Fondation Jean Jaurès

Société

LA SURPOPULATION CARCÉRALE : EN FINIR AVEC L'INDIGNITÉ

Jérôme Giusti, Dominique Raimbourg, Charly Salkazanov

25/10/2024

78 397 détenus dans les prisons françaises pour 62 021 places au 1er août 2024 : la population carcérale progresse toujours plus, au détriment des détenus, du personnel pénitentiaire et de la société tout entière, sans que le parc pénitentiaire ne suive. Si la France est régulièrement condamnée pour la situation de ses prisons, rien ne bouge. Dominique Raimbourg, Charly Salkazanov et Jérôme Giusti proposent ici des pistes pour en finir avec cette indignité.

78 397 détenus dans les prisons françaises pour 62 021 places au 1er août 2024 : c'est un nombre qui ne cesse d'augmenter mais qu'on ne veut pas voir. De mois en mois, la population carcérale progresse, sans que le parc pénitentiaire ne suive. Les prisons françaises sont au bord de l'implosion. Les avis sont unanimes : la situation est préoccupante. La France est régulièrement condamnée. Mais rien ne bouge. Que faut-il ? Un énième drame ? Rien n'est moins sûr. Le pays des droits de l'homme est un pays d'Europe qui affiche beaucoup de suicides en prison. Par exemple, le taux de suicide des prévenus détenus est de 43,1 pour 10 000 détenus. La France se trouve au quatrième rang des pays les plus touchés par ce fléau, derrière la Tchéquie (51/10 000) et loin devant les Pays-Bas (23,5/10 000) ou la Suède (9,9/10 000). Pourtant, la surpopulation carcérale nuit à la sécurité et *in fine* à la paix civile. Elle nuit d'abord aux détenus, qui souffrent de ces conditions de détention dans leur chair. À leurs proches aussi, bien sûr. Et bien évidemment au personnel de la pénitentiaire. Mais aussi à la société, qui subit ses effets néfastes par ricochet. Car la réinsertion est la première victime collatérale de cette surpopulation. Sans accompagnement et sans formation, les détenus sortent plus abîmés qu'ils ne l'étaient en entrant. La prison a un coût, mais c'est aussi un investissement pour la société. Il est donc urgent d'envisager sérieusement et rapidement une régulation carcérale.

Des prisons au bord de l'explosion : une situation contreproductive

Pour les humanistes : des conditions de détention indignes

En matière de détention, la France ne cesse de battre des records. Tous les mois, le nombre de détenus en France franchit un nouveau pic. Au 1er juin 2024, il y avait 77 880 détenus pour seulement 61 694 places. La surpopulation carcérale s'établit donc à 126,2%. Mais toutes les situations ne se valent pas. Il y en a des pires que les autres. Si les maisons centrales et les centres pénitentiaires qui accueillent les détenus de longue peine sont peu affectés, les maisons d'arrêt sont au bord de l'implosion. La densité carcérale y atteint les 151%, et elle culmine à 200% dans certains établissements (Majicavo à Mayotte, Tours, Bordeaux-Gradignan).

Ces chiffres sont d'autant plus alarmants qu'ils sont biaisés : ils mélangent sans distinction hommes, femmes, mineurs et semi-liberté. Les véritables taux d'occupation des quartiers dédiés aux hommes donnent le vertige. Faute de place, plus de 3000 détenus dorment par terre, sur un matelas, en compagnie des nuisibles (rats, cafards). Ces maisons d'arrêt accueillent pourtant des détenus incarcérés dans l'attente de leur jugement, et donc présumés innocents. Une véritable honte pour la République. Il faut proscrire l'entassement de trois détenus dans des cellules de 9 m^2, avec des matelas posés à même le sol.

Pour le personnel en détention, retrouver le sens de leur métier

Outre le sort des personnes détenues, la surpopulation carcérale impacte toutes les personnes qui travaillent auprès d'elles, des surveillants pénitentiaires aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Le moins que l'on puisse dire, c'est que leur tâche s'avère ardue. Malgré la bonne volonté des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, il leur est impossible de gérer correctement l'afflux de détenus et donc d'accorder le temps et les moyens nécessaires que chaque dossier mérite. Pour les surveillants pénitentiaires, il est tout aussi impossible de gérer des taux d'occupation frisant parfois deux hommes pour une place. Dans ce contexte, les tensions se multiplient et le climat est dégradé.

