



TEPSIS PAPERS Mai 2016

Alexia Venouil

« FAIRE DE LA PLACE » : UN PRÉALABLE À L'AMÉLIORATION DE LA PRISON ET DE SON FONCTIONNEMENT ?

*REPRÉSENTATIONS ET USAGES DE LA SURPOPULATION
CARCÉRALE EN FRANCE ET AU CANADA*

Quiconque observe la question carcérale en France actuellement ne peut manquer d'être frappé par la place prépondérante qu'a pris l'équipement immobilier dans la politique pénitentiaire : après trois programmes successivement lancés et/ou arrivés à terme, prévoyant au total la création de plus de 30 000 places supplémentaires (1), le ministère de la Justice faisait l'annonce, en 2011 encore, d'un « nouveau programme immobilier pénitentiaire ». Dans l'ensemble, entre 1980 et 2014, le nombre de places dans les prisons françaises a triplé, passant d'environ 20 000 à près de 60 000 (2). Cette polarisation de l'attention politique et des ressources

Alexia Venouil

Chercheuse associée au CESDIP

alexia.venouil@cesdip.fr

Mots-clés **Surpopulation carcérale** **surincarcération** **Action publique**



Laboratoire d'Excellence

tepsis

Transformation de l'Etat
politisation des sociétés
instituteur du social

L'ECOLE
DES HAUTES
ETUDES EN
SCIENCES
SOCIALES

budgétaires sur la politique immobilière découle directement de la représentation du surpeuplement carcéral dans l'espace médiatique et le débat politique français, notamment depuis les travaux de deux commissions d'enquêtes parlementaires en 2000 qui ont mis en exergue un « discours de la honte ».

Depuis des décennies, l'administration pénitentiaire déplorait certes, dans ses rapports d'activité, le manque de moyens, responsable de la vétusté des locaux et du déficit chronique de places dans les prisons. Les instances internationales, pour leur part, ont régulièrement dénoncé les conséquences désastreuses de la surpopulation carcérale en matière de respect des droits fondamentaux des prisonniers. L'extension du parc pénitentiaire est devenue une réponse de choix – si ce n'est la réponse – aux maux de l'institution carcérale, alors même qu'elle a échoué à résoudre le problème de la surpopulation. Pourquoi cette prédilection pour l'équipement pénitentiaire ? Est-elle nécessairement liée à la situation objective des prisons ? Est-il possible au contraire de se dispenser de cette extension, ou de la différer dans le temps ?

Un travail de recherche que nous avons mené (3) a montré que d'autres sociétés contemporaines ont fait des choix opposés. Le Canada, par exemple, n'a pas fait de l'augmentation du nombre de places de prison une priorité de l'action publique avant les années 2010. Le premier rapport consacré à la surpopulation carcérale y a été publié en mai 2014. Dans celui-ci, le Vérificateur général (4) se fixe comme objectif de « déterminer si le Service correctionnel du Canada (SCC) (5) avait augmenté la capacité de ses établissements correctionnels de manière à répondre à ses besoins de façon rentable » (6). Il y fait état de la construction de plus de 2 500 places depuis 2009, date à laquelle une augmentation substantielle de la population carcérale était anticipée en raison de changements législatifs renforçant la sévérité pénale. L'inflation carcérale n'a finalement pas eu les proportions prévues. Elle a

(1) À savoir : un programme de 13 000 places lancé en 1986, un autre de 4000 en 1994, et un programme 13 200 places annoncé en 2002.

(2) Le parc carcéral français comportait 58 082 places de détention disponibles au 1er décembre 2015. OPALE, 28/12/2015.

(3) A. Venouil, *Une politique des murs. Décision de construction de prisons et politiques pénales au Canada et en France (1980-2005)*, thèse pour le doctorat en science politique, université de Grenoble, 2014.

(4) Le Vérificateur général est l'équivalent canadien de la Cour des comptes.

(5) Un mot sur le fonctionnement du système correctionnel canadien. Il a la particularité de se diviser entre l'échelon fédéral, qui reçoit les peines de deux ans et plus, et les systèmes correctionnels provinciaux, qui hébergent les prévenus et les condamnés à des peines inférieures à deux ans.

(6) Bureau du Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 4, « Augmenter la capacité des pénitenciers – Service correctionnel Canada », Printemps 2014.

cependant poussé le SCC à réajuster sa capacité d'hébergement, ce qu'il n'avait pas fait depuis plus de trente ans, malgré une pression démographique parfois similaire à celle observée en France, au début des années 1990 notamment. En somme, la modération a prévalu, et ce au niveau fédéral comme au niveau provincial – exception faite de l'Ontario du début des années 2000.

Nous faisons ici l'hypothèse que la perception de la surpopulation carcérale et plus largement le cadrage dominant de la question pénitentiaire par les élites politico-administratives permet en partie d'expliquer le choix politiques si fortement contrastés entre les deux pays.

