



UNE POLITIQUE CARCÉRALE AU XXIÈME SIÈCLE

**17 PROPOSITIONS POUR FINANCER ET METTRE EN
OEUVRE UN RÉARMEMENT CARCÉRAL**

Par Marine Hannouna, Analyste au Millénaire

Clémentine Cécillon, Analyste au Millénaire



AVANT-PROPOS

L'incarcération n'est pas l'aboutissement d'un processus, mais son commencement. Elle devrait être le point de rupture d'un parcours délictuel, un temps d'épreuve où la sanction, loin de se réduire à l'enfermement, pave la voie de la réintégration. Mais les prisons françaises échouent aujourd'hui à jouer ce rôle. Loin d'arracher les individus à la délinquance, elles les y enferment davantage. Elles ne corrigent pas, elles perpétuent. **Avec près de 65% qui replongent dans l'illégalité dans les 5 ans suivant sa libération, le taux de récidive en France est l'un des plus importants des pays européens.**

Or, paradoxalement, le modèle carcéral français ne peut pas non plus être jugé ultra-répressif. En effet, **près de 100 000 peines de prison ne sont pas exécutées laissant en liberté des coupables reconnus comme tel par la Justice.** Ainsi, notre modèle présente les deux désavantages : celui de ne pas être suffisamment capable d'incarner la répression judiciaire, mais également, celui de prolonger la délinquance et d'éviter la récidive.

Si l'on en croit ce seul chiffre, **la prison ne protège pas la société, elle la fragilise.** Loin de détourner du crime, elle peut aussi en être un accélérateur. Elle est une école du passage à l'acte, un lieu où la promiscuité, l'oisiveté et l'absence de réinsertion transforment les condamnés en récidivistes. Dès 2018, François Molins, alors procureur général, alertait sur la libération imminente des premiers djihadistes incarcérés, soulignant qu'ils sortiraient probablement dans un état pire que celui dans lequel ils étaient entrés. Un constat implacable : la prison ne neutralise pas toujours la menace, elle la cultive. « *Une société se juge à l'état de ses prisons* », écrivait Albert Camus. À l'aune de cette maxime, **comment juger une institution qui, loin d'endiguer la récidive, semble en être l'un des rouages ?**

À l'heure où les établissements pénitentiaires affichent un taux d'occupation de 131 %, où certains dépassent les 200 %, où près de 6 000 détenus dorment à même le sol, une question se pose : **la prison, dans sa**

forme actuelle, parvient-elle encore à répondre aux exigences de justice et d'efficacité qui lui sont assignées ?

Alors qu'elle devrait être un instrument de protection sociale, garantissant l'amendement des individus et la prévention des infractions, elle peine parfois à enrayer durablement la récidive.

Face à ce constat, l'action publique ne demeure pas inerte. **Le plan 15 000, qui prévoit la création de 15 000 nouvelles places d'ici 2027, entend réduire la pression carcérale et améliorer les conditions de détention, afin de garantir un cadre plus propice à la réinsertion.** Parallèlement, la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ) mise sur la diversification des sanctions, en généralisant les peines alternatives pour adapter la réponse pénale aux profils des justiciables.

Ces initiatives traduisent une prise de conscience et une volonté de modernisation du système pénal, nécessaire pour faire évoluer une institution qui ne peut rester figée face aux défis contemporains. Toutefois, si ces réformes amorcent un mouvement, elles ne sauraient à elles seules suffire transformer cette mécanique infernale que connaît la dynamique carcérale.

Cette note n'a pas pour ambition de dresser un réquisitoire contre l'institution pénitentiaire, mais d'interroger son efficacité réelle. Quels sont les blocages structurels qui empêchent la prison d'être un outil au service de la sécurité et de la réinsertion face aux nouvelles formes d'insécurité ? Quels sont les écueils des réformes en cours et comment les surmonter ? En d'autres termes, comment concevoir une politique carcérale qui soit à la hauteur de ses défis ?

AVANT-PROPOS	2
<i>L'INDIGENCE PÉNITENTIAIRE AU DÉFI DES IDÉAUX DE JUSTICE</i>	6
L'IDEAL DE JUSTICE FRANÇAISE A LA CONFLUENCE ENTRE PUNITION ET REPARATION ...	6
ENTRE JUSTICE RESTAURATIVE ET JUSTICE PUNITIVE	6
ENTRE TRADITION PUNITIVE ET OUVERTURE RESTAURATIVE : LE CAS FRANCAIS.....	8
UNE JUSTICE SOUS-DOTÉE : L'IMPASSE BUDGÉTAIRE FRANCAISE	10
UN (TROP) LENT RÉÉQUILIBRAGE SUR LE PLAN DES MOYENS BUDGÉTAIRES	10
UNE SANCTUARISATION BUDGÉTAIRE À L'HEURE DE L'INGOUVERNABILITÉ	13
LE PLAN 15 000 : LA France A DÛ MAL À RATTRAPER SES RETARDS	16
<i>LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME CARCÉRAL</i>	21
LE SOUS-EFFECTIF PÉNITENTIAIRE : UN FREIN À LA SÉCURITÉ ET À LA RÉINSERTION	21
LES PRISONS FRANCAISES, DES ECOLES DE LA CRIMINALITÉ.....	24
CONSTRUIRE UNE PRISON EN France : UN LABYRINTHE ADMINISTRATIF	28
OBSTACLE N°1 : TROUVER UN SITE.....	28
OBSTACLE N°2 : RÉALISER LES ÉTUDES ET AUTORISATIONS PRÉALABLES	28
OBSTACLE N°3 : OBTENIR LE PERMIS DE CONSTRUIRE	30
<i>UNE POLITIQUE CARCÉRALE DU XXIEME SIECLE FACE AUX NOUVELLES FORMES DE VIOLENCE</i>	31
VOLET 1 : AUGMENTER LES CAPACITÉS CARCÉRALES.....	32
LEVIER N°1 : FINANCER UN CHOC D'OFFRE CARCÉRAL ET LA CONSTRUCTION DE PLACES DE PRISON.....	32
LEVIER N°2 : RATIONALISER LA PROCÉDURE DE CONSTRUCTION	44
LEVIER N°3 : AUGMENTER LES MOYENS HUMAINS	49
VOLET 2 : AMÉLIORER L'OFFRE CARCÉRALE.....	54
LEVIER N°1 : DES PRISONS DIFFÉRENCIÉES PAR CRIMINALITÉ	54
LEVIER N°2 : DÉVELOPPER LES PRISONS OUVERTES	57
LEVIER N°3 : VERS DES ULTRA-COURTES PEINES.....	60
VOLET 3 : FAIRE DE L'ALTERNATIVE À LA PRISON L'EXCEPTION, MAIS UNE EXCEPTION UTILE ET EFFICACE	62
CONCLUSION.....	69

L'INDIGENCE PÉNITENTIAIRE AU DÉFI DES IDÉAUX DE JUSTICE

L'IDEAL DE JUSTICE FRANÇAISE A LA CONFLUENCE ENTRE PUNITION ET REPARATION

ENTRE JUSTICE RESTAURATIVE ET JUSTICE PUNITIVE

La conception du « **rendre justice** » s'articule traditionnellement autour de deux approches fondamentales qui se distinguent par leur manière d'appréhender le crime et les voies à emprunter afin de rétablir l'ordre. La justice rétributive (ou punitive) et la justice restaurative offrent des réponses distinctes à la transgression, chacune incarnant une vision singulière de l'équilibre à restaurer après la commission d'une infraction.

La première approche est celle de la **justice punitive**, ancrée dans l'idée qu'une transgression doit nécessairement être suivie d'une sanction proportionnelle à la gravité de l'acte. Aristote, dans *Éthique à Nicomaque*, exprimait notamment cette logique en affirmant : « **l'égalité dans la justice corrective est atteinte lorsqu'une peine égale à l'injustice subie est infligée** ». Cette vision, héritière de la loi du Talion et de son célèbre adage « œil pour œil, dent pour dent », érige la proportionnalité en principe cardinal. Plus l'infraction est grave, plus la peine doit être exemplaire, traduisant ainsi une réponse rigoureuse et symétrique à la faute commise. L'exemple paradigmatique de cette conception peut se trouver dans le système judiciaire américain. Ce dernier, marqué par une accentuation des peines privatives de liberté et, dans certains États, par le recours à la peine capitale, illustre de manière saisissante l'application stricte de la proportionnalité entre l'acte et sa sanction.

Par ailleurs, **la justice punitive revêt d'une dimension cathartique, qui trouve une place croissante dans nos sociétés, dans laquelle punir le**

coupable devient un moyen symbolique de répondre à la souffrance causée par l'infraction, en rétablissant un sentiment de justice parmi les victimes et, plus largement, au sein de la société.

Mais au-delà de sa fonction réparatrice, **la justice punitive nourrit aussi un sentiment de protection.** Punir ne se limite pas à réaffirmer la norme transgressée ; c'est aussi offrir l'assurance que la société se prémunit contre ceux qui la menacent. L'idée que l'éviction, temporaire ou définitive, d'un individu dangereux préserve l'ordre collectif renforce ainsi la légitimité des peines les plus sévères. Ce besoin de sécurité, largement invoqué dans le débat public, alimente la demande de mesures plus strictes, qu'il s'agisse de peines planchers, de la rétention de sûreté ou du durcissement des conditions d'aménagement des peines.

La justice restaurative quant à elle rompt avec les fondements rétributifs en adoptant une conception relationnelle du crime. Contrairement à la justice punitive, qui appréhende le crime comme une violation de la loi appelant une sanction proportionnelle, cette dernière le considère avant tout comme une atteinte aux liens sociaux, dont la réparation devient la finalité première du « rendre justice ». Pour ce faire, les deux protagonistes principaux sont placés au cœur du processus de justice : la victime et le coupable sont réunis dans un dialogue encadré lors duquel la reconnaissance et la responsabilisation occupent une place centrale. La victime, par le témoignage, trouve un espace libérateur pour exprimer sa douleur et voir sa souffrance reconnue. Tandis que le coupable, bien que confronté directement aux conséquences de son acte, n'est pas réduit à sa faute mais est invité à prendre pleinement conscience des torts qu'il a causés et à s'engager dans un processus de réparation, ouvrant ainsi la voie à une éventuelle réintégration dans la communauté. La justice restaurative est notamment la voie majoritairement empruntée par la Nouvelle-Zélande, notamment en matière de délits commis par des mineurs, avec le déroulement de « cercles de justice », qui réunissent victimes, auteurs et leurs familles.

Bien que différentes dans leurs modalités d'acception du « rendre justice », ces approches ne devraient pas être envisagées comme mutuellement exclusives. Pour cause, **elles forment ensemble les deux piliers indispensables de la justice : punition et réparation.**

ENTRE TRADITION PUNITIVE ET OUVERTURE RESTAURATIVE : LE CAS FRANÇAIS

La vision française de la justice s'inscrit à l'intersection des approches punitive et restaurative, combinant une tradition rétributive solidement ancrée dans l'histoire juridique du pays et une ouverture progressive à des pratiques réparatrices.

Le système carcéral français repose historiquement sur une logique punitive, encadrée par des dispositions juridiques rigoureuses. Ainsi, le *Code pénal* définit **les infractions (articles 111-1 et suivants) et prévoit des peines proportionnées à la gravité des délits, conformément à une optique de rétribution.** Une conception notamment renforcée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui insiste sur la nécessité d'un équilibre entre la sanction et la proportionnalité de la peine au regard de la gravité de l'acte commis (**Décision n° 2021-912 QPC**). Cette architecture juridique illustre ainsi une vision classique de la justice, héritée du droit romain et consolidée par le *Code pénal* napoléonien de 1810 qui repose sur l'idée que la privation de liberté constitue une double réponse : **d'une part, une réparation symbolique adressée à la société, et d'autre part, un avertissement dissuasif adressé aux futurs contrevenants.** Cette logique punitive s'est historiquement imposée comme le socle du système pénal français, répondant à une exigence d'ordre et de sécurité.

Toutefois, la France amorce depuis plusieurs années une évolution vers une pratique plus restaurative de la justice, en écho à une volonté de mieux intégrer les dimensions humaines et relationnelles du crime. Après une première expérimentation en 2010 à la maison centrale de Poissy dans le cadre des majeurs, la justice restaurative a été consacrée dans le régime de droit commun par la **loi n° 2014-896 du 15 août 2014**, précisée par la

circulaire du 15 mars 2017. Ces textes permettent désormais aux auteurs d'infractions et aux victimes de participer à des mesures de justice restaurative, « **à l'occasion de toute procédure pénale et à tous les stades de la procédure, y compris lors de l'exécution de la peine** ».

Malgré cet encadrement normatif et des initiatives locales prometteuses, la mise en œuvre de la justice restaurative en France reste encore limitée. Une enquête de terrain menée par le CNRS souligne une application circonscrite à certains territoires spécifiques. Par exemple, les rencontres condamnés-victimes, expérimentées dès 2015 par le SPIP du Val-d'Oise et le service d'aide aux victimes du Val-de-Marne (SAJIR/APCARS), n'ont été déployées que sur les ressorts de deux cours d'appel et dans quatre départements d'Île-de-France (Paris, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine).

Ces initiatives, bien que significatives, témoignent d'une justice restaurative encore marginale dans le paysage pénal français. Cette prédominance persistante de la justice punitive s'explique en partie par des attentes sociales fortes. Selon un sondage IFOP réalisé en 2022, **65 % des Français considèrent que les peines prononcées sont insuffisamment sévères**. Cette donnée illustre une demande récurrente pour des sanctions fermes, perçues comme indispensables à la sécurité publique, mais aussi une méfiance persistante envers des approches restauratives, souvent assimilées à un certain « laxisme ».

