



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

CAHIERS D'ÉTUDES PÉNITENTIAIRES ET CRIMINOLOGIQUES

65



Inflation carcérale, durcir les peines, remplir les prisons

Florence de Bruyn,

Adjointe au chef du bureau de la donnée,
de la recherche et de l'évaluation, sous-direction
de l'expertise, direction de l'administration
pénitentiaire

n°65

INTRODUCTION

P.04

1. LE NOMBRE DE PERSONNES EN DÉTENTION RÉSULTE DU NOMBRE DE PERSONNES QUI Y RENTRENT ET DU TEMPS QU'ELLES Y RESTENT

P.05

2. LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DE LA POPULATION FRANÇAISE N'EST PAS À L'ORIGINE DE L'INFLATION CARCÉRALE

P.09

3. LES CHIFFRES DE LA DÉLINQUANCE N'EXPLIQUENT PAS LA CROISSANCE DU NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES

P.11

4. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE D'INFLUENCE HISTORIQUE, ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

P.12

5. DE « L'ENCOMBREMENT » À LA « SURPOPULATION CARCÉRALE »

P.16

6. DE LA « SURPOPULATION CARCÉRALE » À LA « RÉGULATION CARCÉRALE »

P.18

7. PRÉVOIR L'INFLATION CARCÉRALE

P.19

CONCLUSION

P.22

INTRODUCTION

Au 1^{er} janvier 2024, 75 897 personnes étaient détenues dans un établissement pénitentiaire (dont 2 840 dormaient sur un matelas au sol), contre 27 100 personnes 50 ans auparavant.

À l'inflation carcérale s'ajoute la surpopulation carcérale, c'est-à-dire l'inadéquation quasi permanente depuis plus de 50 ans entre le nombre de personnes détenues à un moment donné et le nombre de places disponibles en prison.

Comment en est-on arrivé là ? Et jusqu'à quand cette tendance va-t-elle se poursuivre ?

Comprendre pourquoi ces chiffres ont atteint de tels niveaux n'est pas simple, tant ils résultent de processus complexes où interviennent le contexte historique, l'évolution de la délinquance, l'efficacité des services de police, la rigueur de la loi, l'application qu'en font les juges, les modalités d'exécution des peines et les décisions politiques¹. À défaut d'analyses objectives disponibles, ce sont le plus souvent des idées préconçues qui dominent dans les espaces médiatique et politique.

Car si les statistiques pénitentiaires produites par le bureau de la donnée, de la recherche et de l'évaluation² de la direction de l'administration pénitentiaire sont largement diffusées et presque toujours reprises dans une dépêche AFP, les analyses démographiques restent plus discrètes. Et pourtant, depuis les années 1980, les experts démographes travaillant à direction de l'administration pénitentiaire ont produit nombre de notes de conjoncture et d'analyses de la population carcérale qui constituent un fonds documentaire d'une étonnante richesse.

DÉTENUS DANS

UN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE

IL Y A 50 ANS

27 100

.....

AUJOURD'HUI

75 897

Dans ce *Cahier d'études pénitentiaires et criminelles*, nous avons voulu livrer des clés de compréhension sur les mécanismes de l'inflation carcérale en nous appuyant sur ce fonds documentaire et sur l'idée que l'analyse du passé éclaire les phénomènes du présent. En ce sens, le recul historique permet d'étudier l'évolution du nombre de personnes détenues dans des contextes politiques, économiques et sociétaux différents et de distinguer leurs effets respectifs.

En premier lieu, un détour méthodologique présente des éléments de démographie carcérale pour comprendre les mécanismes d'évolution du nombre de personnes détenues, l'analyse porte ensuite sur les influences historiques, économiques et sociétales.

¹ Robert, Philippe, « Les statistiques criminelles et la recherche, réflexions conceptuelles », *Déviance et Société*, 1977, Vol. 1, n°1, p. 3-27.

² Anciennement bureau de la prospective (PMJ5) puis des statistiques et des études (Me5), avant de devenir le bureau de la donnée, de la recherche et de l'évaluation (EX3).

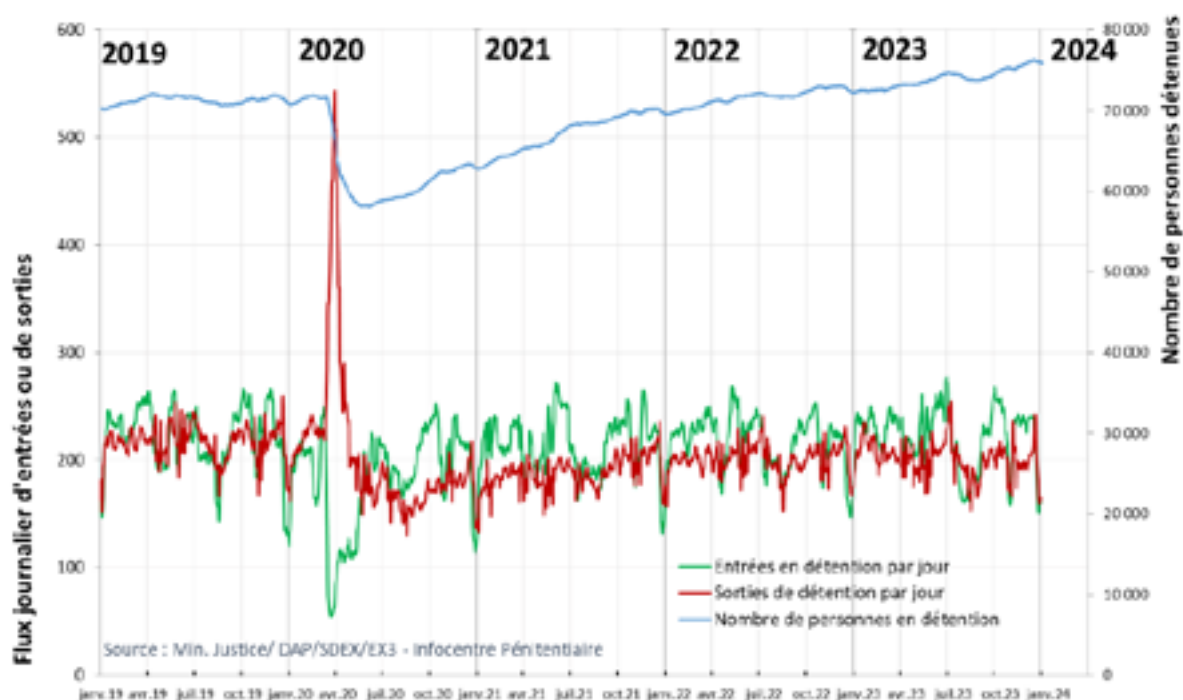
LE NOMBRE DE PERSONNES EN DÉTENTION RÉSULTE DU NOMBRE DE PERSONNES QUI Y RENTRENT ET DU TEMPS QU'ELLES Y RESTENT

Pour commencer, il s'agit de préciser qui est pris en compte : **une personne détenue** est une personne qui se voit attribuer une place dans une cellule après avoir été écrouée dans un établissement pénitentiaire³. Autrement dit, les personnes en semi-liberté sont détenues (elles dorment en prison) mais les personnes sous surveillance électronique ou en placement à l'extérieur ne le sont pas, même si la plupart d'entre elles sont écrouées.