Pourtant, un désengorgement des établissements permettrait de retrouver une sérénité. Durant la période de pandémie de Covid-19, le nombre de prisonniers avait diminué de près de 13 000 personnes. Plusieurs surveillants ont alors témoigné du fait que la prison reprenait enfin son sens. De la même façon, il y a fort à gager qu'un taux d'occupation décent permettrait aux agents de retrouver le sens de leur profession.

Pour les adeptes du tournant sécuritaire

Un obstacle à la réinsertion

La surpopulation carcérale nuit au sens de la peine et à sa bonne exécution. Certes, la prison a pour objet de punir, mais son rôle n'est pas seulement de neutraliser l'individu coupable. Elle est là aussi pour le former et le préparer à son retour en liberté. Or, cette dimension ne peut avoir lieu dans les établissements bondés. En effet, des taux record d'occupation rendent nécessairement la vie en détention intenable. Dans cette promiscuité extrême, les violences se multiplient et les activités, le travail et les formations sont quasi impossibles. Les services d'insertion et de probation sont saturés et l'offre de formation et de travail est trop rare. Les détenus sont trop nombreux pour pouvoir y accéder. L'absence de travail et d'enseignement sont autant d'obstacles à la réinsertion.

Un retour à la liberté compromis

Faire fi des conditions de détention, c'est oublier que la plupart des détenus regagneront un jour la liberté. Alors, la question se pose : avec qui veut-on vivre ? Des détenus abîmés, ou des individus réparés et réadaptés à la société ? Car la détention peut être difficile. Mais elle ne doit jamais être dégradante. La réinsertion des condamnés est donc la grande absente d'un système pénitentiaire en surrégime. La surpopulation acte ainsi le désaveu du modèle carcéral. Or, dans son état actuel, la condition carcérale empêche de lutter efficacement contre la récidive. Près de 60% des détenus récidivent dans les cinq ans suivant leur libération. Le temps passé en prison est un temps mort. Mais c'est la société et la sécurité publique qui en pâtissent.

Surpopulation carcérale ou sous-dimensionnement du parc pénitentiaire ?

Pour désengorger le système, Éric Dupond-Moretti a misé sur la construction de 15 000 places de prison d'ici 2027. Mais il y a fort à parier que cela ne résoudra rien. D'abord sur le fond, car les experts connaissent l'adage qui veut que « plus on construit de prisons, plus on les remplit ». La preuve : en trente ans, le nombre de places a plus que doublé. Pour autant, cela n'a rien changé. Autre exemple : à peine ouverte fin 2021, la prison de Lutterbach sature déjà, à 195% d'occupation. Ensuite, car ce « plan 15 000 » va se heurter à des difficultés pratiques. Il va nécessiter un rythme de construction soutenu. Or, de nombreux élus, même les plus répressifs, s'opposent à l'arrivée d'une prison sur leur territoire. Il ne faut donc pas de nouvelles places pour de futurs détenus, mais des places neuves pour ceux qui y sont déjà incarcérés.

Des solutions connues mais inexploitées

En 2000, le rapport du Sénat intitulé *Prisons : une humiliation pour la République* avait secoué le pays. En 2009, c'est Nicolas Sarkozy qui dénonçait une « honte de la République ». Tous les Gardes des sceaux ont promis d'« en finir avec la surpopulation carcérale ». Des paroles oubliées aujourd'hui. Pourtant, les solutions sont connues. Il faut désormais avoir le courage de les mettre en œuvre.

Sortir de la logique carcérale

D'abord, il faut user des autres peines que la détention. D'ailleurs, le terme « peines alternatives » à l'emprisonnement est révélateur. Comme s'il y avait la prison, d'un côté, et les autres peines, de l'autre. Lutter contre la surpopulation commence par en finir avec l'idée que l'emprisonnement est la seule peine qui vaille. Ce n'est pourtant pas la seule réponse pénale.

C'est que la prison est devenue la garante d'une justice qui marche. La prison ferme montre que le juge n'est pas laxiste. Aussi, la société s'attend souvent à une peine d'emprisonnement. Par ailleurs, une grande partie de la population ne conçoit pas les peines alternatives à la prison comme de véritables sanctions. En effet, la peine de prison est une peine simple à comprendre et les hauts murs des maisons d'arrêt ou des centrales la rendent visible pour les citoyens. Les autres peines, sauf le travail d'intérêt général et l'incarcération à domicile, sont plus compliquées à comprendre. De plus, leur visibilité est moindre. Tant que ces perceptions prospéreront, l'incarcération restera la réponse naturelle. Il y a donc un travail de pédagogie et de communication pour expliquer ces peines et les rendre visibles et donc crédibles pour les citoyens.