Ainsi, malgré un cadre normatif qui tend à intégrer des dimensions réparatrices, **l'opinion publique française reste majoritairement attachée à une vision punitive de la justice**. Ce positionnement hybride traduit la tension entre la tradition rétributive et les tentatives, encore balbutiantes, d'instaurer une justice plus orientée vers la réparation des liens sociaux.

UNE JUSTICE SOUS-DOTÉE : L'IMPASSE BUDGÉTAIRE FRANCAISE

UN (TROP) LENT RÉÉQUILIBRAGE SUR LE PLAN DES MOYENS BUDGÉTAIRES

Le budget de la Justice demeure structurellement sous-évalué au regard des besoins croissants auxquels il doit faire face. **Avec 10,2 milliards d'euros alloués en 2024, il représente seulement 2,6 % du budget général de l'État, bien loin derrière des ministères comme l'Éducation nationale (près de 60 milliards) ou les Armées (plus de 47 milliards).**

Cette allocation budgétaire modeste illustre le retard persistant de la France dans le financement de sa justice : **en 2023, la dépense publique par habitant pour la Justice s'élevait à environ 75 euros, contre plus de 130 euros en Allemagne et 155 euros aux Pays-Bas, selon les données de l'OCDE.** Ce sous-investissement chronique pèse lourdement sur l'ensemble des missions de la justice française, qui peine à répondre aux exigences d'une société marquée par une judiciarisation croissante et des délais de traitement toujours plus longs.

Parmi cette enveloppe budgétaire contrainte, l'administration pénitentiaire apparaît comme le parent pauvre de la Justice. **Le maintien du budget 2024 pour l'année 2025, en l'absence d'une nouvelle loi de finances conduit à un décalage manifeste entre les ressources allouées et les besoins réels.** Ce *statu quo* budgétaire frappe particulièrement l'administration pénitentiaire, qui demeure le parent pauvre de la justice, malgré une apparente progression des crédits qui masque une stagnation préoccupante.

Certes, l'année 2024 a marqué un jalon symbolique avec **un budget de l'administration pénitentiaire dépassant, pour la première fois, les 5 milliards d'euros (5,003 milliards), traduisant une hausse de 1,5% par rapport à l'année précédente.** Toutefois, ce chiffre doit être relativisé au regard de la dynamique budgétaire globale : l'ensemble de la mission

Justice a bénéficié d'une hausse de 5,3 %, soulignant l'effort bien plus mesuré consenti pour l'univers carcéral. Surtout, cette augmentation s'inscrit en nette rupture avec la trajectoire observée depuis 2018, où le budget de l'administration pénitentiaire connaissait des hausses annuelles dépassant fréquemment les 5 %, atteignant même plus de 7 % depuis 2020. Cette inflexion traduit un ralentissement inquiétant de l'investissement dans un secteur pourtant marqué par des défis structurels majeurs.

L'un des principaux progrès de cette enveloppe budgétaire réside dans l'augmentation des crédits de personnel, qui atteignent 3,225 milliards d'euros, en hausse de 5 % par rapport à l'année précédente. Cette avancée se traduit concrètement par la création de 447 emplois supplémentaires, un effort significatif qui reflète la nécessité de renforcer les effectifs dans les établissements pénitentiaires.

Toutefois, cette progression reste insuffisante et, surtout, inégalement répartie. En effet, la répartition des nouveaux effectifs illustre une orientation prioritaire vers des missions sécuritaires : **217 postes sont dédiés aux extractions judiciaires, 208 aux nouveaux établissements et seulement 22 au renforcement des systèmes d'information.** A contrario, aucune création de poste n'est prévue pour renforcer les métiers du social, de l'insertion et de l'éducatif dans les établissements existants. Ainsi, alors que les prisons souffrent d'un manque criant de personnel dédié à l'accompagnement et à la réinsertion, les choix budgétaires continuent de privilégier la sécurisation et la gestion quotidienne des flux carcéraux, reléguant la mission de réhabilitation au second plan.

L'orientation pénitentiaire demeure marquée par une conception punitive de la peine, au détriment d'une véritable politique de réinsertion. Les crédits dédiés aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, qui **avaient connu une hausse de 34 % en 2023, subissent en 2024 une baisse de 3%, pour atteindre 51,8 millions d'euros.** De manière plus globale, l'enveloppe dévolue aux politiques de réinsertion des personnes placées sous-main de justice connaît une stagnation inquiétante, avec une

augmentation de seulement 0,5%, insuffisante pour faire face à l'accroissement de la population carcérale. Dès lors, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), pourtant essentiels dans la lutte contre la récidive, continuent d'être sous-financés et sous-dotés, illustrant une nouvelle fois l'incohérence des priorités budgétaires.

À l'inverse, la tendance est à l'amplification des efforts consacrés à la sécurisation des établissements pénitentiaires. **Les crédits alloués à cet effet connaissent une hausse significative, passant de 76,8 à 83,7 millions d'euros, soit une progression de près de 9%.** Ce choix budgétaire illustre une fois de plus l'ancrage de la politique carcérale dans une logique de contrôle et de contention, au détriment des mécanismes susceptibles de prévenir durablement la récidive.

En définitive, la répartition des crédits trahit l'absence d'un véritable changement de paradigme. L'administration pénitentiaire demeure l'angle mort du budget de la Justice, soumise à une politique où la gestion de l'incarcération prime sur la réhabilitation des détenus. La stagnation des moyens dédiés à la réinsertion contraste avec la progression continue des crédits de sécurisation, consacrant une vision répressive du système pénitentiaire, sans réelle ambition de transformation. Dans ces conditions, **il est à craindre que l'administration pénitentiaire ne sorte pas de son rôle de parent pauvre du budget de la Justice**, et que les inégalités structurelles qui affectent les prisons françaises perdurent, au détriment de leur mission fondamentale.

(autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances pour 2023	Crédits demandés pour 2024	Évolution 2023-2024
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (Action 01)	3 451	3 659	+ 6 %
Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice (Action 02)	1 498	2 720	+ 82 %
Soutien et formation (Action 04)	461	435	- 6 %
TOTAL	5 410	6 814	+ 26 %

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances pour 2023	Crédits demandés pour 2024	Évolution 2023-2024
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (Action 01)	3 313	3 439	+ 3,8 %
Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice (Action 02)	1 153	1 129	- 2 %
Soutien et formation (Action 04)	461	435	- 6 %
TOTAL	4 927	5 003	+ 1,5 %

Source : projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2024, p. 28.

Figure – **Les crédits de l'année 2024, PLF 2024**

UNE SANCTUARISATION BUDGÉTAIRE À L'HEURE DE L'INGOUVERNABILITÉ

Au sein du rapport n° 1996 de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2026 de l'Assemblée nationale, une légère hausse d'y dessine, comme en témoigne cette figure :

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE SELON LA LOPJ, HORS CAS PENSIONS (en millions d'euros)						
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Budget du ministère de la justice	8 862	9 579	10 081	10 681	10 691	10 748

Source : article 1^{er} de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

Prise dans une autre échelle de grandeur, ces 10 691 millions d'euros prévus pour 2026 ne représentent en réalité que 2,3%, selon ledit rapport.

Cette enveloppe budgétaire sert à financer trois principaux ensembles : les dépenses liées à un personnel de plus en plus nombreux, les dépenses des frais de justices et les surcouts engrangés par la surpopulation carcérale et le fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Depuis 2018, afin de lutter contre la surpopulation carcérale, le Gouvernement avait déployé un nouveau plan destiné à créer 15 000 places de prisons d'ici 2027. Or, cet objectif ne pouvant pas être atteint, faute d'une réduction des dépenses d'investissement dans l'administration pénitentiaire, seules 5 411 places ont été créées.

Cependant, elles ne suivent pas l'évolution stupéfiante de la population carcérale, déjà à 88 145 détenus pour moins de 62 000 places.

Au cœur de cette programmation budgétaire s'y trouve notamment le programme 107, servant au financement de l'administration pénitentiaire. D'après le rapport de la Commission, il représente « 42,5% des crédits »¹ de la mission Justice, dont 64% de ces crédits servent au financement des dépenses du personnel.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 107 ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2025-2026	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2025-2026
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	3 572	3 964	+ 11 %	3 720,2	3 899,2	+ 4,8 %
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	864,8	793,7	– 8,2 %	1 169,4	1 205,5	+ 3,1 %
04 – Soutien et formation	437,8	444,2	+ 1,5 %	437,8	444,2	+ 1,5 %
Total	4 874,6	5 202	+ 6,7 %	5 327,4	5 548,9	+ 4,2 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

²Une hausse de 6,7% et 4,2% sont prévues, traduisant une volonté d'augmenter les effectifs du personnel de l'administration pénitentiaire,

¹ op.cit

² op.cit.p.27

mais aussi de construire de nouveaux bâtiments nécessaires pour absorber la hausse massive du nombre de détenus en France.

Ces dépenses doivent prendre en compte le lancement des premières prisons modulaires pour 2026. Ces dernières accueilleront des places de quartier de semi-liberté. Selon le rapport n°1996, s'appuyant lui-même sur les informations fournies par la direction de l'administration pénitentiaire, 3 à 4 établissements modulaires devraient voir le jour cette année avec au total près de 3 000 nouvelles places.

Un autre poste de dépense corollaire à ce dernier est celui du protocole d'Incarville. Il s'agit d'un mécanisme visant à améliorer la sécurité des établissements pénitentiaires et des agents. La vétusté de nombreux établissements nécessite d'allouer des crédits de rénovations. Ce protocole implique un investissement de 150 millions d'euros sur 4 ans ; entre 2024 et 2027.

LE PLAN 15 000 : LA FRANCE A DÛ MAL À RATTRAPER SES RETARDS

Conscient de l'urgence à résorber la surpopulation carcérale et à améliorer les conditions de détention, le gouvernement a engagé un programme d'envergure visant à repenser le paysage pénitentiaire français.

Le plan 15 000, annoncé en 2018, ambitionne la création de 15 000 places nettes d'ici 2027, afin de garantir aux détenus des conditions de détention plus dignes et d'offrir aux personnels pénitentiaires un cadre de travail plus adapté. Au-delà de l'augmentation des capacités carcérales, ce plan entend également renforcer la vocation réhabilitative de la prison, en développant le travail en détention et en diversifiant les activités professionnelles et de formation. L'objectif affiché est de permettre à un plus grand nombre de détenus d'exercer une activité structurante, leur offrant ainsi un cadre propice à la réinsertion et à la préparation à la sortie. Dans cette perspective, il prévoit **la création de 21 structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), représentant 2 465 places – dont 1 880 nouvelles et 585 réhabilitées**. Conçues comme un espace intermédiaire entre l'univers carcéral strict et le milieu ouvert, ces structures visent à favoriser l'autonomisation et la responsabilisation des personnes détenues, en leur permettant une relative liberté de circulation et un encadrement adapté aux derniers mois de leur détention.

Dans le même temps, **la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ), adoptée en 2019, entend compléter cette refonte du système pénitentiaire en généralisant les alternatives à l'incarcération**. Loin de constituer une logique d'impunité, ces dispositifs reposent sur le constat que toutes les infractions ne justifient pas nécessairement une peine privative de liberté, et que certaines sanctions peuvent être plus efficaces lorsqu'elles sont exécutées en milieu ouvert. Ainsi, la LPJ encourage le recours aux peines de probation, au placement sous surveillance électronique et au travail d'intérêt général, dans une perspective de justice plus individualisée et plus efficiente.

Ces réformes traduisent une évolution significative de la politique pénale française, qui ne peut qu’être saluée. Toutefois, plusieurs limites viennent en restreindre la portée et appellent des ajustements.

Premièrement, **si la construction de nouvelles places de prison est une nécessité indéniable au regard des conditions de détention actuelles, même une fois le plan 15 000 achevé, la densité carcérale restera alarmante.** Selon les projections, le taux d’occupation des établissements pénitentiaires devrait encore avoisiner 140%, signe que l’accroissement des capacités ne suffira pas à résorber durablement la crise. Le cas de la Gironde en est une illustration frappante. **À Gradignan, la maison d’arrêt affiche déjà un taux de 240% d’occupation, témoignant de la saturation extrême des établissements.**

Or, la nouvelle prison qui ouvrira prochainement dans le département ne permettra pas de remédier totalement à cette surcharge, puisqu’elle sera, dès son ouverture, occupée à 140% voire 150%. Ces chiffres révèlent une dynamique préoccupante : l’augmentation du nombre de places ne parvient pas à compenser la croissance continue de la population carcérale. Cela impose donc de repenser l’exécution des peines au-delà de la seule construction d’infrastructures.