Ensuite, l'évolution du nombre de personnes détenues résulte, sur une période donnée, de la différence entre le nombre d'entrées en détention et le nombre de sorties. En 2023, 78 151 personnes sont entrées en détention et quelques 74 427 en sont sorties. Le nombre de personnes détenues a ainsi augmenté de 3 724 personnes entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2023. Le graphique 1 retrace l'évolution journalière de ces trois indicateurs depuis 2019 (entrées, sorties et effectif de personnes détenues).

Graphique 1 :

Évolution du nombre de personnes en détention, d'entrées et de sorties de détention entre 2019 et 2023.

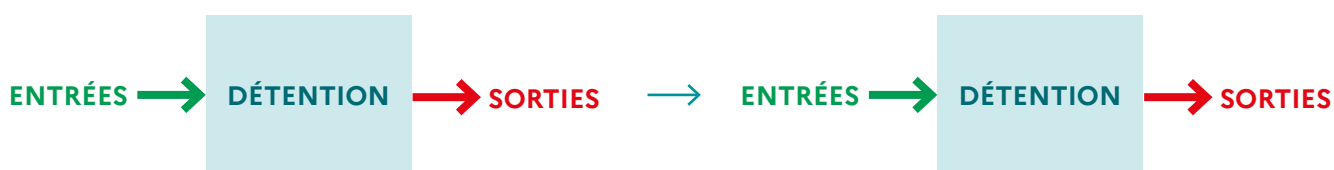


Source : Ministère de la Justice/DAP/SDEX3

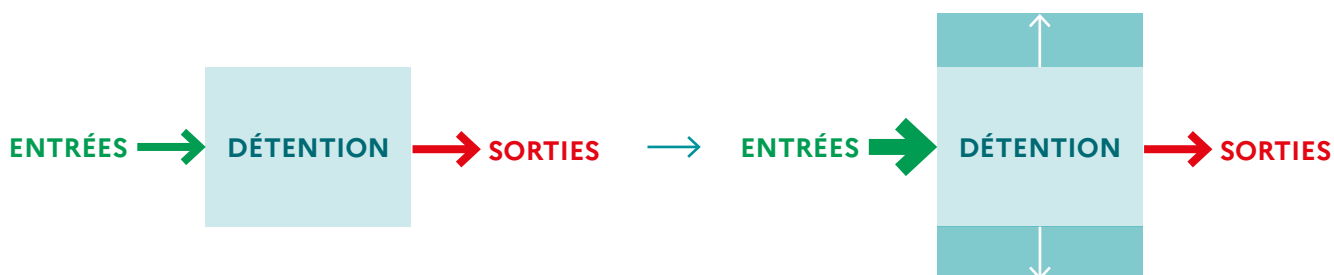
³ Le placement sous écrou est l'acte par lequel l'administration pénitentiaire prend en charge une personne placée en détention provisoire ou condamnée à une peine privative de liberté.

Pour comprendre comment évolue le nombre de personnes détenues, il faut se représenter ce nombre comme une réserve de personnes constamment renouvelée grâce à des «flux» permanents d'entrées et de sorties.

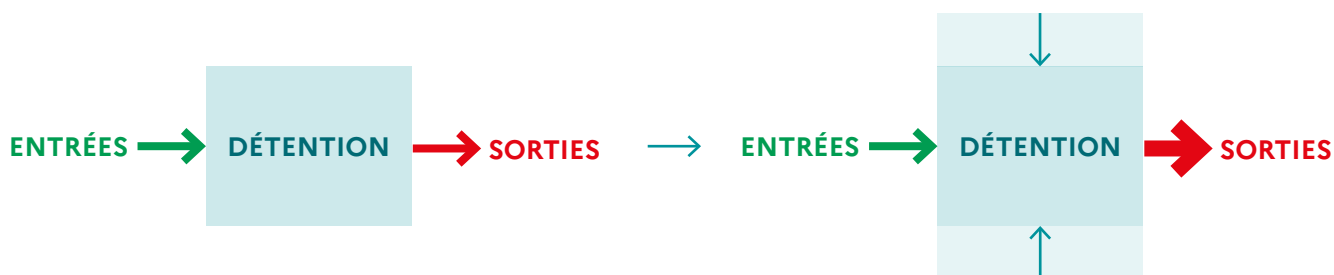
➔ Si ces flux d'entrées et de sorties sont stables dans le temps, le nombre de personnes détenues reste constant.



➔ À flux de sorties constants, une augmentation du flux d'entrées entraîne une augmentation du nombre de personnes détenues, et inversement.



➔ À flux d'entrées constants, une augmentation des flux de sorties entraîne une baisse du nombre de personnes détenues, et inversement.



Dans ce dernier cas, les variations des flux de sorties ne peuvent être causées que par une modification de la durée moyenne de détention. Un rallongement de la durée moyenne de détention a pour conséquence directe une diminution du flux de sorties, et inversement.

Enfin, le flux de sorties garde un certain lien de proportionnalité avec le nombre de personnes détenues.

L'évolution du nombre de personnes détenues pendant et après la crise sanitaire de 2020 illustre ces mécanismes.

Tableau 1 : estimations du nombre moyen de personnes détenues, d'entrées et de sorties de détention par période.

PÉRIODE	Flux d'entrées	Flux de sorties	Détention
	Nombre moyen d'entrées par jour	Nombre moyen de sorties par jour	Nombre de personnes détenues en début / en fin de période
Avril à juillet 2019 (18 avril-10 juillet 2019)	222	222	71 603 / 71 537 (- 66)
18 mars au 14 avril 2019 (5 semaines)	239	222	71 426 / 72 040 (+ 614)
16 mars au 19 avril 2020 (5 semaines – crise sanitaire)	87	383	71 679 / 61 771 (- 9 908)
Avril à juillet 2020 (20 avril-12 juillet 2020)	173	189	61 771 / 58 981 (- 2 790)
Avril à juillet 2021 (16 avril-8 juillet 2021)	223	185	65 408 / 68 204 (+ 2 796)
Avril à juillet 2022 (15 avril-7 juillet 2022)	225	205	71 613 / 72 047 (+ 434)
Avril à juillet 2023 (13 avril-5 juillet 2023)	233	204	73 100 / 74 630 (+ 1 530)

Source : Ministère de la Justice/DAP/SDEX3

Note de lecture : Hormis les 5 semaines qui correspondent à la période de confinement en 2020, les lignes du tableau correspondent à la même période de l'année (12 semaines). Entre avril et juillet 2023, il y a eu en moyenne chaque jour 233 entrées et 204 sorties. Le nombre de personnes détenues est passé de 73 100 à 74 630 au cours de cette période.

