F. Aebi and Mélanie M. Tiago (2021). – Figure 15.

6. *Rapport du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), publié en juin 2021 à l'issue de sa dernière visite en France*.

7. *Décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relatif à la non-exécution de l'arrêt JMB c. France, décembre 2022*. Voir aussi OIP, « Surpopulation carcérale : le Conseil de l'Europe accentue la pression sur la France », 9 décembre 2022.

LES RECOMMANDATIONS DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS – SECTION FRANÇAISE

Ce n'est pas de davantage de prisons dont nous avons besoin, mais d'enfermer moins : il faut s'attaquer aux causes de la surpopulation, cesser la banalisation de l'usage de la prison dans notre système pénal et questionner le sens de l'enfermement.

Ces réformes ne pourront passer que par une nouvelle culture pénale qui pense la peine de manière déconnectée de la prison. Elles nécessitent ainsi, tant en termes de changement de paradigme et de nécessité de réorientation budgétaire, l'abandon de la politique de construction de nouvelles places de prison.

Mettre en place un mécanisme contraignant de régulation carcérale

Jusqu'à présent, aucune réforme (contrainte pénale, libération sous contrainte, aménagements de peine dès son prononcé, procédures simplifiées d'aménagement en fin de peine) n'a eu d'effet sur le problème de la surpopulation carcérale, qui n'a cessé au contraire d'augmenter. La baisse de la population carcérale n'est intervenue qu'à l'occasion de la mise en œuvre de mesures exceptionnelles lors de la crise sanitaire, qui permettaient de libérer des détenus sur des critères larges. Il est donc important que la volonté de réduire le recours à l'incarcération s'accompagne d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Celui-ci pourrait être fondé non pas sur le principe d'une interdiction d'entrée en détention mais sur celui d'une régulation des sorties lorsque le nombre de personnes détenues dépasse le nombre de places dans l'établissement.

Pour l'OIP, un mécanisme contraignant doit ainsi de toute urgence être mis en place, avec l'interdiction légale de dépasser 100% d'occupation dans chaque prison et quartier la composant. Un tel mécanisme est préconisé par le Contrôle général des lieux de privation de liberté et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)¹.

Mettre en place un plan national d'action contre la surpopulation carcérale

Pour s'inscrire dans une politique cohérente et de long terme, la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale doit s'intégrer dans un plan plus large de lutte contre la surpopulation carcérale. Cela fait notamment partie des préconisations du Conseil de l'Europe, qui invite les États membres à élaborer des plans d'action nationaux incluant l'ensemble des acteurs de la chaîne de justice pénale et prévoyant notamment de :

- dépénaliser certains types de délits ;
- limiter les possibilités de recours à la détention provisoire dès le placement initial, et réduire sa durée ;
- limiter strictement le champ d'application des procédures de jugement rapide ;
- réviser l'échelle des peines en sortant d'une approche de la peine de prison comme peine de référence ;
- remplacer les courtes peines de prison par des mesures non carcérales, en particulier par des mesures de probation en milieu ouvert ;
- revenir sur l'abaissement des seuils d'accès aux aménagements de peine *ab initio* ;
- développer les mesures permettant de réduire la durée effective de la peine de prison, notamment en levant les freins aux aménagements de peine au cours de l'incarcération et en développant les alternatives à la prison qui favorisent l'accompagnement social plutôt que la surveillance électronique.

1. CNCDH, « [Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison. Du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement](#) », A-2022-5, 24 mars 2022.

CONTACT PRESSE

Observatoire international des prisons-section française

Sophie Larouée-Deschamps : 07 60 49 19 96

sophie.larouzeedeschamps@oip.org



OBSERVATOIRE INTERNATIONAL

DES PRISONS

SECTION FRANÇAISE