Dans cette optique, la valorisation des peines alternatives, promue par la LPJ, apparaît ainsi essentielle. Toutefois, leur mise en œuvre actuelle limite leur impact réel sur la surpopulation carcérale. Pour cause, en l’état actuel, ces mesures ne viennent pas se substituer à la prison, mais s’appliquent à une population différente. Selon un rapport de la Cour des comptes, les courbes de l’incarcération et des peines alternatives se développent en parallèle, sans jamais que l’essor des secondes ne vienne réduire la première. Pourtant, dans une logique pénale équilibrée, ces sanctions auraient dû permettre d’alléger la pression carcérale en offrant une réponse adaptée aux infractions ne nécessitant pas un enfermement strict. Or, aujourd’hui, les alternatives à la détention concernent majoritairement des justiciables qui,

en l'absence de ces dispositifs, n'auraient de toute façon pas été condamnés à une peine de prison ferme. Elles ne permettent donc pas de réduire significativement le nombre de détenus, mais viennent simplement diversifier les modalités d'exécution des peines. Finalement, **loin de constituer une solution à la surpopulation carcérale, les mesures alternatives coexistent avec la détention sans réellement la concurrencer.**

Enfin, l'expérience montre que l'augmentation du nombre de places de prison ne suffit pas à enrayer la surpopulation, et tend même à l'aggraver. Depuis 1990, la capacité d'accueil des prisons françaises a progressé de 25 399 places, mais dans le même temps, le nombre de personnes détenues a crû de 33 549. Cette dynamique suggère qu'à mesure que l'offre de places s'accroît, la réponse pénale s'y adapte en prononçant davantage de peines de prison. Ce phénomène n'est pas propre au cas français mais a été constaté dans de nombreux pays. En 2007, **la criminologue Sonja Snacken, ancienne présidente du Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe**, soulignait déjà que « **presque tous les pays ayant eu recours à un accroissement du parc pénitentiaire ont vu leur taux de détention s'accroître, les nouvelles prisons se retrouvant, à leur tour, surpeuplées.** »

Dans son rapport d'octobre 2023, la Cour des comptes dresse le même constat : « **la construction de nouveaux établissements n'a jamais permis de faire face à un besoin qui dépasse rapidement les capacités nouvelles.** » Ce paradoxe révèle une corrélation entre la disponibilité des places et le durcissement des politiques pénales, qui tend à privilégier l'incarcération dès lors que l'infrastructure le permet. Ainsi, tant que la dynamique des condamnations ne sera pas infléchie, la surpopulation carcérale demeurera un problème récurrent, et les efforts de construction risquent de se heurter à une logique d'accumulation sans véritable résolution du problème.

Plus récemment **l'actuel ministre de la Justice, Gérald Darmanin, a dévoilé une feuille de route pour lutter contre la surpopulation carcérale**

dont nous avons vu précédemment, qu'elle était facteur à la fois d'inhumanité à l'égard des détenus, de récidive et de bien-être au travail pour les agents de l'administration pénitentiaire.

Son plan se décline en 3 volets :

- **La poursuite de la construction de places, notamment de 3 000 places modulaires**, qui sont des cellules ou des structures préfabriquées et amovibles que l'on peut installer rapidement dans l'enceinte d'un établissement pénitentiaire.
 - Ce dispositif flexible permet de créer de nouveaux espaces de détention en quelques mois seulement afin de lutter contre la surpopulation carcérale.
 - De même, il permettrait de réaliser enfin **la substitution des 6 569 matelas au sol, par une construction de 7 757 places à horizon 2028.**
- **Un plan “zéro téléphone” en prison** rendu possible par l'introduction de contrats avec les détenus :
 - Pour le détenu sorti plus tôt grâce aux aménagements de peine “aucune récidive sous 5 ans”, au risque de faire le reliquat de la peine précédente ;
 - Pour le détenu en prison, “aucune sortie possible” en cas de possessions de téléphone.
- Une **révision des peines** notamment en supprimant la conversion de la peine ou la majoration artificielle des peines, afin de s'assurer que la peine prononcée par le juge est celle qui est exécutée dans les faits.

Ce plan s'accompagne de la **stratégie de création de quartiers ultrasécurisés voire de prisons ultrasécurisées** comme celle de Condé-sur-Sarthe visant à incarcérer de façon plus dure des détenus jugés dangereux. En effet, les pouvoirs publics constatent une progression du trafic de drogue à partir de la prison. Celle-ci permettant d'éviter les règlements de compte, les détenus y sont parfois plus en sécurité bénéficiant de la dégradation des conditions de détention occasionnée par le sous-investissement chronique de la France dans ses prisons ainsi que de la surpopulation carcérale.

Ces nouvelles annonces s'ajoutent à celles énoncées en janvier 2025 lors de la 219e promotion des surveillants pénitentiaires à Agen. Parmi elles, le ministre de la Justice a défendu la différenciation des détenus, consistant à la création d'une prison de haute sécurité. Un investissement de près de 4 millions d'euros où narco-trafiquants au lourd passif y sont incarcérés depuis le 31 juillet 2025.

A cela s'ajoutait aussi la création d'une police pénitentiaire en 2026, chargée d'évaluer les missions de sécurité, de contrôle et de surveillance.

Finalement, **les réformes engagées témoignent d'une volonté sincère d'améliorer la politique pénitentiaire et de renforcer la vocation réhabilitative de la prison.** Cependant, ces dernières restent incomplètes si elles ne s'accompagnent pas d'une refonte plus ambitieuse de l'exécution des peines. La construction de nouvelles places, bien que nécessaire, ne suffira pas à enrayer la spirale carcérale si le recours à l'incarcération demeure la réponse pénale privilégiée. Il apparaît donc essentiel de renforcer l'application des peines alternatives, en veillant à ce qu'elles se substituent réellement à l'enfermement plutôt que de constituer une simple modalité supplémentaire. Seule une réforme structurelle de l'exécution des peines permettra de sortir d'une logique de saturation chronique, où la prison demeure l'alpha et l'oméga de la réponse judiciaire.

Ainsi, au-delà de la construction de nouveaux établissements, c'est bien la place même de la prison dans le système pénal qui doit être repensée, afin que la sanction ne soit pas uniquement synonyme d'exclusion, mais puisse redevenir un véritable outil de réinsertion.

LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME CARCÉRAL

LE SOUS-EFFECTIF PÉNITENTIAIRE : UN FREIN À LA SÉCURITÉ ET À LA RÉINSERTION

Le déficit en personnel dans les prisons françaises constitue un problème structurel qui pèse sur l'ensemble du fonctionnement carcéral, affectant tant la sécurité des établissements que la capacité de réinsertion des détenus. **En 2024, la population carcérale s'élevait à 80 792 détenus, tandis que les effectifs pénitentiaires ne comptaient que 44 200 agents, dont 30 600 surveillants et 5 300 personnels d'insertion et de probation** (ministère de la Justice).

Avec un ratio de 0,38 surveillant par détenu, la France affiche l'un des plus faibles taux d'encadrement de l'OCDE. À titre de comparaison, en Allemagne, on dénombre 1 surveillant pour 1,5 détenu, soit près du double du ratio français. Ce sous-effectif chronique engendre une pression considérable sur les agents, exacerbant les tensions et rendant la gestion quotidienne des établissements de plus en plus difficile.

Les conséquences de ce manque de personnel se ressentent en premier lieu sur les conditions de travail des surveillants pénitentiaires, qui se retrouvent en première ligne face aux défis croissants de la surpopulation carcérale. Contraints d'accumuler les heures supplémentaires pour pallier le manque de personnel, ils sont exposés à un épuisement professionnel généralisé, marqué par une fatigue chronique et un stress constant. Cette surcharge de travail, couplée à des effectifs insuffisants, renforce un sentiment d'isolement chez les agents, particulièrement lorsqu'ils sont confrontés à des situations de tension ou de violence. **Avec trop peu de surveillants pour encadrer les détenus, la gestion des incidents devient plus délicate, ce**

qui aggrave la détérioration du climat carcéral et accroît les risques d'agressions.

Ce déficit d'effectifs entraîne une crise du recrutement qui compromet encore davantage la stabilité du système pénitentiaire. Malgré les efforts du ministère de la Justice pour attirer de nouveaux candidats, les départs à la retraite et les démissions restent plus nombreux que les embauches. Notamment, **le salaire en début de carrière, fixé à 1 707 euros net mensuels, apparaît peu incitatif au regard des exigences et des risques du métier.** De même, la formation des surveillants, limitée à six mois, est souvent jugée trop sommaire pour les préparer efficacement à la gestion des conflits, aux violences et aux troubles psychologiques des détenus. En conséquence, la profession peine à se renouveler, ce qui aggrave le sous-effectif et accentue la charge de travail des agents en poste, installant un cercle vicieux dont il est difficile de sortir.

Par ailleurs, **le manque de personnel emporte également des répercussions sur la gestion sécuritaire des établissements.** Une surveillance allégée facilite la circulation d'objets interdits et accroît les tensions internes, rendant le contrôle des prisons plus complexe. Le sous-effectif fragilise notamment l'intégrité de certains agents, qui, soumis à des conditions de travail éprouvantes et faiblement rémunérés, deviennent plus vulnérables aux tentatives de corruption. Cette réalité s'est traduite par plusieurs affaires récentes qui ont mis en lumière la porosité et la vulnérabilité du système carcéral. En janvier 2025, 5 surveillants de la maison d'arrêt d'Osny (Val-d'Oise) ont été placés en garde à vue pour avoir introduit des téléphones portables en détention. Quelques mois plus tôt, en décembre 2023, une greffière et un surveillant avaient été mis en examen pour corruption passive, facilitant la libération anticipée de détenus impliqués dans un trafic de drogue. Ces cas témoignent d'une fragilisation du corps pénitentiaire, conséquence directe de la crise des effectifs et des conditions de travail difficiles.

Mais si la pénurie de surveillants affecte la sécurité des établissements, l'insuffisance des personnels dédiés à la réinsertion est tout aussi préoccupante. **Avec seulement 5 300 conseillers d'insertion et de probation pour plus de 80 000 détenus, l'accompagnement des personnes placées sous-main de justice est largement insuffisant.** Cette carence en ressources humaines entrave la mise en place de programmes éducatifs et professionnels, pourtant essentiels pour éviter la récidive. De nombreux détenus, faute d'un suivi adapté, quittent la prison dans les mêmes conditions qu'ils y sont entrés, sans accompagnement ni perspectives de réintégration dans la société. Cette situation alimente une logique où la détention est conçue avant tout comme un outil répressif, au détriment de sa mission de réhabilitation.

Face à ces défis, des réformes ont été engagées, mais elles restent encore trop limitées. **La Loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) 2023-2027 prévoit plusieurs mesures visant à améliorer l'attractivité des métiers pénitentiaires,** notamment le doublement des crédits d'amélioration catégorielle, qui atteignent 68,5 millions d'euros, ainsi que le reclassement des surveillants en catégorie B et des officiers en catégorie A. En parallèle, de nouvelles voies de recrutement sont envisagées, notamment avec la création du statut de surveillant adjoint, destiné à élargir le vivier de candidatures.

Toutefois, **ces avancées ne suffisent pas à répondre aux défis structurels qui pèsent sur l'administration pénitentiaire.** Si l'amélioration des conditions salariales constitue une première étape, elle ne pourra produire d'effets réels sans une refonte plus profonde du système. Il s'agirait notamment d'allonger la formation des surveillants, d'améliorer la gestion des carrières pour limiter l'usure professionnelle, et surtout d'investir massivement dans les services d'insertion et de probation, afin de restaurer une politique carcérale qui ne soit pas exclusivement centrée sur la punition.

En l'absence de réformes plus ambitieuses, la situation des prisons françaises continuera de se dégrader, avec un double impact : **un climat**

carcéral de plus en plus instable, marqué par des violences et des trafics difficiles à contenir, et une politique pénale qui perpétue la récidive en négligeant l'accompagnement des détenus vers la réinsertion. Tant que l'État ne fera pas le choix d'un véritable investissement dans les ressources humaines de l'administration pénitentiaire, la crise des effectifs restera une impasse, condamnant les prisons françaises à une spirale de tensions et de dysfonctionnements.

LES PRISONS FRANÇAISES, DES ECOLES DE LA CRIMINALITÉ

Le système carcéral français est à l'agonie. **Avec 80 792 détenus pour une capacité opérationnelle de 62 404 places en décembre 2024, la densité carcérale atteint un niveau critique de 129,5 %, révélant une surpopulation endémique** qui altère largement l'institution pénitentiaire. Cette congestion, qui frappe avec une acuité particulière les quartiers réservés aux hommes – où le taux d'occupation dépasse régulièrement les 200 % –, ne constitue pas une simple défaillance logistique. Elle traduit une faillite plus fondamentale : l'incapacité de la prison à remplir sa mission première, celle de réhabiliter les condamnés et de les préparer à une réintégration de la société.

Déjà en 2020, la Cour européenne des droits de l'homme condamnait la France pour traitements inhumains et dégradants, soulignant l'indignité des conditions de détention : promiscuité, insalubrité, cellules surpeuplées où s'entassaient parfois 3 ou 4 détenus, jusqu'à 4 000 prisonniers contraints de dormir à même le sol.

Mais cette atteinte manifeste aux droits fondamentaux ne représente qu'un aspect du problème. Car au-delà de l'indignité, c'est bien l'inefficacité même de cette institution qui doit être interrogée : loin de protéger la société en réformant les individus, la prison actuelle les enfonce dans un cycle infernal de récidive. Les chiffres sont accablants : **62,9 % des détenus**

libérés en 2016 ont récidivé dans les 5 années suivant leur sortie. Ce constat révèle une mécanique implacable où l'enfermement devient un facteur de criminalisation. Pourquoi ?

D'abord, **la surpopulation carcérale engendre un climat de tension et de violence permanentes.** La promiscuité forcée exacerbe les conflits, alimente des rapports de domination et plonge les détenus dans une logique selon laquelle la brutalité devient un mode d'existence. Finalement, plutôt que de briser la spirale de la délinquance, l'expérience carcérale ne fait que la radicaliser, ancrant les individus plus profondément dans une culture de violence qui les suivra bien au-delà des murs de la prison.

Ensuite, l'exiguïté des établissements pénitentiaires interdit toute différenciation des profils de détenus, les contraignant à cohabiter sans discernement. Cette absence de séparation entre primo-délinquants et détenus ayant déjà un parcours criminel plus structuré peut favoriser des dynamiques d'influence et de reproduction des schémas délinquants. Des esprits vulnérables se retrouvent exposés à des influences délétères, accélérant leur basculement vers des formes de criminalité plus structurées. Là où la prison devrait être un espace de réhabilitation, elle devient un terreau fertile pour les réseaux criminels ainsi qu'un lieu de perfectionnement de l'art du délit et de la transgression plutôt que de l'expiation de sa faute.