Entre le 16 mars et le 19 avril 2020, le ralentissement de l'activité judiciaire provoque une baisse des entrées (87 entrées par jour contre 239 attendues). Dans le même temps, les mesures exceptionnelles de libérations anticipées⁴ provoquent une augmentation des sorties (383 sorties par jour contre 222 attendues). En conséquence, le nombre de personnes en détention chute de 9 908 en 5 semaines. D'avril à juillet 2020, les flux d'entrées et de sorties s'équilibrent avec des niveaux relativement bas comparé à 2019 (autour de 180 entrées et

de sorties par jour contre 220 en 2019), le nombre de personnes détenues se stabilise.

Ensuite, les flux d'entrées augmentent pour retrouver en avril 2021 les mêmes niveaux que ceux observés en 2019 à la même date, tandis que les flux de sorties restent stables. Le nombre de personnes détenues augmente rapidement.

⁴ Ordonnance du 25 mars 2020 prise sur habilitation de la loi sur l'état d'urgence.

En avril 2022, le nombre de personnes détenues est revenu au niveau atteint en 2019 (71 600 personnes détenues), tout comme les flux d'entrées (225 entrées par jour en moyenne). Les flux de sorties auraient dû eux aussi reprendre des valeurs proches de celles observées en 2019. Mais sous l'effet d'un allongement de la durée moyenne de détention, le flux de sorties reste à un niveau inférieur (205 sorties de détention par jour en moyenne).

Concernant les entrées, l'administration pénitentiaire craignait un phénomène de rattrapage caractérisé par un surplus d'entrées. Il n'en a rien été puisque le nombre d'entrées en détention a repris en octobre 2020 le niveau qu'il avait atteint en 2019, sans le dépasser significativement.

Pour comprendre l'évolution du nombre de personnes détenues, on s'intéressera surtout aux évolutions **du nombre des entrées** et de **la durée moyenne** passée détention, le nombre de sorties n'étant que la résultante plus ou moins directe de ces deux paramètres.

Le graphique 2 présente l'évolution du nombre de personnes détenues depuis 1946 et ses deux paramètres dont les données sont malheureusement parcellaires avant 1970.

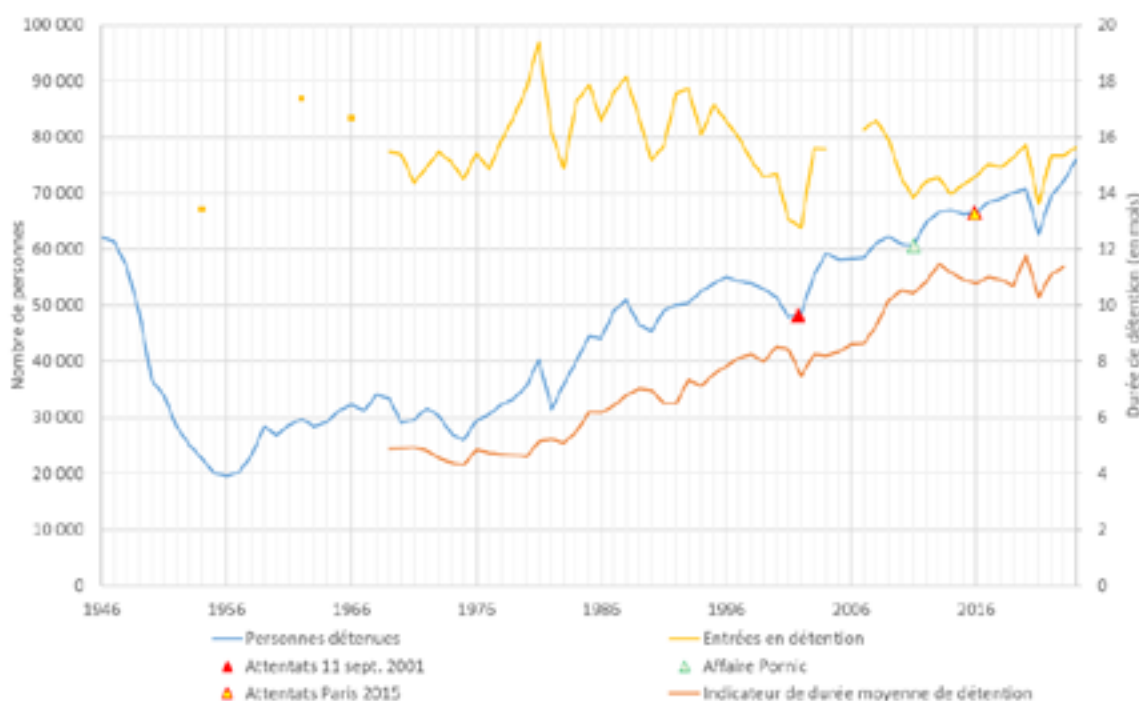
Lorsque ces deux paramètres évoluent à la baisse, le nombre de personnes détenues diminue, comme ce fut le cas pendant la crise sanitaire de 2020 (et inversement pour la hausse comme ce fut le cas *après* la crise sanitaire de 2020).

Lorsqu'ils évoluent en sens inverse, la résultante dépend de la force de ces deux mouvements antagonistes.

Ce fut le cas par exemple entre 1996 et 1999 (graphique 2). Pendant cette période, le nombre d'entrées en détention baisse (de 83 152 en 1996 à 77 214 entrées annuelles en 1999), conséquence du moindre recours à des peines fermes et du développement des peines de substitution introduites par le nouveau code pénal en 1994. Sur cette même période, par un effet de sélection⁵, la durée de détention s'allonge de 7,4 mois en 1994 à 8,8 mois en 1999.

Graphique 2 :

Évolution du nombre de personnes en détention, d'entrées en détention et de la durée moyenne de détention entre 1946 et 2023.



Source : Ministère de la Justice/DAP/SDEX3

⁵ Delabryère, Dominique, Kensey, Annie, « La population carcérale baisse depuis 1997 », INFOSTAT Justice, n° 56, septembre 2000.

LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DE LA POPULATION GÉNÉRALE FRANÇAISE N'EST PAS À L'ORIGINE DE L'INFLATION CARCÉRALE

Le nombre de personnes en détention peut être rapporté à l'effectif de la population générale en France pour mesurer la prévalence de la détention dans la population en France. En 2021, 111 personnes sur 100 000 habitants étaient en détention, contre 69 en 1968.