Par ailleurs, même les magistrats qui sont favorables aux peines alternatives sont parfois contraints d'y renoncer, faute de moyens humains et financiers pour assurer leur pleine efficacité. De plus, il faut s'arrêter un instant sur le fonctionnement des diverses sanctions pénales possibles. En fin d'après-midi d'un tribunal correctionnel, le juge n'a plus qu'un seul choix, s'il veut continuer à exercer un *continuum* de contrainte sur des récidivistes de violences, de conduite sans permis et/ou en état d'ivresse, de refus d'obtempérer, de petit trafic de stupéfiants… Ce choix, c'est de prononcer une peine de prison avec incarcération immédiate. En effet, il faut du temps pour mettre en place un bracelet et une incarcération à domicile, un travail d'intérêt général, des soins… Or les services de probation n'ont pas toujours de système de permanence permettant une prise en charge immédiate. La prison offre la possibilité d'incarcérer 365 jours par an, et 24 heures sur 24. Réduire le rôle de la prison suppose donc un effort budgétaire et un effort d'organisation. À terme, c'est un pari gagnant puisque le coût journalier des peines alternatives est inférieur au coût d'un

jour de détention, soit environ 105 euros.

Le faible recours aux autres peines

Privilégier les peines de substitution *ab initio*

De façon similaire, les courtes peines doivent être aménagées et il faut davantage recourir aux peines de substitution à l'incarcération. Nul besoin d'en créer, il existe suffisamment de peines alternatives à l'emprisonnement. Mais elles ne sont pas assez mises en œuvre. Lorsqu'elles sont employées, elles sont le plus souvent utilisées comme un aménagement à la peine initiale. Elles doivent être prononcées *ab initio*, c'est-à-dire dès la condamnation. Il faut ainsi lutter contre la logique de l'enfermement et miser sur les peines de substitution comme les travaux d'intérêt général (TIG) et les aménagements de peine comme le placement extérieur ou la libération sous contrainte. En effet, la détention à domicile sous surveillance électronique possède un avantage de taille : elle permet d'éviter les « sorties sèches », c'est-à-dire une remise brutale en liberté, du jour au lendemain. Enfin, de nombreuses études ont montré que les peines exécutées en milieu ouvert et assorties d'un accompagnement adéquat favorisaient l'arrêt de la délinquance. Nous avons donc toutes les raisons d'arrêter avec les discours simplistes.

Faciliter les procédures d'aménagement de peine

Pour les détenus qui souhaitent faire aménager leurs peines de prison (par le biais notamment de la libération conditionnelle, de la semi-liberté ou de la détention sous surveillance électronique), c'est un parcours du combattant. En effet, le droit de l'exécution de la peine compte parmi les plus complexes. Une simplification des règles serait salutaire. Parmi d'autres leviers, une meilleure rémunération des avocats qui interviennent à l'aide juridictionnelle ne pourrait que favoriser le recours à ces procédures d'aménagement de peine, alors que la population pénitentiaire souffre souvent d'un manque de moyens et d'un certain isolement. Au final, les politiques en matière d'aménagement de peine permettent de désengorger les prisons.

Promouvoir le travail d'intérêt général

Le travail d'intérêt général (TIG) sanctionne des contraventions de cinquième classe ou des délits punis d'emprisonnement. Son principal avantage est d'offrir un caractère réparateur puisque le condamné va réaliser un travail au profit de la collectivité. Le TIG est donc la seule peine qui permette une participation directe à la société civile et qui crée du lien social entre les coupables et la collectivité. Il faudrait donc développer les peines de TIG, aujourd'hui souvent concentrées sur l'entretien des espaces verts ou de locaux, pour l'ouvrir à l'économie sociale et solidaire ainsi qu'à la transition écologique.