Mais surtout, la surpopulation carcérale entraîne un effondrement des dispositifs de réinsertion, vidant la peine de son rôle d'amendement. En raison de la saturation des établissements, l'accès au travail, à la formation et aux parcours d'accompagnement devient un privilège réservé à une minorité de détenus, alors qu'il devrait être la norme. **Tandis qu'en Allemagne, 70% des prisonniers exercent une activité professionnelle en détention, ce chiffre chute à 28% en France.** Or, le travail en prison n'est pas un simple aménagement du quotidien carcéral mais constitue une clé essentielle de la réinsertion, en recréant des habitudes de responsabilité, en

réapprenant la discipline du travail et en brisant le cercle vicieux de l'oisiveté et de la marginalisation.

Cette saturation des dispositifs de réhabilitation entraîne également un détournement des outils censés préparer au retour à la liberté. Les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), qui devraient être réservées aux détenus en fin de peine pour leur permettre de renouer progressivement avec la vie civile, sont aujourd'hui investies par des prisonniers dont la libération n'est pas imminente. Non par souci de cohérence pénitentiaire, mais par nécessité gestionnaire, afin de désengorger les maisons d'arrêt. Ce détournement prive ainsi les détenus qui ont le plus besoin d'une transition encadrée vers la société, aggravant leur précarisation à la sortie et, par ricochet, augmentant le risque de récidive.

Ainsi, **l'incarcération de masse – si elle n'est pas accompagnée de moyens supplémentaires et de capacités de réinsertion – ne constitue, pour l'instant, en rien une réponse à la délinquance ; elle en est au contraire l'un des principaux vecteurs.** En privant les détenus de tout horizon autre que la violence et l'isolement, en réduisant la peine à une relégation sociale sans finalité constructive, la prison échoue non seulement à corriger, mais alimente ce qu'elle prétend combattre. Tant qu'elle persistera à être un lieu de relégation plutôt qu'un espace de reconstruction, elle ne sera qu'un engrenage de plus dans la mécanique de la récidive, incapable de remplir son objectif premier : préparer au retour dans la société.

Tableau 6 : Effectifs des personnes écrouées détenues et densité carcérale**Effectifs actualisés au : 1^{er} décembre 2024***Champ : Métropole et Outre-Mer**Sources :*

- *Effectifs écroués : GENESIS / Traitement : DAP-SSER*
- *Places opérationnelles : Ministère de la Justice / DAP / SDSP / SP2 - Fichier des places opérationnelles*

Niveau	Capacité norme circulaire	Capacité opérationnelle	Ecroués détenus	Densité carcérale
Métropole	59 102	57 830	74 198	128,3 %
Outre-Mer	4 601	4 574	6 594	144,2 %
Total France entière	63 703	62 404	80 792	129,5 %

Capacité norme circulaire : la circulaire A.P. 88.05G du 17 mai 1988 définit le mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires.

Capacité opérationnelle : correspond au nombre de places effectivement disponibles dans les établissements pénitentiaires.

Densité carcérale : ce ratio s'obtient en rapportant le nombre de détenus à la capacité opérationnelle.

Figure – Population carcérale française au 1^{er} décembre 2024

CONSTRUIRE UNE PRISON EN FRANCE : UN LABYRINTHE ADMINISTRATIF

La construction d'un établissement pénitentiaire en France relève d'un véritable parcours d'obstacles administratifs, où chaque avancée se heurte à un labyrinthe de normes, de consultations et de contentieux. Si l'impératif de doter le pays de nouvelles infrastructures carcérales s'impose avec une acuité incontestable, leur concrétisation demeure une entreprise de longue haleine, soumise à d'innombrables entraves et à des délais qui semblent s'étirer indéfiniment.

OBSTACLE N°1 : TROUVER UN SITE

Le premier obstacle réside dans le choix du site au cours duquel l'État se trouve d'emblée contraint par une équation foncière délicate : il lui faut identifier un terrain d'au moins 5 hectares, capable d'accueillir les infrastructures carcérales, tout en veillant à une proximité stratégique avec les juridictions et les forces de l'ordre, gage d'une gestion efficiente des transferts judiciaires. À cela s'ajoute la nécessité d'éloigner l'établissement des zones résidentielles, afin de dissiper les réticences des riverains et de contenir les résistances locales. Cette conjonction d'impératifs réduit drastiquement l'éventail des sites envisageables et place l'État dans une position de négociation souvent ardue avec les collectivités, dont certaines opposent un refus catégorique à l'implantation d'un tel édifice sur leur territoire.

OBSTACLE N°2 : RÉALISER LES ÉTUDES ET AUTORISATIONS PRÉALABLES

Une fois le terrain identifié, **le projet se heurte à une succession d'études et d'autorisations préalables, dont l'ampleur est à la mesure de leur caractère incontournable.**

Parmi elles, **l'étude d'impact environnemental, imposée par l'article L.122-1 du Code de l'environnement, constitue une première étape dont**

l'exigence ralentit considérablement la progression du projet. Réalisée par des bureaux d'études spécialisés, tels que Setec ou Artelia, elle a pour objet d'évaluer avec précision les répercussions du futur établissement sur la biodiversité, la qualité des sols et des ressources hydriques, ainsi que les émissions lumineuses et sonores. Or, sa réalisation, qui s'étend sur une durée minimale de 12 mois, peut se prolonger jusqu'à 2 années entières lorsque l'Autorité environnementale exige des modifications substantielles ou des compensations écologiques destinées à pallier les atteintes à l'écosystème.

L'enquête publique, prévue par l'article L.123-1 du Code de l'environnement, constitue une étape incontournable du processus, répondant à un impératif de transparence démocratique. Destinée à recueillir les observations des citoyens et des élus, elle devient fréquemment le point de départ d'une contestation juridiquement structurée, donnant lieu à une multiplication de recours susceptibles de ralentir, voire de paralyser, l'avancement du projet. La construction d'un établissement pénitentiaire se trouve ainsi exposée à un contentieux foisonnant, chaque irrégularité procédurale, chaque imprécision dans les études d'impact pouvant être exploitées pour en différer la mise en œuvre. Ainsi, à Muret, la construction d'un troisième centre pénitentiaire a ainsi été entravée par un recours introduit devant le tribunal administratif de Toulouse, à l'initiative d'associations écologistes dénonçant des atteintes aux espèces protégées. L'action en justice a conduit à une suspension des travaux, dans l'attente d'une réévaluation complète des conséquences du projet sur l'écosystème local.

Si, de surcroît, le terrain concerné appartient à des propriétaires privés, l'État ne saurait s'y établir sans avoir au préalable obtenu une **Déclaration d'Utilité Publique** (DUP), seule procédure légale autorisant l'expropriation. Mais une fois encore, cette déclaration peut être déférée devant le tribunal administratif, prolongeant le chantier de plusieurs années supplémentaires. Le projet d'implantation d'un établissement pénitentiaire à Vannes en témoigne : soumis à d'importantes réserves locales, il a donné lieu à un réexamen approfondi du dossier, contraignant le commissaire enquêteur à suspendre le projet durant plus de deux ans.

OBSTACLE N°3 : OBTENIR LE PERMIS DE CONSTRUIRE

Pourtant, même à supposer que ces obstacles aient été levés, l'État se trouve confronté à une nouvelle épreuve : **l'obtention du permis de construire dont la procédure s'avère, elle aussi, un facteur de retard considérable.**

Bien que la préfecture soit seule compétente pour instruire la demande, l'autorisation de bâtir est soumise à une instruction minutieuse, impliquant l'expertise de nombreux services administratifs, tels que la **DREAL, les services d'urbanisme et, dans certains cas, l'Architecte des bâtiments de France**. Si le cadre légal prévoit un délai théorique de trois mois, les demandes de compléments d'étude, les ajustements réglementaires et les recours administratifs rallongent systématiquement cette échéance.

Finalement, une fois le processus administratif achevé et les appels d'offre réalisées, les opérations de construction peuvent alors débuter. Leur durée s'échelonne entre trois et cinq ans, sans compter les aléas liés aux conditions météorologiques, aux faillites d'entreprises ou aux adaptations techniques de dernière minute.

Outre la complexité des procédures, **la construction d'un établissement pénitentiaire se heurte à une contrainte budgétaire d'envergure**. Pour cause, l'administration pénitentiaire, traditionnellement reléguée au second plan des priorités de l'État, souffre d'un sous-financement chronique (à l'image de l'institution judiciaire qui demeure elle-même le parent pauvre du budget national). Or, **l'édification d'un centre de détention représente un investissement considérable, dont le coût oscille entre 100 et 300 millions d'euros.**

Ainsi, **bien que le gouvernement ait annoncé la création de 15 000 places supplémentaires d'ici 2027, la faisabilité de cet engagement apparaît de plus en plus incertaine.** Entre la rareté des crédits alloués et l'impératif de maîtrise des dépenses publiques, la concrétisation de ces infrastructures se heurte à des arbitrages budgétaires où la prison peine à s'imposer face à d'autres urgences nationales.

UNE POLITIQUE CARCÉRALE DU XXIÈME SIÈCLE FACE AUX NOUVELLES FORMES DE VIOLENCE

Que nous la qualifions d'« **ensauvagement** », de « **brutalisation des rapports sociaux** » ou, plus justement encore, de « **dé-civilisation** », nul ne peut nier l'**extension préoccupante de la violence dans notre société**³. Les faits sont là : les crimes les plus graves connaissent une progression alarmante, tandis que l'appareil pénal demeure figé dans des capacités carcérales inchangées.

Or, cette contradiction alimente un cercle vicieux où l'impunité s'installe de fait. Aujourd'hui, ce sont près de **100 000 peines de prison qui demeurent inexécutées faute de places disponibles**. Ce hiatus entre la sévérité légitime des condamnations et l'incapacité structurelle à les exécuter fragilise le principe fondamental selon lequel toute sanction prononcée doit être appliquée et affaiblit alors le pacte républicain. Rompre avec cette spirale négative exige une refonte ambitieuse de notre politique pénale et pénitentiaire. **Il ne s'agit pas seulement d'augmenter les capacités carcérales, mais d'adapter notre système de sanction aux défis contemporains.**

Face à la nécessité impérieuse de restaurer l'effectivité des peines, deux axes doivent être envisagés : d'une part, **un accroissement significatif du parc pénitentiaire pour permettre l'incarcération effective des condamnés lorsque cela s'avère nécessaire**, d'autre part, **une modernisation des alternatives à la détention afin de mieux proportionner la réponse pénale et d'éviter que l'encombrement carcéral ne conduise à des renoncements judiciaires**. Seule une politique résolue en ce sens permettra de rétablir le

³ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/297156-delinquance-en-2024-quels-sont-les-chiffres>

lien essentiel entre la faute et la sanction, condition indispensable à la crédibilité de notre justice et à la pacification de notre société.

VOLET 1 : AUGMENTER LES CAPACITÉS CARCÉRALES

LEVIER N°1 : FINANCER UN CHOC D'OFFRE CARCÉRAL ET LA CONSTRUCTION DE PLACES DE PRISON

Nous l'avons vu, depuis 2017, le budget du ministère de la Justice a quasiment été doublé. Dans une situation budgétaire difficile après la dissolution, son budget a malgré tout été sanctuarisé. Il sera difficile de faire mieux, même si la France doit poursuivre cette montée en charge budgétaire.

En France, **le coût de construction d'une place de prison est évalué entre 300 000 euros et 400 000 euros⁴**. Alors que nous comptons près de 65 000 places de prison, **si la France veut doubler sa dotation carcérale, elle doit investir 22,75 milliards d'euros. Sur un quinquennat, cela représente un investissement conséquent de 4,5 milliards d'euros par an.**

Par conséquent, les ressources financières sont à trouver ailleurs. Nous proposons deux pistes budgétaires pour financer la construction de nouvelles places de prison sans contraindre l'État à renforcer la pression fiscale, déjà très importante puisqu'elle représente 46% du PIB, l'un des plus hauts niveaux de l'OCDE. Nous formulons **deux propositions permettant de récolter entre 950 M€ et 1,2 Mds € pour la première, et 500M€ à 950M€ pour la seconde.**

Proposition 1 : Introduire un « Pay to Stay »

Alors que le nombre de personnes incarcérées explose aux États-Unis, le poids des dépenses globales de la politique carcérale devient colossal. L'ensemble des agences gouvernementales réparties sur l'ensemble du

⁴ <https://www.latribune.fr/economie/france/prisons-le-cout-pour-les-finances-publiques-ne-pourra-que-s-alourdir-1025733.html>

continent américain ne parviennent plus à répondre aux besoins de ce nouveau phénomène. En réponse, 43 États des États-Unis décident de faire reposer la pression financière des prisons sur les détenus.

« LES CHAMPIONS DE L'INCARCÉRATION »

Complexe, le système carcéral américain ne s'est pas formé d'un seul bloc applicable uniformément sur les cinquante États fédérés. En effet, il existe non pas une organisation, mais bien trois.⁵

Au sein de chaque États fédérés, à l'échelle du comté se trouve une sorte de prison de proximité. Elle regroupe les auteurs de délits mineurs, mais aussi les personnes en attente de procès. Ce sont les équivalents de nos maisons d'arrêt.

A l'échelon territorial supérieur, au niveau de l'État fédéré se trouvent un réseau de plusieurs prisons d'États. Elles sont réservées aux individus ayant été condamnés pour une infraction aux lois de l'État fédéral. En dernier lieu, à l'échelon fédéral, les États-Unis ont mis en place des prisons fédérales, dans lesquelles sont incarcérés les auteurs d'infractions aux lois fédérales. Toutefois existe aussi des prisons gérées par des opérateurs privés. Situés sur l'ensemble du territoire des États fédérés, leur importance est devenue capitale. **Entre 2000 et 2015, la densité de population carcérale en structure privée a augmenté de 45%.⁶**

Au total, l'Amérique comptait plus de 5 000 prisons en 2023, avec plus de 2 millions de personnes incarcérées⁷.