En rapportant le nombre d'entrées en détention à l'effectif de la population générale en France, on obtient alors le risque d'être placé en détention dans l'année. En 2021 également, il y a eu 117 entrées en détention pour 100 000 habitants, contre 156 en 1968.

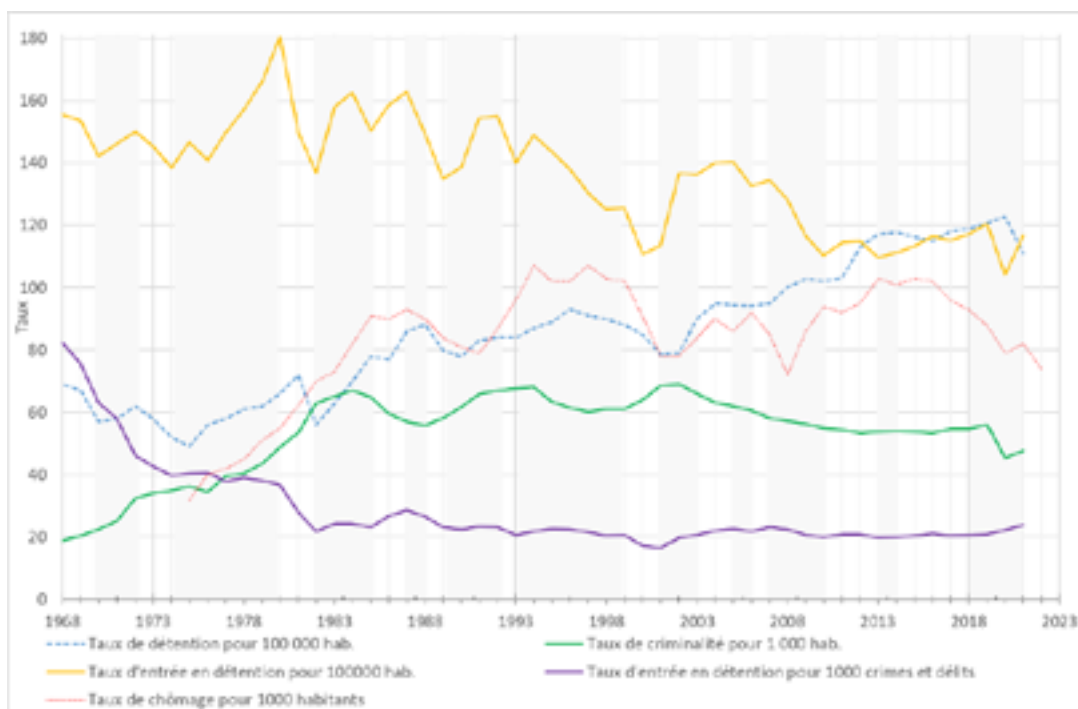
Si la prévalence de la détention en France a augmenté depuis 1968, le risque d'être placé en détention dans l'année a diminué.

De plus, l'évolution dans le temps de ces deux indicateurs, le taux de détention et le taux d'entrées en détention permet de savoir, par exemple, si l'inflation carcérale est liée ou non à la croissance de la population générale en France.

Le graphique 3 présente l'évolution des taux de détention et d'entrées en détention.

Graphique 3 :

Évolution des taux de détention, d'entrées en détention et du taux de criminalité



Source : Ministère de la Justice, Ministère de l'intérieur (pour le taux de criminalité), INSEE (chômage)

Les graphiques 2 et 3 appellent plusieurs commentaires.

Tout d'abord, ils permettent d'infirmer l'hypothèse d'une croissance du nombre de personnes détenues en lien avec celle de la population en France.

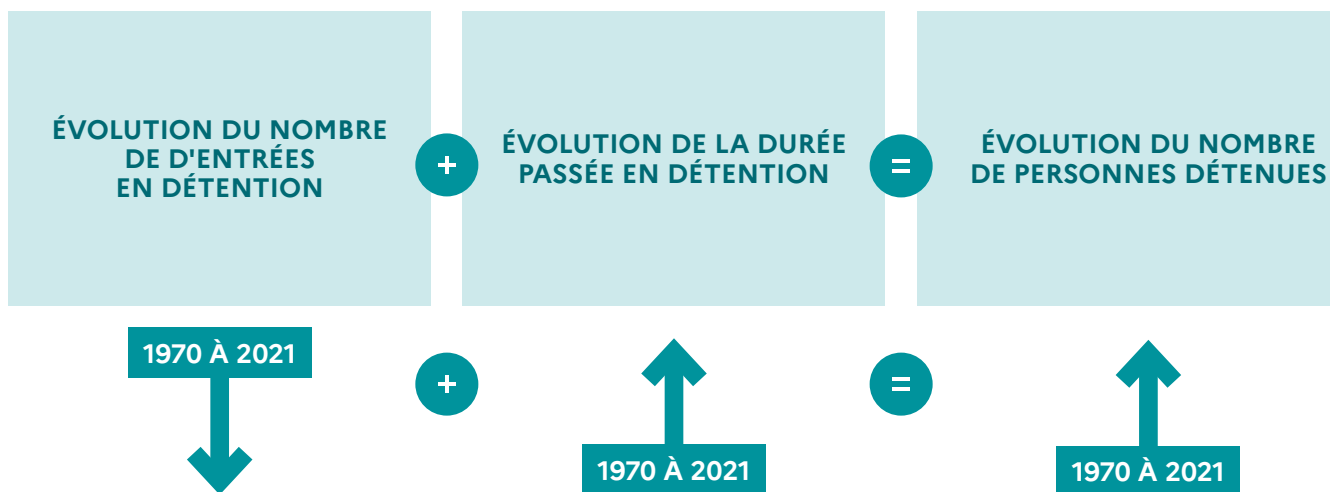
En effet, premièrement, le taux de détention augmente sur l'ensemble de la période. Ce qui signifie que la croissance du nombre de personnes en détention est plus forte que celle de la population générale en France. Si la croissance du nombre de personnes détenues n'était liée qu'à la croissance de la population française, le nombre de personnes détenues serait passé de 34 083 en 1968 à 45 300 en 2021 (au lieu de 62 663 effectivement observé au 1^{er} janvier 2021).

Deuxièmement, le nombre d'entrées en détention évolue « globalement et sensiblement » à la baisse. « Globalement et sensiblement » car le nombre d'entrées en détention est un indicateur sensible aux événements conjoncturels et connaît donc des fluctuations qui peuvent être

importantes d'une année à l'autre (plus ou moins 10 000 personnes). Cependant, ces fluctuations ont lieu autour d'une valeur pivot moyenne globalement située à 80 000 entrées entre 1975 et 1995, puis plutôt autour des 75 000 après 1995. Cela représente donc une tendance à la baisse sur l'ensemble de la période d'observation, c'est-à-dire une tendance inverse à celle de la population générale. Si le taux d'entrée en détention observé en 1968 s'était maintenu, il y aurait eu 102 400 entrées en détention en 2021, contre 76 663 effectivement observé.