LA CONSTRUCTION DE LA « SURPOPULATION CARCÉRALE » EN PROBLÈME D'ACTION PUBLIQUE

À partir des années 1980, les gouvernants français ont progressivement constitué la surpopulation carcérale en véritable problème d'action publique. Elle est devenue le motif et le registre de justification privilégié pour l'adoption des lois de programmation immobilière. Les conditions de détention dégradées, en raison de cette surpopulation mettraient en cause la réputation du « pays des Droits de l'homme ». Ce risque est exacerbé par la médiatisation croissante d'instances de contrôle de la condition pénitentiaire – le Conseil de l'Europe, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, les ONG. Ainsi, refuser d'étendre la capacité du parc pénitentiaire reviendrait, en situation de surpopulation, à un déni d'humanité : la modernisation de l'équipement fait office d'outil privilégié pour sortir de l'indignité.

Sans nier la réalité du surencombrement des prisons, ni le fait qu'historiquement une (trop) faible attention ait été accordée aux besoins du parc pénitentiaire français, force est de constater que cet argument de la surpopulation s'est peu à peu imposé dans le discours des gouvernants français. Or, ce qui frappe, c'est la non coïncidence entre le moment où la pression démographique carcérale est la plus forte (les années 1980-1990) et celui où le terme prend le plus de visibilité dans le débat (les années 2000). En 1986, la promiscuité figurait déjà explicitement parmi les raisons avancées par la chancellerie pour justifier le « programme 13 000 » (7), prouvant ainsi que les gouvernants s'en étaient saisis pour la transformer en problème politique sans attendre qu'elle se soit diffusée dans l'espace public. Le terme

(7) Le « programme 13000 » est le nom d'usage du programme immobilier institué par la loi 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

de « surpopulation » n'était d'ailleurs pas encore consacré, alors, dans les discours de la chancellerie.

Un décalage notable s'est donc instauré entre la réalité de la situation et la visibilité qu'elle a prise dans les discours et les préoccupations politiques. La surpopulation est mise au premier plan à partir de l'année 2000 surtout, lorsqu'une émotion parlementaire s'est créée autour de cette thématique, largement mise en lumière par les deux commissions d'enquêtes. En atteste l'évolution du nombre de questions parlementaires qui lui sont consacrées à l'Assemblée nationale : aucune avant 1985, trois sous la 8^{ème} législature (1986-1988), qui correspond au moment du démarrage du premier grand programme de construction, et plus d'une centaine sous la 12^{ème} législature (2002-2005), alors que le manque de places a déjà été considérablement réduit. En 1987, par exemple, le nombre de détenus excédait de 17 000 celui des capacités d'hébergement du parc carcéral français, alors qu'en 2000, les deux chiffres étaient sensiblement les mêmes.

Au Canada, en revanche, les gouvernants ont souvent minoré, voire relativisé, la question de la surpopulation carcérale. Elle a fait l'objet d'une dénonciation moins dramatisée qu'en France. Le système correctionnel canadien aurait-il été épargné de toute saturation de ses capacités d'enfermement ? Loin s'en faut. Au milieu des années 1990, la surpopulation et ses conséquences ont été dénoncées par l'Enquêteur correctionnel dans ses rapports publics, sans pour autant que les responsables politico-administratifs se saisissent du problème. Des documents d'archives institutionnelles indiquent que les administrations correctionnelles (8) provinciales s'y sont aussi confrontées, en particulier dans les provinces les plus peuplées (Ontario, Québec et Colombie-Britannique notamment). Pour autant, elles n'ont pas érigé la surpopulation en problème d'action publique de premier ordre, jugeant qu'elle serait de toute manière peu durable. Il en est de même au niveau fédéral, où le mot de surpopulation est peu présent dans le débat politique ; on lui préfère la dénonciation de la « double occupation cellulaire » ou du « partage des locaux », selon les expressions euphémisées – et, de ce point de vue, éloquentes –, du SCC (9).

Peut-être parce qu'elle ne s'est pas généralisée à l'ensemble du parc carcéral, l'attention politique canadienne ne s'est que peu focalisée sur la surpopulation. Sa

(8) L'homologue français de l'Enquêteur correctionnel est le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

(9) Le « partage des locaux » correspond au placement de deux détenus dans une cellule construite pour deux personnes, ce qui contrevient au principe d'encellulement individuel qui prévaut au niveau fédéral ; la « double occupation » s'applique aux cas où deux détenus sont placés dans une cellule construite pour une seule personne.

réalité a même parfois pu être mise en doute, tant par les fonctionnaires, qui ne l'ont pas constituée en argument pour revendiquer des crédits, que par les représentants du monde associatif. Ces derniers ont volontiers considéré que si des places d'incarcération étaient créées pour soulager une pression a priori transitoire, elles seraient automatiquement pourvues durablement, entraînant de facto une augmentation de la population carcérale. L'autre partie de l'explication réside dans la représentation que se font les décideurs de la surpopulation et de leur capacité à le résoudre. Alors que les acteurs politico-administratifs français l'ont considérée comme inexorable, leurs homologues canadiens y ont vu pour leur part un phénomène transitoire. Ils ont pensé l'inflation carcérale comme un « accident » de l'histoire pénale canadienne, plutôt que comme une fatalité, considérant que le système correctionnel avait à sa disposition, via les absences temporaires (10) ou la libération conditionnelle, des mécanismes permettant de soulager les établissements de leur surpopulation.