⁵ Poiret, G. (2018). [Le système carcéral américain entre mythes et réalités](#). La Géographie, 1568(1), 27-31.

⁶ Op.cit

⁷ .Lauren-Brooke Eisen, « [America's Dystopian Incarceration System of Pay to Stay Behind Bars](#) », Brennan Center, dans la Revue Human Rights, 19 avril 2023.

Si en France, le coût d'incarcération journalier était évalué à 128€ en 2025, le coût moyen aux États-Unis est à environ 148,92 dollars⁸ pour l'exercice 2024-2025. Or, comment financer de tels coûts ?

UNE SURCHARGE QUI A UN COUT

En 2019, la prise en charge des détenus coûtait 82 milliards de dollars, selon l'Urban Institute⁹. Pour y faire face, la solution a été celle de faire peser cette surcharge directement sur les détenus. Il s'agit de la généralisation du travail.

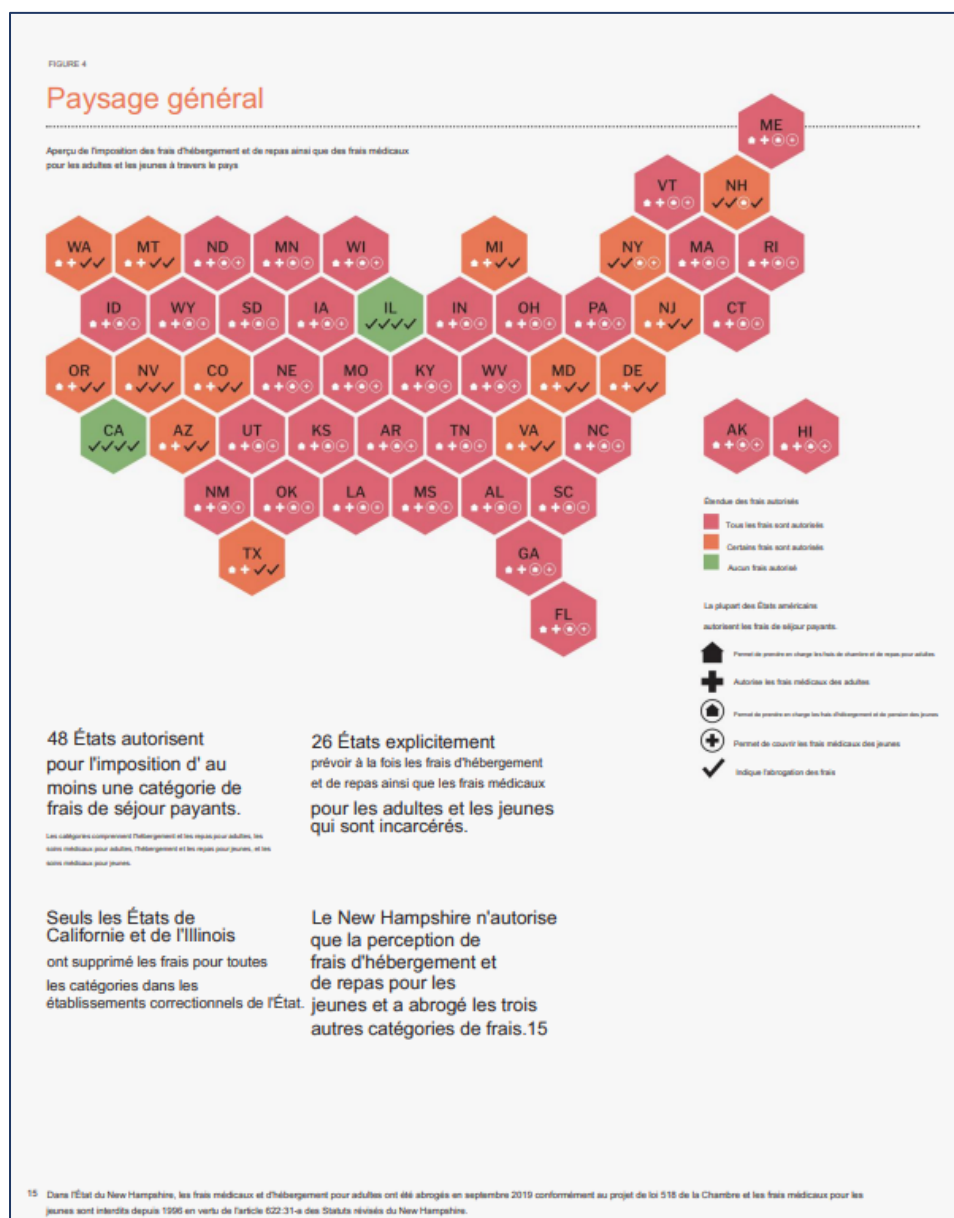
C'est de là que vient la politique du « pay to stay ». Dans ce principe, appliqué différemment selon les États, les détenus paient majoritairement deux types de frais : les frais d'hébergements et les frais liés aux services.

La reproduction graphique ci-dessous, fournie par Prison Policy Initiative en 2025, relate la façon dont le « pay to stay » est appliqué dans l'ensemble des États fédérés des États-Unis.

Image 1 – L'application du « pay to stay » selon les États fédérés des États-Unis

⁸ North Department of Adult Correction : <https://www.dac.nc.gov/information-and-services/publications-data-and-research/cost-corrections>

⁹ Op. Cit : <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/americas-dystopian-incarceration-system-pay-stay-behind-bars>



Nota bene : nous avons traduit cette page pour faciliter sa compréhension.

Parmi les frais d'hébergements sont inclus : l'ameublement de première nécessité, tels que le matelas, des toilettes et la restauration. Selon une enquête¹¹ menée par une sociologue de l'université de Rutgers, Professeure Brittany Friedman, certains États ont mis en place un système de facturation au forfait journalier. Selon cette dernière, **certaines détenus payent 20 à 80 dollars par jour et ce, sur toute la durée de leur détention.**

¹⁰ Prison Policy Initiative, « [Pay to Stay research and policy brief](#) », 2025.

¹¹ Fines and Fees Justice Center, [Unveiling the necrocapitalist dimensions of the shadow carceral state : On pay-to-stay to recoup the cost of incarceration](#), 2020.

Parmi les frais liés aux services, ce sont principalement les frais de bases comme les quotes-parts et autres coûts générés pour l'obtention d'un rendez-vous médical, ou bien les coûts pour que le détenu puisse téléphoner ou se servir du numérique pour envoyer des mails par exemples. Une étude menée par le Brennan Center for Justice de 2014 indiquait que 35 à 40 États faisaient payer aux détenus leurs frais médicaux. Deux exemples concrets sont ceux des prisons du comté de Dallas et de l'État du Texas. La première facture 10 dollars la consultation médicale aux détenus, et le deuxième jusqu'à 13,55 dollars.

Pour pouvoir financer leurs frais, les détenus doivent effectuer des travaux. **Selon le Brennan Center¹², 65% d'entre eux travaillent.** Des travaux complémentaires effectués par le Prison Policy Initiative révèlent qu'ils occupent principalement des emplois manuels, que ce soit dans les espaces verts, la restauration ou les petits travaux dans le secteur du bâtiment.

Le taux horaire, bien qu'il varie selon les États et les secteurs, reste néanmoins très bas. Les emplois dans le bâtiment rémunèrent en moyenne entre 0.14 dollars et 0.63 dollars de l'heure, tandis que les détenus menant des missions au service des agences gouvernementales elles-mêmes sont payés entre 0.33 et 1.41 dollars de l'heure. Cependant, certains États, comme le Texas, ne rémunèrent aucuns détenus.

Cette politique publique créer une nouvelle relation entre l'État et le détenu : la relation du "créancier-débiteur". Une simulation faite par Prison Policy Initiative en juin 2025 mets en lumière le coût moyen global qu'un détenu paierait pour 168 jours de détention :

Simulation 1 - Coût moyen estimé pour 168 jours de détention aux États-Unis

¹² Op.cit

FIGURE 2

Scénario hypothétique de maintien en détention rémunéré : 168 jours

d'emprisonnement. Prenons l'exemple d'un détenu, « John Doe », condamné à 168 jours de prison. Durant son incarcération, il occupe un emploi pénitentiaire classique au sein de l'établissement où il est détenu. Ces emplois, parfois appelés « emplois de soutien à l'établissement », sont les plus courants en prison et comprennent des fonctions telles que l'entretien, la blanchisserie, l'aménagement paysager et la restauration. Ils se distinguent des emplois proposés par les « ateliers pénitentiaires », entreprises publiques employant des détenus pour produire des biens et fournir des services vendus aux administrations.

Revenu*	0,63 \$ /heure John perçoit le salaire le plus élevé pour un emploi régulier dans une usine.	30 heures/semaine Semaine de travail moyenne.	+	453,60
Dépenses**	18 \$ par semaine Dépenses moyennes à la cantine pour le café et les articles de toilette.	130 \$/mois Appels téléphoniques, transport et autres frais divers.	-	(1212,00)
Séjour payant Frais***	5 \$ de participation aux frais médicaux x2 John se foule la cheville en faisant de l'exercice et doit payer chaque visite à la clinique.	1500 \$ par mois La chambre et les repas de John sont facturés 50 dollars par jour.	-	(9 010,00)

* Le montant du salaire indiqué est une moyenne calculée et publiée par la Prison Policy Initiative à partir des données disponibles en 2017 pour 14 États ; 30 heures par semaine constituent également la définition la plus courante du travail à temps plein en prison, selon leurs recherches (Sawyer, 2017). Le revenu total calculé est donc le revenu maximal possible, mais pour de nombreuses personnes incarcérées, leur revenu réel sera bien inférieur.

** D'après une étude de 2018 publiée par la Prison Policy Initiative, une personne incarcérée dépense en moyenne environ 947 \$ par an à la cantine. Cela représente environ 18 \$ par semaine (Raheer, 2018). Ces dépenses supplémentaires constituent une estimation prudente basée sur plusieurs sources. L'Urban Institute estime que les personnes incarcérées dépensent entre 50 et 100 \$ par mois en appels téléphoniques (Loonstyn & Galley, 2023). La Prison Policy Initiative a également constaté qu'elles dépensent entre 0,27 et 0,30 \$ par message électronique (Wessler, 2023). En supposant un coût de 100 \$ par appel, 15 \$ par message (pour 50 messages) et en tenant compte d'autres dépenses diverses, on arrive à 130 \$ par mois.

*** D'après nos données, le montant le plus fréquent des participations aux frais médicaux est de 5 dollars. Le montant le plus élevé que nous ayons trouvé, inscrit dans la législation de l'État du Kentucky, est de 50 dollars pour l'hébergement et les repas.

À l'issue de sa peine, John devra :

9 768,40 \$

¹³Nota Bene : Nous avons traduit cette page pour faciliter sa compréhension.

UN PROCESSUS QUI DÉMONTRE SES LIMITES

Dans la conduite de nos recherches sur les effets de la politique du « Pay to Stay », nous parvenons à observer des limites, voir des inefficacités dont il faut en prendre compte avant d'envisager toute transposition.

D'une part, les limites portent sur la résolution même de l'origine de cette politique, à savoir l'allègement des coups financiers. Selon le rapport produit par Prison Policy Initiative et Campaign Zero de 2025¹⁴, le pourcentage du « Pay to Stay » sur les recettes se situe en dessus de 1%. Les auteurs de cette étude ont pris l'exemple du Connecticut. Pour l'année 2019, cet État n'a perçu que 6 millions de dollars, pour une politique qui coûtait 632 millions

¹³ Prison Policy Initiative (2025) « Pay to Stay research and policy brief » op.cit.

¹⁴ Byun, W, Stevenson K, & Loyo, M (2025), Paying for one's own incarceration : national landscape of "pay-to-stay" fees. Campaign Zero.

de dollars à la même année. Ainsi, le ratio dépense-recettes démontre une certaine inefficacité.

D'autres part, les limites portent sur les conséquences réelles sur le détenu, sa réinsertion et la charge supplémentaire qu'il implique sur sa famille et ses proches. Outre le fait qu'elles ont conduit à la précarisation des détenus et des familles de détenus, les politiques du « pay to stay », elles ont pu mener à exposer les prisonniers une inaccessibilité aux prestations et services de première nécessité. Ceci est particulièrement vrai en matière de santé et d'accès à un professionnel de santé. Le mécanisme utilisé par la plupart des États est celui du « ticket modérateur ». Il s'agit de la fixation d'un montant pour chaque consultation médicale. Ces frais peuvent osciller entre 3 à 5 dollars par visite, mais dans certains États, la somme peut être autour de 13,50 dollars. Or, ces sommes sont maintes fois supérieures aux rémunérations perçus pour ceux effectuant des missions et petits travaux, dont le taux horaire a été présenté plus haut.

Pour les détenus souffrant d'une maladie ou ayant besoin d'un traitement régulier, avoir accès aux soins devient alors compliqué. Car en effet, le rapport de 2022 de l'ACLU et de l'Université de Chicago Global¹⁵ a révélé que les prisons déduisent jusqu'à 80% des salaires des personnes incarcérées. Ces prélèvements servent au paiement des peines financières, mais aussi aux impôts et aux charges connexes, comme les pensions alimentaires.

Une autre limite observée réside dans le fait qu'elle ne prévient pas la récidive. En effet, 38%¹⁶ des individus ayant déjà un passé carcéral dans l'État de l'Alabama ont récidivé. Pour certains d'entre-eux, ils ont été replacés en détention pour n'avoir pas remboursé les frais de leur précédente détention, en vertu du fait que le non-paiement des frais constitue un outrage au tribunal. Alors, dans ces conditions, le « pay to stay » produit un cercle vicieux

American Civil Liberties Union (ACLU), (2022), Captive Labor : Exploitation of incarcerated worker. <https://www.aclu.org/news/human-rights/captive-labor-exploitation-of-incarcerated-workers>. Consulté le 21 mai 2026

¹⁶ Alabama Appleseed Center for Law & Justice (2018). « Under pressure : how fines and fees hurt people, undermine public safety, and drive Alabama's racial wealth divide. »

qui maintient un rapport incessant du « créancier-débiteur », obstrue les places de prison et reconduit inlassablement l'individu en posture de délinquant.