On déduira ici avec certitude que la croissance du nombre de personnes détenues en France n'est pas liée à la croissance de la population générale.

Ensuite, si le nombre des entrées en détention a globalement et sensiblement baissé depuis 1970, c'est donc que la durée moyenne de détention a augmenté. Cette augmentation de la durée moyenne de détention est le principal facteur de l'augmentation au long court du nombre de personnes détenues.

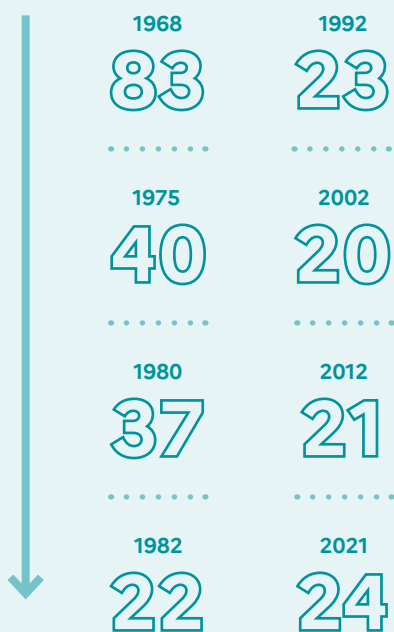


Il ne s'agit pas ici de s'arrêter sur ce constat. Mais de poursuivre plus finement dans l'analyse afin d'essayer de comprendre pourquoi la durée de détention a doublé en 50 ans quand les peines encourues n'ont pas doublé.

LES CHIFFRES DE LA DÉLINQUANCE N'EXPLIQUENT PAS NON PLUS LA CROISSANCE DU NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES

Intuitivement, on s'attend à ce que l'évolution du nombre d'entrées en détention soit en relation avec celle de la délinquance, caractérisée ici par l'évolution du taux de criminalité (nombre de crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie rapporté à l'effectif de la population générale en France). C'est souvent le cas (voir graphique 3, zones grisées), même si c'est loin d'être systématique.

TAUX D'ENTRÉE EN DÉTENTION* AU FIL DES ANNÉES



pour 1000 infractions*

En rapportant le nombre d'entrées au nombre de crimes et délits (indicateur que nous avons appelé « *taux d'entrée en détention pour 1000 crimes et délits* » dans le graphique 3) et en retraçant l'évolution de cet indicateur depuis 1968, deux grandes périodes se dégagent :

- Les années 1970 et le début des années 1980 sont historiquement marquées par une hausse de la délinquance favorisée par l'urbanisation massive et l'avènement de la société de consommation⁶. Le taux de criminalité augmente fortement et presque continuellement : il passe de 19 à 55 pour 1000 habitants⁷ entre 1968 et 1988. On s'attendrait ainsi à ce que cette montée de la criminalité se répercute sur le nombre d'entrées en détention. Mais ça ne fût le cas qu'entre 1975 et 1980. De 1968 à 1974, puis en 1981 et 1982, le nombre d'entrées en détention baisse significativement (alors que la délinquance augmente) et entraîne une chute du taux d'entrées détention pour 1 000 crimes et délits (83 en 1968, 40 en 1975, 37 en 1980 et 22 en 1982). Finalement, de 1968 à 1982 (soit en 14 ans), le taux d'entrées en détention pour 1000 crimes et délits a été divisé par 4.
- Après 1982, le taux d'entrées en détention pour 1000 crimes et délits demeure relativement stable par rapport à la période précédente puisqu'il ne varie que d'1 à 3 points autour de 24 jusqu'en 1995 et d'1 à 3 points autour de 20 ensuite. Pendant cette seconde grande période et d'une manière générale, le nombre de crimes et délits et le nombre d'entrées en détention affichent une certaine cohérence. Mais qui, de fait, n'explique pas à eux-seuls l'inflation carcérale.

⁶ Mucchielli, Laurent, « 5. L'évolution de la délinquance juvénile depuis 1950 », in Mucchielli, Laurent (dir.), *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2007, p. 84-122.

⁷ Sources : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/crimes-et-delits-enregistres-par-les-services-de-gendarmerie-et-de-police-depuis-2012/>, consulté le 20/12/2023.

L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE D'INFLUENCE HISTORIQUE, ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Si l'inflation carcérale observée en France n'est pas expliquée par l'augmentation de la population en France, ni par celle de la délinquance, elle n'est pas pour autant déconnectée de la société. Dès 1975, Michel Foucault⁸ développe l'idée selon laquelle la prison n'est pas un espace social autonome, mais au contraire, est un espace en lien étroit avec la société d'où elle est issue. Par conséquent, une étude qui cherche à comprendre l'évolution du nombre de personnes détenues ne peut pas faire l'économie du contexte d'influences sociétales.

Les circonstances historiques, lorsqu'elles sont d'ampleur suffisante, peuvent avoir un impact significatif sur le nombre de personnes en détention.

C'est le cas entre 1946 et 1963 par exemple. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, plus de la moitié des 62 033 personnes détenues le sont pour des faits de collaboration dans le

cadre de l'Épuration judiciaire. Il faut attendre 1956 pour retrouver un nombre de personnes détenues au niveau d'avant-guerre (19 540 contre 18 281 en 1939). À partir de 1956, l'histoire se poursuit avec la guerre d'Algérie. De plus en plus de personnes originaires d'Afrique du Nord sont incarcérées et, en 1959, 23 % des personnes détenues sont des « détenus nord africains incarcérés pour des délits se rapportant aux événements d'Algérie (détenus de catégorie A) »⁹. Ils sont libérés après les accords d'Évian de 1962. Leur succèdent ensuite des activistes de l'Organisation de l'armée secrète (1 688 membres de l'OAS sont détenus au 1^{er} janvier 1963). Après 1963, les personnes détenues le sont « de droit commun » et les événements historiques impactant en masse le nombre de personnes détenues deviennent rares. Et ce jusqu'à la crise sanitaire de mars 2020 qui occasionne une baisse de 12 500 personnes détenues en moins de 3 mois, comme nous l'avons évoqué précédemment.

La prison n'est pas un espace social autonome, mais au contraire, est un espace en lien étroit avec la société d'où elle est issue.

- Michel Foucault

⁸ Cet axe d'analyse, novateur en 1975, s'avérera extrêmement fécond par la suite. Voir Foucault, Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 277.

⁹ Barré, Marie-Danielle, Tournier, Pierre, *La population Carcérale « dimension, structure et mouvements »*, Melun, imprimerie administrative, coll. « Études et données pénales », 1984, n°46, p. 7.