Un peu plus d'un quart des détenus sont en détention provisoire. Cela signifie qu'ils attendent leur procès ou la fin de l'instruction. La liberté est le principe et la détention l'exception. Mais en pratique, avec 20 210 prévenus parmi les 78 397 détenus, le nombre des prévenus est considérable. Il faut donc promouvoir le contrôle judiciaire. Et pour que les personnes en détention provisoire y restent le moins longtemps possible, il est impératif de remédier à la lenteur de la justice française. Pour réduire les délais de justice, il faut plus d'audiences et donc de juges et, partant, plus de moyens.

Un impératif : la régulation carcérale ou *numerus clausus* inversé

Parallèlement aux solutions existantes, il existe une voie inexplorée pour endiguer la situation : la régulation carcérale. Celle-ci consiste à libérer de manière anticipée les détenus en fin de peine dès lors qu'un seuil de suroccupation est atteint. La méthode a été mise en œuvre durant la pandémie de Covid-19 en 2020, sans susciter de levée de boucliers. Pour la première fois, le nombre de détenus avait diminué de près de 13 000 personnes et la surpopulation avait pratiquement disparu. Ces libérations n'avaient pas généré d'incidents marquants. Cet épisode prouve une chose : il est possible de réduire drastiquement la pression carcérale. Toutefois, l'option de la régulation a été fermement rejetée par Éric Dupond-Moretti qui redoutait un cadeau fait à l'extrême droite. Pourtant, la situation l'exige. Selon une logique purement mathématique, une personne n'entre en prison que si une autre ne sort. Mais cela doit se faire dans le respect des grands principes du droit, et notamment celui d'individualisation de la peine. Notre société n'a aucune crainte à avoir : ce mécanisme est indolore pour le contrat social. Il ne vise qu'à avancer la sortie des condamnés de quelques jours ou quelques semaines grâce à un aménagement. Il ne s'agit nullement de remettre en liberté des criminels à qui il reste des années de prison à purger.

L'autre avantage de la régulation carcérale est d'éviter les sorties sèches où le détenu sort du jour au lendemain sans avoir pu préparer sa remise en liberté. Il doit donc trouver rapidement un logement, un travail et un point de chute après avoir perdu son réseau social du fait de l'emprisonnement. Il est donc inutile, voire contreproductif de garder les détenus jusqu'au dernier jour de leur peine. Au contraire, il faut les libérer plus tôt mais en les accompagnant mieux. Des initiatives locales de régulation se sont soldées par des échecs, faute de caractère contraignant. Pour qu'il fonctionne, ce dispositif de régulation devra l'être.

Dans l'immédiat, il paraît à tout le moins indispensable de fixer un seuil critique par établissement pénitentiaire qui correspondrait à une situation de bascule où les services de cet établissement ne seraient plus en mesure de fonctionner correctement et d'assurer la prise en charge des détenus.

Des partenariats indispensables entre les services

La régulation carcérale nécessite une collaboration étroite entre tous les acteurs de la chaîne pénale, police et gendarmerie, justice et administration pénitentiaire. Elle requiert donc un renforcement des moyens et des effectifs, notamment des juges d'application des peines aux services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il faut également mettre à contribution gendarmes et policiers pour le suivi de certains détenus après leur libération anticipée.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

Quid de nos voisins ?

L'Allemagne, la bonne élève

Avec une densité carcérale de 80,1%, l'Allemagne est présentée comme la bonne élève. Quel est son secret ? Tout comme les Pays-Bas et l'Espagne, elle a mis en œuvre des mécanismes de régulation. Elle a fixé un seuil de 90% au-delà duquel aucun nouveau détenu ne peut être admis. Cela montre qu'une régulation est non seulement possible, mais aussi fructueuse. Cependant, l'Allemagne dispose d'un régime de détention de sûreté inconnu en France, ce qui conduit à nuancer cette appréciation favorable.

Les Pays-Bas, le bon communicant

Les autorités néerlandaises ont réussi à sortir de la logique du tout-carcéral. Les juges explorent les dispositifs alternatifs à l'emprisonnement, et n'hésitent pas à recourir au bracelet électronique, au TIG et aux programmes de réinsertion.

Face à la situation, il est temps de mettre en œuvre la régulation carcérale. La régulation carcérale n'est pas un cadeau à l'extrême droite. C'est une nécessité pour en finir avec la surpopulation carcérale et lutter contre la récidive. Selon Albert Camus, une société se juge à l'état de ses prisons. Il n'est pas trop tard pour en finir avec l'indignité.