S'APPROPRIER LE PRINCIPE TOUT EN APPRENANT DES ERREURS AMÉRICAINES

Bien que l'application du « pay to stay » résidaient dans les mêmes besoins que nous connaissons aujourd'hui, il faut toutefois mesurer les difficultés et les formes d'impuissances.

La première proposition serait de réserver ce cas aux détenus incarcérés pour des faits graves. C'est la solution choisie par plusieurs États récemment. Le Connecticut a en effet révisé sa politique du « pay to stay », en le réservant, depuis 2022, aux auteurs de crime grave comme les meurtriers.

Toujours dans cet optique d'adapter le « pay to stay », la proposition suivante réside dans le plafonnement des paiements. Hartford a notamment décrété que seuls les détenus dont les frais d'incarcérations sont supérieurs à 50 000 dollars sont tenus à participer au financement de leur détention. Une logique similaire pourrait permettre de cibler les plus dangereux et de favoriser également la proposition 12 de ce présent rapport, à savoir l'amplification des courtes peines de prison.

Enfin, la dernière proposition de transposition serait de faire reposer une créance des soins médicaux tout en élaborant une grille permettant de distinguer les consultations selon leur niveau de gravité ou le niveau de nécessité. Le risque d'appliquer la méthode américaine sans aucuns accommodements est celui de l'incompatibilité juridique avec certains principes régissant les droits de l'Homme, ou encore du principe lui-même de dignité humaine. Ainsi, l'offre doit répondre aux impératifs d'accessibilité aux besoins de première nécessité, comme celle de pouvoir consulter un médecin si ce dernier souffre d'une pathologie.

COMMENT FAIRE PAYER EN FRANCE : UN MODELE SOUS FORME DE DROIT DE SEJOUR - en augmentant le nombre de personnes qui travaille.

Délits	Drogue	Circulation	Vol	Violences	Viols et VSS	Homicide volontaire	Total
Incarcérations	8 000	3000	10 500	13 500	7 300	4 900	~ 47 300

Ce tableau recense seulement 6 catégories d'infractions menant à la détention de leurs auteurs. Toutefois, au 1er avril 2026, le nombre de détenus s'élève à 86 140, selon l'Observatoire des disparités dans la justice pénale.

Ainsi, **en prenant en compte ce chiffre, le résultat serait le suivant :**
(30x365) x86 140 = 943 233 000 € de recettes par an sur la base d'une somme forfaitaire de 30e/jour. Si nous passons cette somme à 40e :
(40x365) x 86 140 = 1 257 644 000 € par an.

Il faut néanmoins prendre en considération un élément important dans notre élan : le risque (très probable), de l'insolvabilité des détenus. Dans leur proposition de loi visant à « instaurer une participation des détenus aux frais d'incarcération », Éric Ciotti et plusieurs de ses collègues envisage la création d'un « compte dette pénitentiaire¹⁷ », pouvant être recouvert une fois la détention terminée. La dette pourrait être recouverte grâce à un prélèvement sur les revenus et les successions qui seront postérieures à sa détention.

¹⁷ Assemblée nationale, Amendement n°101 : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/1585/AN/101>

Proposition 2 : **Porter à l'échelle européenne pour un « principe de réparation sécuritaire »**

Le principe de réparation est un principe du droit international, notamment environnemental. En effet, il y figure la règle de l'interdiction du préjudice transfrontalier, ou principe du *No Harm*, consacré ultérieurement par le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 et le Principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992, dispose que **les États ont le devoir de veiller à ce que les activités menées sous leur juridiction ou leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres États ou de régions situées au-delà des limites de leur juridiction nationale.**

Or, chaque État détient l'obligation coutumière absolue de réadmettre ses propres ressortissants sur son territoire. **Lorsqu'un État tiers refuse de délivrer les laissez-passer consulaires (LPC) indispensables à l'éloignement de ses nationaux sous le coup d'une Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF), il commet une omission souveraine constitutive d'un fait internationalement illicite.**

Il est possible d'imaginer une transposition de la doctrine du dommage environnemental transfrontalier au champ des politiques migratoires et pénales. De la même manière qu'un État pollueur est tenu de réparer intégralement le préjudice écologique et les coûts de dépollution subis par un État victime, un État d'origine qui refuse d'assumer sa responsabilité souveraine de réadmission impose des externalités négatives financières et structurelles directes à l'État d'accueil. Les Etats-Unis de Donald Trump ont mis en place une telle doctrine avec des pays comme la Colombie ou encore le Mexique.

Ce préjudice, de « surcharge sécuritaire forcée », englobe non seulement les coûts d'entretien quotidien de ces ressortissants au sein du système pénitentiaire ainsi que les coûts d'investissement massifs requis pour étendre les capacités d'accueil carcérales afin de pallier la surpopulation. En vertu des principes de partage de la responsabilité et de réparation

intégrale, **l'État défaillant doit être tenu de compenser financièrement l'État d'accueil.** Le dommage objectif causé à la collectivité par l'obstruction consulaire s'apparente au préjudice écologique pur, qui requiert une réparation par priorité en nature, et subsidiairement par équivalent financier sous forme de dommages et intérêts affectés à la compensation de la surcharge publique.

C'est à partir de cette base que **la France, comme de nombreux pays européens, pourrait faire prévaloir un principe de réparation de la part de pays refusant une collaboration migratoire et sécuritaire créatrice de surpopulation carcérale.** Au 1er avril 2026, les établissements pénitentiaires français comptaient 88 145 détenus pour une capacité opérationnelle théorique de seulement 63 353 places, ce qui représente une densité carcérale moyenne de 139,1 %.

Or, plus de 19 000 détenus dans les prisons françaises sont de nationalité étrangère, soit un taux d'extranéité de 24,5 %, représentant 1 détenu sur 4. Les ressortissants de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie représentent près de la moitié de la population carcérale étrangère globale.

Zone géographique / Nationalité	Part dans la population carcérale étrangère	Détenus étrangers
Afrique	49,6 %	9 424
-- Algérie	13,4 %	2 546
-- Maroc	13,7 %	2 603
-- Tunisie	6,9 %	1 311
-- Autres pays d'Afrique	15,6 %	2 964
Europe	36,6 %	6 954
-- Union Européenne	25,4 %	4 826
-- Hors UE	11,2 %	2 128
Amériques	7,7 %	1 463
Asie	4,8 %	912
Océanie & Autres	1,3 %	247

Pour les trois nationalités les plus représentées dans la population carcérale en France, l'exécution des OQTF est plus faible que le taux national d'exécution, lui-même déjà faible puisque structurellement proche de 10%, soit entre 85% et 90% de non-exécution des OQTF. L'Algérie illustre parfaitement cette dynamique d'obstruction consulaire : **alors que 30 000 OQTF ont été édictées à l'encontre de ses ressortissants en 2024, le consulat algérien n'a délivré des LPC que dans 10 % des cas, limitant le nombre effectif de retours vers ce pays à moins de 3 000 individus**¹⁸.

Le coût journalier moyen d'un détenu en France est estimé à 130 € en moyenne par jour dans un établissement fermé selon l'administration

¹⁸ <https://www.franceinfo.fr/monde/afrique/algerie/expulsions-vers-l-algerie-alger-a-delivre-150-laissez-passer-consulaires-depuis-fevrier-2026-8011997.html#:~:text=Selon%20les%20chiffres%20du%20ministère,été%20renvoyés%20dans%20leur%20pays.>

pénitentiaire¹⁹, soit un coût annuel autour de 50 000€. **Incarcérer 19 000 ressortissants étrangers coûte aux finances publiques près de 950 millions d'euros chaque année aux finances publiques**, dont 475 millions d'euros pour les seuls ressortissants du Maghreb.

Un principe de réparation permettrait à l'État français de financer la construction de près de 3 000 places de prison, un chiffre qui pourrait doubler si l'on privilégie la construction de places modulaires.

LEVIER N°2 : RATIONALISER LA PROCÉDURE DE CONSTRUCTION

Proposition 3 : **Créer un régime dérogatoire pour les établissements pénitentiaires de « Projet d'intérêt pénitentiaire majeur » (PIPM)**

Dans un contexte marqué par la saturation chronique des établissements pénitentiaires et la lenteur préoccupante de leur renouvellement, la construction de nouvelles places se heurte à un enchevêtrement procédural qui bride les capacités d'action de l'État.

Chaque projet est soumis à une succession d'étapes administratives – études d'impact, enquêtes publiques, autorisations environnementales, délivrance du permis de construire – qui s'échelonnent sur plusieurs années, souvent prolongées par des contentieux. Ce délai structurellement trop long, combiné à la complexité juridique et à la fragmentation des responsabilités, nuit à la réactivité de la puissance publique et retarde la réponse à une crise carcérale pourtant reconnue comme prioritaire par le gouvernement.

Face à cette impasse, **la création d'un régime dérogatoire spécifique – le statut de « Projet d'intérêt pénitentiaire majeur » (PIPM) – permettrait d'accélérer et de sécuriser les projets de construction en s'inspirant des dispositifs déjà déployés pour les grands projets industriels ou sportifs.**

¹⁹ <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-journal-de-l-eco/combien-coutent-les-prisons-7273696#>

À l'image des dérogations mises en place dans le cadre de la loi ASAP (2020) ou de la loi relative aux Jeux olympiques de 2024, ce régime offrirait un cadre juridique unifié, plus souple, et mieux adapté aux exigences opérationnelles de l'action pénitentiaire.

Concrètement, **ce statut pourrait être instauré par une loi sectorielle ou intégré à une loi de programmation pour la justice**. Il reposerait sur une adaptation ciblée du Code de l'environnement, du Code de l'urbanisme et du Code pénitentiaire, afin d'introduire une procédure intégrée et encadrée pour les projets qui répondent à des critères d'urgence ou d'intérêt national – par exemple, lorsqu'ils figurent dans le plan gouvernemental de création de places ou qu'ils visent à résorber des zones de surpopulation aiguë. Une fois classé PIPM, un projet pourrait bénéficier d'une série d'allègements procéduraux : instruction unique des demandes administratives, enquête publique fusionnée, autorité environnementale référente unique, délai maximal de neuf mois pour l'instruction des autorisations, et référé précontractuel accéléré.

Loin de constituer un contournement des règles environnementales ou démocratiques, **ce régime viserait à les adapter au contexte spécifique de la construction pénitentiaire, tout en garantissant les principes fondamentaux : transparence, participation, protection des écosystèmes**. Il s'agirait ainsi de rationaliser sans dénaturer, en intégrant des garde-fous clairs tels que l'obligation de compensation écologique, la publicité des décisions, et l'association précoce des élus locaux.

En dotant l'État d'un cadre d'action plus efficace, ce régime dérogatoire permettrait non seulement de réduire les délais de réalisation – **en passant de 7 à 10 ans actuellement à 3 à 5 ans** – mais aussi de renforcer la lisibilité des procédures, de maîtriser les coûts liés aux retards, et de réaffirmer la capacité de l'administration à agir dans des délais compatibles avec les impératifs de dignité, de sécurité et de réinsertion.

Proposition 4 : **Réduire les délais de contentieux pour les projets pénitentiaires**

Au-delà des lourdeurs administratives, la construction des établissements pénitentiaires souffre d'un second frein, souvent décisif : la judiciarisation excessive de la procédure.

Chaque autorisation administrative – permis de construire, déclaration d'utilité publique (DUP), autorisation environnementale – peut faire l'objet de recours, qui allongent les délais de plusieurs années, fragilisent la continuité des chantiers et génèrent des surcoûts considérables. Cette situation est d'autant plus problématique que les recours ne proviennent pas toujours de personnes directement concernées, mais parfois d'acteurs mobilisés à titre idéologique ou stratégique, à l'image de certaines associations militant contre la politique carcérale de l'État.

Pour répondre à cette impasse, une réforme ciblée du Code de justice administrative (CJA) permettrait de créer un régime contentieux spécifique aux projets pénitentiaires, inspiré des dispositifs déjà en place dans d'autres secteurs. C'est notamment le cas du droit de l'urbanisme, profondément réformé par la **loi ELAN (2018), qui a introduit une procédure accélérée de traitement des recours contre les permis de construire.** Ce régime repose sur trois piliers : **la réduction des délais de jugement, le filtrage de l'intérêt à agir, et la limitation des effets suspensifs.** Ces leviers pourraient être transposés au contentieux carcéral avec les adaptations nécessaires.

Concrètement, **la réforme viserait à imposer un délai impératif de jugement de 6 mois maximum pour les contentieux visant un projet pénitentiaire reconnu comme d'intérêt national.** Ce traitement prioritaire permettrait de fluidifier le déroulement des procédures, de rassurer les opérateurs publics et privés, et d'éviter les effets paralysants des recours à répétition. La procédure pourrait être confiée à un juge unique, comme c'est déjà le cas dans certains domaines sensibles (étrangers, urbanisme, environnement), en application de l'article R.222-13 du CJA.

Par ailleurs, **la recevabilité des recours pourrait être restreinte aux requérants ayant un intérêt direct, personnel et certain, en cohérence avec l'article L.600-1-1 du Code de l'urbanisme**, qui limite les actions aux associations déclarées depuis plus d'un an, localement implantées, et dont l'objet statutaire est en lien avec le projet. Cette restriction permettrait de réduire les recours opportunistes, tout en maintenant le droit au contentieux pour les acteurs véritablement concernés.