Tout comme les événements historiques, les conjonctures économique et politique sont aussi un élément important, en toile de fond, pour expliquer l'évolution du nombre de personnes détenues. On retiendra deux contextes conjoncturels qui favorisent la croissance du nombre de personnes détenues : les crises économiques et les périodes où prédominent thème de l'insécurité dans l'actualité médiatique.

Les crises économiques entraînent une augmentation du nombre de personnes dites « fragiles » (demandeurs d'emploi, personnes sans ressources, etc.), pour lesquelles, à infraction égale, des peines de prison fermes sont plus fréquemment prononcées¹⁰. Par exemple, après le choc pétrolier de 1973, la crise économique s'ajoute à l'augmentation continue de la délinquance et l'on observe une augmentation importante du nombre d'entrées en détention jusqu'en 1980.

À partir des années 2000, le thème de l'insécurité est de plus en plus présent sur la scène médiatique. Il est difficile de prédire si un événement médiatique aura ou non un effet sur les condamnations prononcées par les magistrats et par conséquent sur le nombre d'entrées et sur la durée de détention. Les paramètres sont en effet trop nombreux (est-ce que l'événement met à jour une défaillance de la chaîne pénale ? y-a-t-il eu un appel à une plus grande fermeté ? l'affaire est-elle suivie d'un renforcement des effectifs de police ? l'événement est-il de nature à créer une réaction collective ? ou à entraîner des modifications législatives ?). Cependant, des changements même assez peu perceptibles dans la fréquence et la durée des condamnations prononcées ont des conséquences significatives sur le nombre d'entrées et sur la durée de détention. Pour donner une idée, en 2023, 128 341 condamnations à de l'emprisonnement ferme ont été prononcées pour une durée moyenne de 10,2 mois, soit 109 391 années d'emprisonnement ferme prononcées correspondant environ à 74 035 années d'emprisonnement à exécuter dans les murs des prisons françaises. Si la durée de ces condamnations avait été rallongée en moyenne de 8 jours, il y aurait eu 1 900 personnes envi-

NOMBRE ANNUEL D'ENTRÉES EN DÉTENTION

1970
71 798

1980
96 955

2001
63 922

2004
80 000

2015
73 120

2019
78 742

¹⁰ Aubusson De Cavarlay, Bruno, « Condamnations et condamnés », Données sociales, 1984, p. 528 533.

¹¹ Mucchielli, Laurent, « Le développement de l'idéologie sécuritaire en France des années 1970 à nos jours », Regards croisés sur l'économie, 2017/1, n°20, p. 111-121, p.115.

ron en plus en détention (tableau 2). Ainsi, sans remettre en cause l'impartialité des magistrats, les événements médiatiques peuvent jouer consciemment ou inconsciemment sur leurs marges d'appréciation et in fine sur le nombre de personnes détenues.

Tableau 2 : quel aurait été l'impact sur le nombre de personnes détenues d'un allongement des peines prononcées ou d'une augmentation du nombre de condamnations prononcées ? Estimation théorique à partir des condamnations 2023.

	Condamnations à de l'emprisonnement ferme prononcées			Années d'emprisonnement à exécuter dans les murs (estimation)	Différence simulation-réalité
	Durée	Nombre	Années prononcées		
2023	10.2 mois	128 341	109 391	74 035	
Simulation	10.2 mois + 1 jour	128 341	109 743	74 273	+238
Simulation	10.2 mois + 8 jours	128 341	112 206	75 940	+1905
Simulation	10.2 mois + 15 jours	128 341	114 669	77 607	+3 572
Simulation	10.2 mois + 1 mois	128 341	119 947	81 179	+7 144
Simulation	10.2 mois	128 341 + 642 (soit +0,5 %)	109 861	74 353	+318
Simulation	10.2 mois	128 341 + 1 290 (soit +1 %)	110 413	74 727	+692
Simulation	10.2 mois	128 341 + 2 570 (soit +2 %)	111 503	75 464	+ 1 430

Source : SSER-SID/Cassiopée (depuis), traitement DACG-PEPP – calcul DAP/EX3

Quelques exemples d'événements médiatiques à la suite desquels il a été observé une accélération de la croissance du nombre de personnes détenues peuvent être cités :

- › **Les attentats du 11 septembre 2001 à New York** plongent l'occident sous la menace terroriste et entraîne en France la réactivation du plan Vigipirate. Six mois plus tard, la campagne pour les élections présidentielles de 2002 s'achève par un emballement médiatique autour de l'agression de Paul Voise¹² et entérine un climat sécuritaire déjà prégnant. Le nombre annuel d'entrées en détention en baisse depuis 1996 repart à la hausse (63 922 à 80 000 entre 2001 et 2004). La durée moyenne de détention en baisse depuis 2 ans repart aussi à la hausse (8,4 à 10,8 mois entre 2004 et 2011).
- › **Avec l'affaire de Pornic en janvier 2011**¹³, l'institution judiciaire est mise en question dans les médias. Cet événement n'entraîne pas d'entrées supplémentaires en détention, mais elle enclenche une hausse de la durée moyenne de détention (de 10,4 à 11,5 en 2 ans) qui occasionne une augmentation de près de 5 000 personnes détenues en 2 ans.
- › **Les attentats de 2015 en France** réactivent un climat semblable à celui de 2001-2002 et entraînent une augmentation des entrées en détention. On observe également que, pour la première fois depuis la création du bracelet électronique en 2005, le nombre de personnes condamnées placées sous surveillance électronique baisse significativement (10 419 en 2015 et 9 429 en 2016).

¹² « Trois jours avant le premier tour de l'élection présidentielle de 2002, Paul Voise, 72 ans, se fait attaquer à son domicile d'Orléans dans le Loiret. Ses agresseurs le rouent de coups et brûlent sa maison. L'insécurité a été un thème dominant de la campagne qui se termine. On parle rapidement d'emballement médiatique, LCI diffusant 19 fois le sujet et TF1 y consacrant un reportage de 4 minutes » - <https://www.ina.fr/ina-eclair-actu/papy-voise-un-fait-divers-qui-a-bouscule-la-presidentielle-de-2002> consulté le 3 avril 2024.

¹³ Dans cette affaire à fort retentissement médiatique, les ministres de la Justice et de l'Intérieur avaient conjointement confessé « une défaillance de la chaîne pénale » dans le suivi de Tony Meilhon, récidiviste, meurtrier présumé de Laëtitia Perrais, dont le corps avait disparu près de Pornic (Loire-Atlantique) près de dix jours auparavant.

DE « L'ENCOMBREMENT » À LA « SURPOPULATION CARCÉRALE »

On pourra s'interroger sur la pertinence d'avoir évoqué dans le paragraphe précédent des événements historiques aussi lointains. Et pourtant, il se peut que ces événements historiques aient créé une surpopulation carcérale originelle contre laquelle l'administration pénitentiaire, la justice et les différents gouvernements n'ont eu de cesse de lutter depuis plus d'un demi-siècle.