« Surpopulation » vs. « surincarcération »

Au Canada, une tout autre question a retenu l'attention des décideurs au point d'être érigée en priorité d'action publique : la surincarcération. Pour beaucoup, en effet, le système canadien serait exagérément punitif. En raison de la surreprésentation dans les prisons de certaines catégories bien spécifiques de la population (femmes, jeunes, et minorités ethniques), l'idée selon laquelle les taux d'incarcération canadiens étaient anormalement élevés s'est imposée chez les gouvernants canadiens de toutes obédiences politiques. Au niveau fédéral, même les ministres les plus conservateurs sur les questions de justice pénale ont été forcés de déplorer publiquement la surreprésentation des Autochtones dans les prisons (ils présentent en effet un taux d'incarcération six fois supérieur à celui de la moyenne nationale), et de proposer des mesures pour remédier à cette situation, inadmissible dans une société si fortement préoccupée par le droit.

Il faut dire qu'à partir des années 1990, nombre d'acteurs (universitaires, membres d'organisations, autorités administratives indépendantes) ont endossé le rôle de « leaders civiques », attirant l'attention des gouvernants et des parlementaires sur le caractère socialement injuste des problèmes qu'entraînent la surincarcération plutôt que sur les conditions de vie engendrées par la surpopulation des établisse-

(10) Les absences temporaires permettent aux détenus de s'absenter de l'établissement de détention pour une période limitée, suivant certaines conditions. Elles sont accordées pour des motifs de réinsertion sociale, médicaux ou humanitaires.

ments. L'argumentaire au sujet de l'incarcération excessive se déploie à deux niveaux. D'une part, le développement d'une approche statistique « différenciée » de la population carcérale a révélé que le système pénal incarcérait de manière disproportionnée certains profils de contrevenants, ce qui pouvait porter atteinte à la réputation d'un système se voulant juste et équitable, surtout depuis l'entrée en vigueur de la Charte des droits et des libertés en 1982. Il ressortait d'autre part que le Canada incarcérait davantage que les autres pays du monde occidental, exception faite des États-Unis, dont la politique pénale fait figure de repoussoir pour les responsables politico-administratifs canadiens. Ces deux raisons ont poussé les responsables politiques à ne pas s'en tenir à des pratiques informelles (11) et à des mesures ponctuelles pour désengorger les prisons, mais à adopter des réformes législatives substantielles (et notamment une refonte de la législation sur les jeunes délinquants).

Côté français en revanche, au cours des mêmes années, la montée de la préoccupation pour la délinquance et la sécurité dans le débat public a limité la capacité des responsables politiques (de gauche comme de droite) à tenir un discours réductionniste sur l'incarcération. L'idée que la surpopulation pourrait résulter d'une pénalisation trop forte des conduites en est devenue presque inaudible. Les organisations spécialisées dans la défense des droits des détenus n'ont pas non plus souhaité éparpiller leurs arguments en prenant position sur cette question du réductionnisme ou de l'abolitionnisme. La volonté politique réductionniste, en France, n'a d'ailleurs finalement porté que sur la question de la détention provisoire.

Même s'il est vrai que le parc carcéral canadien comporte dans l'ensemble, et pour des raisons historiques, moins d'inadaptations qualitatives que son homologue français, le fait est que les deux pays ont fondamentalement différé dans la perception et le choix du principal problème à résoudre – d'où la différence des politiques mises en œuvre. Si les élites françaises tendent souvent à considérer que l'amélioration de la condition carcérale est indissociable de l'état des infrastructures, la perspective est toute autre au Canada, où l'amélioration passe moins par une modernisation du cadre matériel que par l'accès aux droits.

(11) Parmi ces pratiques informelles, on compte la possibilité, pour une administration correctionnelle, de poser des matelas à même le sol, ou encore d'héberger les détenus surnuméraires dans ce que l'on nomme « places opérationnelles de soutien ». Normalement réservées aux personnes nécessitant des soins médicaux particuliers, aux détenus suicidaires en observation, et à ceux qui sont frappés par une mesure de réclusion disciplinaire, ces places offrent une marge de manœuvre supplémentaire aux administrations pour l'hébergement d'urgence.