Enfin, **la réforme pourrait prévoir la suppression de l'effet suspensif automatique pour certains actes, en généralisant le référé-suspension à la demande (article L.521-1 CJA)**. Cela obligerait les requérants à démontrer un caractère d'urgence et un moyen sérieux, filtrant ainsi les recours manifestement dilatoires. Une clause d'irrecevabilité automatique pourrait même être introduite lorsque l'intérêt à agir n'est pas justifié dès le dépôt du recours.

L'ensemble de ces mesures ne viserait pas à entraver le droit au juge, mais à l'encadrer dans des conditions compatibles avec les impératifs d'intérêt général. À l'image des dispositions adoptées pour les projets d'infrastructures olympiques (**loi n° 2018-202 du 26 mars 2018**), un tel régime contentieux permettrait de garantir un équilibre entre sécurité juridique, célérité et exigence démocratique.

Proposition 5 : **Créer un « Fonds prison » sur le modèle du Fonds vert conçu comme un multiplicateur des dispositifs existants**

Dans de nombreuses régions, la construction d'un établissement pénitentiaire se heurte à une opposition frontale des élus locaux. Crainte pour l'image du territoire, saturation des services, rejet de la population, les résistances sont fortes, et parfois décisives.

Faute d'un cadre incitatif solide, les négociations entre l'État et les communes s'enlisent, retardant voire annulant certains projets pourtant indispensables à la lutte contre la surpopulation carcérale et à l'efficacité de

nos prisons. Afin de diminuer les réticences locales, **l'État devrait sortir d'une logique purement défensive pour assumer une stratégie de valorisation**. L'enjeu n'est pas de compenser passivement, mais d'accompagner activement. Et pour cela, nul besoin de créer de nouveaux crédits : il suffit d'utiliser intelligemment les leviers existants.

D'abord, les retombées économiques d'un chantier pénitentiaire sont immédiates et concrètes. Sur plusieurs années, ce sont des centaines d'emplois qui sont mobilisés dans le bâtiment, les travaux publics, la logistique ou la sécurité. Pour maximiser cet impact local, l'État pourrait conditionner ses marchés publics à des clauses d'insertion économique territoriale, favorisant le recours à des entreprises implantées dans le département ou dans l'intercommunalité d'accueil. Concrètement, ces clauses pourraient prendre la forme d'un quota minimal de sous-traitance locale (par exemple 25 % du montant du marché), d'une pondération dans la notation des offres valorisant les groupements incluant des TPE/PME locales, ou encore de critères relatifs à l'emploi local ou à l'insertion de publics éloignés de l'emploi (jeunes sans qualification, bénéficiaires du RSA, travailleurs handicapés). L'article L.2112-2 du Code de la commande publique autorise ces clauses dès lors qu'elles sont justifiées par l'objet du marché et qu'elles respectent le principe de non-discrimination entre candidats. Ces mécanismes, déjà utilisés pour les chantiers de rénovation urbaine ou les grands projets d'infrastructure, permettraient de réinjecter directement les investissements de l'État dans le tissu économique du territoire concerné, et de renforcer ainsi l'attractivité de la construction pénitentiaire.

Ensuite, l'accueil d'un établissement pénitentiaire pourrait s'accompagner d'un « **pack prison** », un dispositif contractuel offrant aux collectivités concernées un accès prioritaire aux aides d'aménagement existantes, sans création de lignes budgétaires nouvelles. Il ne s'agirait pas d'inventer un énième mécanisme d'indemnisation, mais de redéployer intelligemment les outils déjà disponibles, comme la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), ou encore les crédits du Fonds vert et de l'Agence nationale de la cohésion des

territoires (ANCT). Ces enveloppes, habituellement réparties sur appel à projets, pourraient être fléchées en priorité vers les communes accueillant une prison, avec des taux de subvention majorés ou une instruction accélérée des dossiers. Très concrètement, cela permettrait de financer des travaux de rénovation des équipements publics, de modernisation des infrastructures routières, ou de sécurisation des abords du site pénitentiaire. Ces projets, directement visibles par les habitants, permettraient aux maires de valoriser l'arrivée de la prison comme un levier d'investissement local, plutôt qu'un simple coût pour la commune.

Finalement, en renforçant l'attractivité locale des projets pénitentiaires sans alourdir la dépense publique, cette approche territorialisée permettrait de débloquent politiquement des projets aujourd'hui gelés, et de faire de la prison non plus un fardeau imposé, mais un levier de négociation et de revitalisation pour les territoires concernés.

LEVIER N°3 : AUGMENTER LES MOYENS HUMAINS

La récente revalorisation salariale des surveillants pénitentiaires, effective depuis le 1^{er} janvier 2024, marque une avancée significative dans la reconnaissance de leur engagement. En effet, **un surveillant en début de carrière bénéficie désormais d'une rémunération nette mensuelle de 1 990 €, contre 1 770 € en 2017, soit une augmentation de plus de 200 € nets par mois.** Cette progression s'inscrit dans le cadre du reclassement en catégorie B, visant à améliorer l'attractivité du métier. Toutefois, si cette hausse salariale constitue une avancée notable, elle ne saurait à elle seule résoudre les défis structurels auxquels fait face l'administration pénitentiaire.

Comme le rappelle France Stratégie, la qualité de l'emploi — et donc son attractivité — repose sur un ensemble de critères, parmi lesquels les conditions de travail, d'emploi, les horaires, les perspectives d'évolution et les avantages sociaux jouent un rôle aussi décisif que la rémunération. Or, dans la pénitentiaire, tous ces indicateurs demeurent dégradés, et c'est leur amélioration simultanée qui doit être recherchée.

Proposition 6 : **Adopter le cycle de travail Lundi/Jeudi – Jeudi/Lundi – Nuit sèche expérimentée dans la maison d'arrêt du Mans**

Premièrement, **les conditions de travail sont unanimement décrites comme éprouvantes**. Comme mentionné précédemment, la surpopulation carcérale, le sous-effectif chronique, l'explosion des troubles psychiatriques en détention, et la fréquence des agressions verbales ou physiques, constituent autant de facteurs de stress aigu. À cela s'ajoute une organisation du temps de travail déconnectée des exigences du corps humain : **selon les syndicats, les cycles 3/2 ou 4/2, aujourd'hui majoritairement en vigueur, génèrent une fatigue cumulative importante, aggravée par des journées qui dépassent parfois les 15 heures consécutives**. Cette réalité quotidienne explique l'épuisement professionnel massif observé dans la profession, nourrissant absences répétées, tensions internes et désengagement.

Une expérimentation menée à la maison d'arrêt du Mans propose une piste prometteuse : **l'adoption du cycle Lundi/Jeudi – Jeudi/Lundi – Nuit sèche**. Ce rythme plus régulier, plus prévisible, offre aux agents une meilleure récupération, tout en assurant une continuité du service. Il conviendrait, dans un premier temps, d'étendre cette expérimentation à plusieurs établissements pilotes, représentatifs de la diversité du parc pénitentiaire (centres urbains, zones rurales, ultramarines). Une évaluation d'impact, confiée à l'Inspection des services pénitentiaires, permettrait d'objectiver ses effets sur le bien-être au travail, l'absentéisme et le climat carcéral. En cas de résultats probants, une circulaire d'encouragement à l'adoption généralisée pourrait être émise par la Direction de l'administration pénitentiaire, laissant aux directions locales la marge nécessaire à l'adaptation de leurs plannings.

Proposition 7 : Créer un corps d'agents logistiques pénitentiaires

Par ailleurs, afin de réduire la pression qui s'exerce sur les surveillants permanents, il conviendrait d'approfondir la réflexion sur l'organisation interne des établissements pénitentiaires, en s'appuyant sur des pratiques déjà en partie mises en œuvre.

Aujourd'hui, **une fraction notable des tâches confiées aux surveillants — telles que la distribution des repas, la gestion des stocks, l'accompagnement logistique ou l'entretien des locaux — relève de missions annexes**, pouvant être assurées par d'autres personnels. Certaines de ces fonctions sont déjà partiellement externalisées auprès d'opérateurs privés comme Sodexo, ou confiées à des personnels contractuels recrutés pour appuyer les équipes titulaires, à la suite du vote de l'Assemblée en juillet 2023 autorisant le recrutement de surveillants contractuels.

Toutefois, ces initiatives demeurent éparées, fragmentaires et essentiellement locales. Elles ne s'inscrivent pas dans une politique globale d'organisation du travail carcéral, et peinent à répondre aux besoins structurels des établissements. Il serait donc pertinent d'aller plus loin, en institutionnalisant un corps d'agents logistiques pénitentiaires, sur le modèle des agents de service hospitalier (ASH) dans les hôpitaux. Ces agents, recrutés sous statut contractuel de catégorie C, pourraient être formés aux spécificités de l'environnement carcéral — notamment en matière de sécurité passive, de posture professionnelle et de gestion des interactions — afin de prendre en charge l'ensemble des tâches périphériques, tout en restant distincts des missions de sécurité et de surveillance assurées par les surveillants titulaires.

Ce dispositif, pensé à l'échelle nationale, permettrait à la fois de recentrer les surveillants sur leur cœur de métier — la gestion humaine et sécuritaire des personnes détenues — et de rationaliser la répartition des charges de travail au sein des établissements. Recrutés prioritairement dans les territoires à fort taux de chômage, ces agents

logistiques offriraient en outre une voie d'insertion professionnelle concrète, contribuant au dynamisme local des bassins d'emploi.

D'un point de vue budgétaire, cette mesure serait peu onéreuse pour l'État, les agents contractuels de catégorie C représentant un coût bien inférieur à celui d'un surveillant titulaire. Surtout, elle aurait des effets d'amortissement à moyen terme, en réduisant l'usure professionnelle, en améliorant l'organisation du travail, et en limitant les coûts indirects liés à l'absentéisme, au turnover et aux désorganisations internes. Il s'agirait, enfin, d'un signal fort envoyé aux surveillants, qui verraient leur fonction recentrée et revalorisée autour de ses dimensions initiales.

Proposition 8 : **Repenser les trajectoires de carrière dans l'administration pénitentiaire**

La pénitentiaire souffre d'un déficit d'horizon pour ses agents, qui, au fil des années, peuvent éprouver un sentiment de stagnation professionnelle.

Bien que des mécanismes de mobilité interne existent, tels que le détachement ou l'intégration directe vers d'autres corps de la fonction publique, ces opportunités restent souvent méconnues ou insuffisamment valorisées. Les agents pénitentiaires peuvent, en théorie, accéder à des postes dans l'administration centrale, les services d'insertion, la police nationale ou les douanes. Cependant, la mise en œuvre pratique de ces passerelles demeure complexe et nécessite une clarification des procédures, ainsi qu'une communication renforcée sur les opportunités disponibles.

Pour pallier cette situation, **il serait judicieux d'instaurer des concours internes réservés, valorisant l'expérience acquise par les agents pénitentiaires.** Ces concours offriraient des perspectives d'évolution claires et atteignables, motivant ainsi les personnels à s'investir durablement dans leur carrière. Des exemples inspirants existent déjà dans d'autres branches de la fonction publique. Par exemple, le dispositif Passerelle permet chaque année à des professionnels de l'Éducation nationale de se reconverter en

cadres administratifs, grâce à un parcours de formation dédié. Adapter un tel dispositif au contexte pénitentiaire favoriserait la mobilité professionnelle et l'enrichissement des compétences des agents.

Parallèlement, la mise en place d'un plan national de formation continue s'avère essentielle. L'École Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP) propose déjà diverses formations, notamment en médiation en contexte professionnel. Cependant, ces initiatives gagneraient à être étendues et systématisées, en intégrant des modules sur la gestion des conflits, le travail social, ou encore la communication interpersonnelle. Cette montée en compétences contribuerait non seulement à la revalorisation de la fonction, mais également à une meilleure gestion des situations complexes au sein des établissements pénitentiaires.

En somme, bien que des dispositifs de mobilité et de formation existent au sein de l'administration pénitentiaire, leur renforcement et leur structuration apparaissent indispensables pour offrir aux agents des perspectives d'évolution claires et valoriser pleinement leur engagement professionnel.

VOLET 2 : AMÉLIORER L'OFFRE CARCÉRALE

LEVIER N°1 : DES PRISONS DIFFÉRENCIÉES PAR CRIMINALITÉ

Le système carcéral français repose aujourd'hui sur un postulat d'uniformité qui, loin d'assurer une gestion rigoureuse de la détention, engendre des dysfonctionnements profonds. Dans notre système pénitentiaire actuel, le niveau de sécurité est aligné sur la dangerosité d'une minorité de détenus. Cette approche, qui se veut protectrice, est en réalité source de dérives coûteuses et contre-productives.

D'abord, elle représente un fardeau économique considérable, mobilisant des moyens colossaux pour des mesures de contrôle qui ne se justifient pas pour tous les détenus. Le déploiement systématique d'infrastructures ultra-sécurisées, d'effectifs renforcés et de protocoles rigides entraîne une dilution des ressources, au détriment d'une gestion carcérale véritablement efficiente. Un système équilibré ne consiste pas à appliquer indistinctement les mêmes exigences sécuritaires à tous, mais à distribuer les moyens en fonction des nécessités réelles de la détention.

Ensuite, ce modèle produit un effet Pigmalion, bien connu en psychologie sociale : les individus ont tendance à se conformer aux attentes projetées sur eux. **Lorsqu'un détenu est placé dans un cadre conçu pour les criminels les plus dangereux, soumis à une surveillance rigide et traitée comme une menace en puissance, l'institution elle-même façonne son rapport à la détention et, par extension, à la société.** L'incarcération ne devrait pas être un processus d'assimilation au crime, mais une phase de rupture avec celui-ci. Or, en soumettant indistinctement tous les détenus à un régime sécuritaire excessif, le système carcéral risque d'induire des comportements en opposition avec l'objectif de réhabilitation.