En 1945 en effet, la situation est jugée exceptionnelle : « *la prise en charge d'une population qui triple en quelques années ne peut se faire que par l'ouverture en 1945 de "camps et centres pénitentiaires" créés "pour y enfermer les condamnés des cours de justice ou pour servir de prisons de désencombrement ou de triage pour les détenus venant des maisons d'arrêt"* »¹⁴. La situation s'améliore ensuite, mais l'encombrement persiste. Le terme de « surpopulation » apparaît pour la première fois en 1966 dans le rapport annuel de l'administration pénitentiaire et succède progressivement au terme « d'encombrement »¹⁵. Dans le même temps, les premières tentatives pour quantifier le phénomène apparaissent. Mais il faut attendre 1990 pour que la **densité carcérale** (rapport entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles en détention) s'impose comme un indicateur majeur pour qualifier la « surpopulation » (voir graphique 4¹⁶).

Cette évolution sémantique du terme « encombrement », qui fait référence à la situation d'un lieu délimité, au terme plus générique de « surpopulation » marque le passage d'un problème d'abord considéré comme celui de l'administration pénitentiaire avant d'être celui de la justice et de la société.

Un premier moyen de lutter contre la surpopulation carcérale a été de construire de nouvelles places opérationnelles en détention. Par exemple, entre 1990 et 1996, la construction de 12176 places supplémentaires¹⁷ permet de faire baisser la densité carcérale (de 124 % à 112 %). On notera ici que la construction en masse de places de détention pendant cette période n'a pas entraîné une croissance du nombre de personnes détenues, contrairement à l'idée souvent émise dans l'espace public que la construction de places de prison entraînerait une incitation à davantage d'incarcérations¹⁸.

De 1996 à 2001, il n'y a pas de construction de places supplémentaires. C'est le nombre de personnes détenues qui baisse¹⁹. La densité carcérale est alors ramenée à 98,4 %²⁰ au 1^{er} janvier 2001. Par la suite, la construction de places supplémentaires se fait au rythme de la croissance du nombre des personnes détenues sans jamais le rattraper.

¹⁴ « Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire. Séance du 30 janvier 1946 », Revue pénitentiaire, 1946.

¹⁵ Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Rapport général sur l'exercice 1966, Paris, imprimerie administrative, 1967, p. VI.

¹⁶ On regrettera l'indisponibilité de cette série avant 1990.

¹⁷ La loi du 22 juin 1987 pose le cadre législatif pour la participation du secteur privé à la réalisation et à la gestion des établissements pénitentiaires. « Le programme 13000 » prévoit la construction par des entreprises privées de 25 établissements pénitentiaires en moins de 4 ans.

¹⁸ Par exemple : INTERVIEW DROIT PÉNAL : Matthieu Quinquis « Par ailleurs, on sait depuis les grands plans de construction de prisons lancés en 1986 par l'ancien garde des Sceaux Albin Chalandon que plus on construit de prisons, plus on incarcère. », URL : <https://www.actu-juridique.fr/id/AJU008d9>, consulté le 23/01/2024.

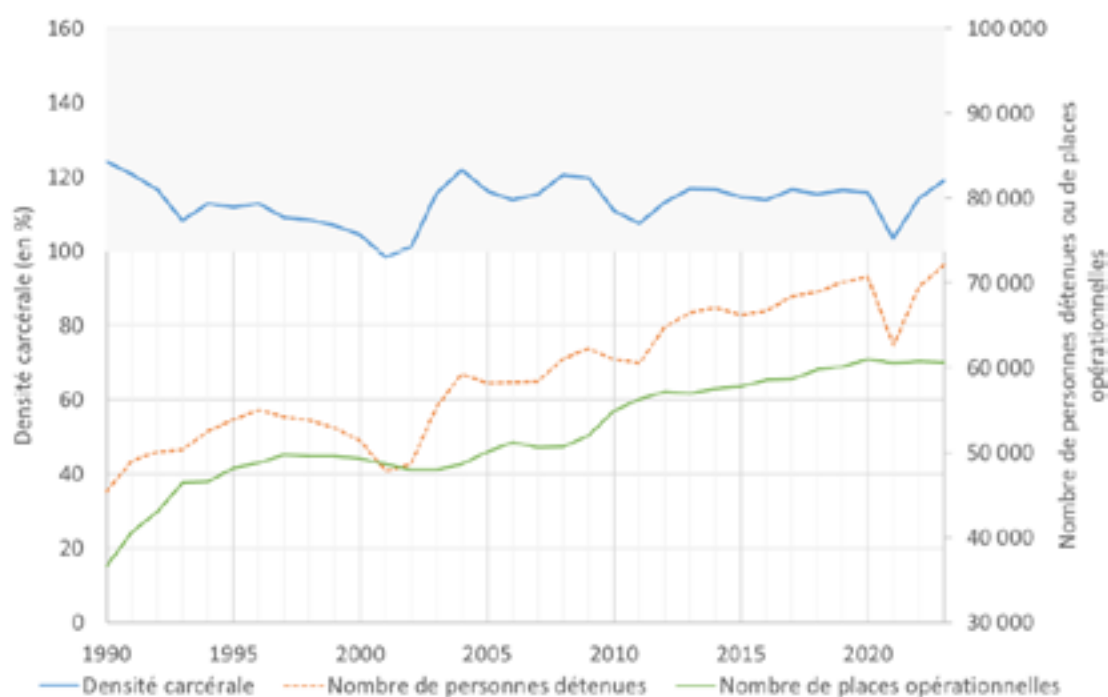
¹⁹ Comme expliqué dans la première partie de ce travail.

²⁰ C'est la seule et unique fois où l'on enregistrera une densité carcérale de moins de 100 % au 1^{er} janvier.

La densité carcérale est en permanence au-dessus du seuil des 100%, caractérisant une situation de surpopulation carcérale permanente. Les périodes où cette densité dépasse 120% sont plus rares (1990, 2004, 2008 et 2023). De sorte que ce seuil des 120% pourrait peut-être constituer une sorte de cote d'alerte²¹ à partir de laquelle s'enclencheraient des réactions politiques, parfois législatives visant spécifiquement à résorber la surpopulation carcérale.

Graphique 4 :

Évolution de la densité carcérale, du nombre de personnes détenues et du nombre de places opérationnelles en détention



Source : Ministère de la Justice/DAP/EX3

Champ : France entière

²¹ Jusqu'en 2003, on retrouve ce seuil de 120% dans les contrats qui régissent le fonctionnement des établissements en gestion déléguée, les contrats prévoyant en effet une majoration des prix facturées au-delà d'une densité carcérale de 120%.

DE LA «**SURPOPULATION CARCÉRALE**» À LA «**RÉGULATION CARCÉRALE**»

En France, la politique d'exécution des peines relève du procureur de la République et il n'existe pas de *numerus clausus* dans les établissements pénitentiaires français. S'il n'existe pas de mécanisme officiel de régulation carcérale, différentes stratégies sont utilisées dans cet objectif :

- › **Introduire des dispositifs législatifs permettant de réduire la durée d'exécution de la peine** : la libération conditionnelle, tout autant que les réductions de peine et plus tard la libération sous contrainte, sont des instruments de réadaptation sociale, mais qui visent aussi explicitement à réduire la surpopulation carcérale.
- › **Introduire des indicateurs d'alerte sur l'état de surpopulation dans les établissements pénitentiaires** : l'administration pénitentiaire publie ainsi chaque mois dans les « statistiques mensuelles des établissements », les taux d'occupation de chaque établissement pénitentiaire, et depuis 2013, le nombre de matelas au sol.
- › **Mieux répartir les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires** : c'est notamment l'objectif des « droits de tirage » qui permettent de désengorger les centres de détention les plus saturés vers ceux qui le sont moins, mais qui n'ont que peu d'effets sur la surpopulation en maison d'arrêt.

PRÉVOIR L'INFLATION CARCÉRALE

Comme nous l'avons vu précédemment :

- › L'inflation carcérale peut avoir deux causes mécaniques : l'augmentation du nombre des entrées en détention, et/ou l'allongement de la durée moyenne de détention ;
- › Ces deux paramètres sont sensibles relativement aux conjonctures économique et sociale.

Avec ces éléments, il est possible de savoir si le phénomène va perdurer.

Tout d'abord, à court terme, c'est-à-dire au cours de l'année 2024, c'est certain, l'inflation carcérale va se poursuivre, voire s'aggraver. En effet, le nombre de condamnations à de la prison ferme détermine celle des entrées en détention dans l'année qui suit. De même, l'évolution de la durée

des quantums de peines d'emprisonnement ferme prononcées donne la tendance à venir concernant l'évolution de la durée de détention. Aussi, suivre quelques indicateurs concernant les peines d'emprisonnement fermes prononcées par la justice française donne un aperçu de ce que l'administration pénitentiaire devra prendre en charge dans l'année qui suit (tableau 3).

En 2023, non seulement, les condamnations à de l'emprisonnement ferme sont plus nombreuses qu'en 2022 (+3%), mais les quantums de peines fermes sont également plus longs (+6%). On s'attend donc à une augmentation des entrées et à un allongement de la durée de détention moyenne.

Tant que ces indicateurs ne changent pas de tendance, le nombre de personnes détenues va continuer d'augmenter.

Tableau 3 : indicateurs concernant les peines d'emprisonnement ferme prononcées par la Justice française.

Peines d'emprisonnement ferme prononcées	2020	2021	2022	2023
Nombre de condamnations à de l'emprisonnement ferme	103 389	125 343	123 640	128 431
Quantum moyen ferme prononcé (en mois)	9,5	9,6	9,9	10,2
Total d'années d'emprisonnement ferme prononcées dans l'année	81 544	100 399	102 227	109 391

Source : Ministère de la Justice/SG/SEM/fichier statistique Cassiopée/retraitement DACG/PEPP

À plus long terme, si le contexte sociétal ne change pas notablement, les probabilités d'une inversion de tendance sont faibles.

Telle est l'hypothèse qui sous-tend le calcul des projections du nombre de personnes détenues pour les années à venir, que l'administration pénitentiaire effectue régulièrement pour le pilotage de ses services. Les calculs effectués en 2022 prévoyaient un passage à 75 000 personnes détenues en mars 2026. Mais ces prévisions ont été largement dépassées.

En effet, en mai 2022, la croissance du nombre de personnes détenues subit une nouvelle accélération, les records s'enchaînent. Aucun ralentissement n'est observé, hormis au mois de janvier 2023 (ralentissement lié à l'entrée en vigueur de la libération sous contrainte de plein droit) :

- Le nombre de 72 000 détenus est dépassé en juillet 2022 ;
- Le nombre de 73 000 détenus est dépassé en avril 2023 ;
- Le nombre de 74 000 détenus est dépassé en juillet 2023 ;
- Le nombre de 75 000 détenus est dépassé en octobre 2023 ;

Fin 2023, une réactualisation de projections tenant compte de cette accélération de la croissance du nombre de personne donne les points suivants :

- Passage à 76 000 en mars 2024
- Passage à 78 000 en juillet 2024
- Passage à 80 000 en juillet 2025

RÉCAPITULATIF

CROISSANCE DU NOMBRE DE DÉTENUS



Tableau 4 : projections du nombre de personnes détenues établies par la Direction de l'Administration Pénitentiaire

	Année	Projections	
		Réasliées en 2022	Réalisées en 2023
		1 ^{er} juillet	1 ^{er} juillet
Données observées	2019	71 710	71 710
	2020	58 723	58 723
	2021	67 971	67 971
	2022	72 067	72 067
	2023		74 515
Projections	2023	73 035	
	2024	73 961	78 222
	2025	74 887	80 848
	2026	75 813	83 474
	2027	76 739	86 100

Champ : France entière
Source : Ministère de la Justice/DAP/EX3

Les dernières observations - 78 509 personnes détenues au 1^{er} juillet 2024 – sont conformes à cette dernière projection.

CONCLUSION

En achevant de lire ces lignes plutôt pessimistes, le lecteur s'interrogera certainement sur le fait que l'impact des dispositifs législatifs, et parfois politiques, n'ait presque pas été évoqué dans ce *Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques*.

Depuis 1946 en effet, les grâces et les amnisties, les libérations conditionnelles, les réductions de peine, la surveillance électronique, les alternatives à l'incarcérations, les aménagements de peine et les libérations sous contraintes sont autant de mesures qui ont été mises en place plus ou moins spécifiquement dans le but de ramener la densité carcérale dans des proportions acceptables. Nous savons déjà qu'elles ont pu être efficaces, mais pas suffisantes pour éviter la situation de surpopulation carcérale subie aujourd'hui.

Et nous proposerons dans un prochain travail d'expliquer l'impact de ces mesures sur le nombre des personnes détenues

› *Grâces*

› *Amnisties*

› *Libérations
conditionnelles*

› *Réductions de peine*

› *Surveillance électronique*

› *Alternatives
à l'incarcérations*

› *Aménagements de peine*

› *Libérations
sous contraintes*

Directeur de publication
Sébastien Cauwel

Rédacteur en chef
Yannick Massard

Date de parution
Août 2024

Imprimeur
Centre d'impression numérique
35 rue de la gare
75019 Paris

Dépôt légal mars 2024
ISSN
1967 - 5313 (imprimé)
2557 - 5775 (en ligne)

Direction de l'administration pénitentiaire