Proposition 9 : **Généraliser l'incarcération par type de délits et crimes**

Face à ces constats, une refonte de l'architecture carcérale s'impose. Une première conclusion s'est imposée : **celle d'une plus grande diversification des conditions de détention, afin de permettre une prise en charge pénitentiaire plus individualisée, mieux adaptée à la personne détenue, à ses problématiques, à ses besoins ainsi qu'aux risques et à la dangerosité qu'elle présente.**

En emprisonnant « mieux », la prison tendrait davantage à devenir un temps utile pour la société, la victime et la personne condamnée. Plutôt que de persister dans cette standardisation inefficace, il est nécessaire d'adopter une logique différenciée, où chaque établissement pénitentiaire serait conçu selon les besoins de la population qu'il accueille.

Proposition 10 : **Maintenir le cap fixé par Gérard Darmanin pour les délinquants les plus dangereux**

Aux individus les plus dangereux, des établissements hautement sécurisés adaptés à la menace qu'ils représentent ; aux détenus condamnés pour des infractions de moindre gravité, des structures favorisant la réinsertion, où l'environnement carcéral permettrait d'éviter l'enfermement dans une trajectoire criminelle.

Cette différenciation, loin de constituer une indulgence, serait un gage de rationalité et de justice. Elle permettrait à la fois une gestion plus efficiente des ressources publiques, un meilleur contrôle des détenus qui le nécessitent et une plus grande cohérence dans l'accompagnement des individus vers la sortie de détention.

Certaines prisons illustrent déjà cette approche différenciée. Les établissements de Mauzac et de Casabianda, notamment, ont été conçus pour accueillir des délinquants sexuels. Plutôt que de privilégier une surveillance accrue, ces centres pénitentiaires se concentrent sur la

réintégration progressive à la vie sociale en inculquant des repères comportementaux essentiels à la réadaptation. Ici, l'enfermement ne repose pas sur une hyper-sécurisation, mais sur une structuration du quotidien qui vise à préparer les détenus à leur réinsertion.

En plus de leur efficacité en matière de réhabilitation, **ces établissements présentent un avantage structurel indéniable : étant de taille plus réduite et moins imposants, ils s'intègrent mieux dans leur environnement et suscitent ainsi moins d'opposition locale lors de leur construction.** Là où l'implantation de prisons classiques est souvent source de crispations territoriales, la mise en place de structures plus adaptées, aux dimensions plus modestes, faciliterait leur acceptation par les populations avoisinantes.

Par ailleurs, **ces prisons différenciées bénéficient aussi bien aux détenus qu'aux personnels pénitentiaires.** En offrant un cadre de travail moins contraignant et plus adapté aux réalités des missions à accomplir, elles améliorent les conditions d'exercice des agents, contribuant ainsi à renforcer l'attractivité du métier pénitentiaire. Un établissement moins saturé, mieux conçu et structuré selon un modèle cohérent avec la nature des détenus qu'il accueille, permet une gestion plus sereine et efficace, réduisant ainsi la pénibilité du travail carcéral.

Le projet porté par Gérard Darmanin, visant à créer une prison exclusivement dédiée aux cent plus grands narcotrafiquants, marque un premier jalon vers cette évolution. Il traduit la nécessité d'un cadre adapté aux réalités criminelles spécifiques : certains détenus, en raison de leur influence et de leur dangerosité, requièrent un environnement conçu pour les empêcher de poursuivre leurs activités depuis leur cellule. Ce modèle doit être élargi, non pas en segmentant les prisons en catégories rigides, mais en instaurant une gestion plus fine et plus intelligente de l'incarcération.

Car la prison n'est pas une fin en soi, elle est une transition. Comme le rappelait Robert Badinter, « on oublie que la prison est une période de transition ». Si la privation de liberté est la sanction, la finalité doit être la

réintégration dans un cadre social pacifié. Enfermer sans distinction, c'est ignorer la complexité des trajectoires et perpétuer une mécanique de récidive évitable. À l'inverse, adapter l'architecture pénitentiaire aux profils des détenus, c'est concevoir une justice qui conjugue discernement, rigueur et efficacité, en conciliant exigence sécuritaire et responsabilité sociale²⁰.

LEVIER N°2 : DÉVELOPPER LES PRISONS OUVERTES

Depuis 1955, l'Organisation des Nations Unies promeut le développement des prisons ouvertes, convaincue qu'elles constituent une alternative plus efficiente et plus respectueuse de la dignité humaine que l'enfermement strict.

Proposition 11 : **Doubler le taux de prisons ouvertes pour démultiplier leurs résultats**

Pourtant, **en 2017, leur présence en France demeurait marginale, avec seulement 563 places, soit 0,9% du parc carcéral**. Il aura fallu attendre la loi de programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019 pour que cette approche trouve une véritable reconnaissance institutionnelle, avec l'objectif affiché de créer 16 structures d'accompagnement à la sortie (SAS).

Ces établissements, totalisant 2 500 places, ont été conçus pour accueillir des détenus en fin de peine ou purgeant de courtes peines, dans un cadre à taille humaine, pensé pour favoriser leur réinsertion et marqué par une ouverture sur l'extérieur, y compris dans leur implantation géographique. Si cette initiative témoigne d'une prise de conscience bienvenue, elle demeure encore insuffisante : **avec seulement 4 % du parc pénitentiaire concerné, l'ampleur du dispositif ne permet pas de répondre pleinement aux enjeux qu'il soulève**. Nous proposons de porter ce taux à 8% d'ici la fin du prochain quinquennat en 2032.

²⁰https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2021/10/ojp-rapport-prisons-ouvertes_1.pdf

Ainsi, il s'avère essentiel de poursuivre le développement des SAS, qui constituent une réponse adaptée aux exigences de réinsertion, aux impératifs de prévention de la récidive et aux nécessités d'une gestion plus efficiente du système carcéral.

Le premier atout des SAS est l'accès privilégié au travail. En effet, **alors que seuls 28 % des détenus en prison classique exercent une activité, tous ceux placés en SAS sont tenus de travailler.** Cette centralité du travail, un levier fondamental de la réinsertion, contribue ainsi largement à la diminution du risque de récidive. Pour cause, alors que l'inactivité carcérale classique nourrit la désacralisation, l'exercice d'une activité au sein des SAS l'enraye. Par ailleurs, le travail permet de maintenir et/ou d'améliorer des compétences valorisables sur le marché de l'emploi. Par l'exercice quotidien d'une activité, le détenu réapprend les dynamiques du monde extérieur, condition indispensable à une réinsertion durable. Enfin, la précarité économique étant un facteur clé de la récidive, la rémunération perçue constitue un atout déterminant. En lui permettant de constituer une épargne, les SAS offrent au détenu une stabilité financière immédiate, et réduisent ainsi les risques d'infractions liées à la nécessité. Finalement, la valeur formatrice et sociale du travail en détention ne fait aucun doute. Pour cette raison, le développement de milieux ouverts constitue un moyen efficace pour éradiquer les causes de la récidive ainsi que pour atteindre tous les buts de la peine.

De plus, **les prisons ouvertes se distinguent par leur dimension à échelle humaine, n'accueillant en moyenne qu'environ 150 détenus.** Cette taille réduite favorise des interactions plus régulières et de meilleure qualité, tant entre les détenus qu'avec le personnel pénitentiaire, ce qui instaure un climat de confiance et de responsabilisation, et joue un rôle essentiel dans la lutte contre la récidive : en bénéficiant d'un accompagnement individualisé et d'un suivi plus attentif, les détenus sont encouragés à adopter des comportements constructifs et à préparer activement leur réinsertion. Loin de l'isolement et de la violence qui caractérisent souvent les prisons classiques, ces structures offrent un cadre propice à la

réadaptation sociale, notamment grâce à des activités de formation et de travail mieux encadrées.

Enfin, au-delà de leur impact sur les personnes incarcérées, ces établissements contribuent également à revaloriser le métier de surveillant pénitentiaire. Plutôt que de se limiter à une fonction de contrôle et de maintien de l'ordre, leur rôle s'oriente davantage vers l'accompagnement et le soutien à la réinsertion, redonnant ainsi toute sa dimension humaine et éducative à leur mission.

Enfin, au-delà des bénéfices sociaux et humains, les prisons ouvertes constituent une solution économiquement plus viable pour l'État. L'exemple du Danemark illustre cet avantage : le coût de construction de ces établissements y est inférieur d'un tiers à celui des prisons classiques. À cela s'ajoute une réduction des frais de fonctionnement, les prisons ouvertes nécessitant moins de dispositifs de surveillance lourds et moins de personnel encadrant. Dans un contexte où le budget pénitentiaire est sous tension, leur développement apparaît comme une réponse pragmatique aux défis de gestion des infrastructures carcérales.

Cependant, **l'efficacité des prisons ouvertes repose sur une sélection rigoureuse des détenus éligibles**. Elles ne sont pas destinées à accueillir l'ensemble de la population carcérale, mais ciblent des profils spécifiques : **des détenus en fin de peine, ayant fait preuve d'un bon comportement, présentant un faible risque sécuritaire, et n'ayant pas de troubles psychiatriques majeurs**. L'intégration dans ces structures doit également se faire sur la base du volontariat, garantissant ainsi l'adhésion des détenus au processus de réinsertion. Cette exigence est cruciale, car l'efficacité du dispositif repose sur une implication active du prisonnier dans sa propre réhabilitation.

Ainsi, les prisons ouvertes doivent être développées dans les années à venir. Toutefois, elles ne sauraient être envisagées comme un substitut aux établissements pénitentiaires classiques, mais bien comme un complément

indispensable au sein du dispositif carcéral. Il ne s'agit pas d'abolir la prison fermée, qui demeure nécessaire pour assurer l'exécution des peines et garantir la sécurité publique, mais d'adapter l'incarcération aux profils et aux trajectoires des détenus. Elle permet d'inscrire la peine dans une logique plus efficace, où punition et réinsertion ne s'opposent pas mais se complètent.

C'est en conjuguant ces deux modèles, et non en les opposant, que l'on parviendra à une politique pénale équilibrée, à la fois ferme et humaniste, soucieuse d'assurer la sécurité de la société autant que la réhabilitation des individus.

LEVIER N°3 : VERS DES ULTRA-COURTES PEINES

Proposition 12 : **Amplifier le recours aux courtes peines**

Une fois les alternatives à l'incarcération pleinement développées pour les profils de délinquants pour lesquels l'enfermement prolongé se révèle contre-productif, et lorsque l'architecture des prisons sera adaptée à la nature des infractions, la mise en place de peines ultra-courtes s'impose comme un levier stratégique. En effet, une analyse de la population carcérale révèle une forte concentration d'ultra-réitérant, piégés dans un cycle de sanctions successives souvent assorties de sursis, qui ne font qu'alimenter leur montée en gamme dans la délinquance.

Selon l'INSEE, **40% des condamnés en 2019 étaient des récidivistes ou des réitérants**, illustrant le caractère inopérant des mesures actuelles pour enrayer cette dynamique. Dans cette perspective, les peines ultra-courtes constituent une réponse immédiate et dissuasive : en imposant un choc carcéral limité dans le temps, elles interrompent précocement la trajectoire délinquante sans provoquer la désocialisation irréversible qu'engendre une incarcération prolongée.

Comme l'explique **Béatrice Brugère, magistrate et Secrétaire Générale du syndicat Unité Magistrats FO**, ces sanctions brèves, d'une quinzaine de

jours, agissent comme un sas d'évaluation, où le délinquant est confronté à la réalité de la peine, sans avoir le temps d'en absorber la culture ni d'y nouer des relations criminogènes. Un tel dispositif s'avérerait particulièrement pertinent pour ces jeunes délinquants coupables d'actes graves, mais pour lesquels l'absence de réponse pénale immédiate constitue un terreau fertile à l'escalade des infractions.

L'exemple des Pays-Bas atteste de l'efficacité de cette approche où « on incarcère deux fois plus », alors que dans le même temps, « les prisons sont en train de se vider ». Le taux d'incarcération y est l'un des plus faibles d'Europe. **Selon [le Monde diplomatique](#), 52% des sanctions pénales concernent d'ailleurs des peines d'emprisonnement inférieures à un mois.** Un jeune qui aura connu la prison, même pendant deux ou trois semaines, saura qu'il doit tout faire pour ne pas y retourner. Une logique qui fait prévaloir la prévention. Résultat : le nombre de détenus baisse, les prisons se vident et la criminalité reflue significativement. Les effets sont manifestes : les courtes peines servent à prévenir la grande délinquance et à empêcher la récidive.

Finalement, c'est par cette stratégie d'intervention précoce que nous pourrions briser efficacement l'engrenage de la récidive et restaurer une justice à la fois dissuasive et pragmatique. Le ministre de la Justice, Gérald Darmanin, s'est déclaré « très sensible à l'idée que les petites peines, des peines courtes, doivent être exécutées » ; nous ne pouvons que l'encourager vivement à emprunter cette voie, qui concilie fermeté et efficacité.

VOLET 3 : FAIRE DE L'ALTERNATIVE À LA PRISON L'EXCEPTION, MAIS UNE EXCEPTION UTILE ET EFFICACE

Le développement des peines alternatives à l'incarcération apparaît aujourd'hui comme une nécessité impérieuse, tant pour désengorger les établissements pénitentiaires que pour favoriser une justice plus efficace et socialement soutenable.

La loi du 23 mars 2019 constitue une avancée en la matière en interdisant les peines de prison inférieures à un mois et en facilitant les aménagements de peine pour les condamnations de moins d'un an. Ces dispositions visent notamment à prévenir la surpopulation carcérale et à limiter l'effet désocialisant de la détention, facteur majeur de récidive.

Pourtant, la mise en œuvre de ces alternatives reste encore marginale : **en 2020, celles-ci ne représentaient que 10% des sanctions prononcées, selon le ministère de la Justice.** Une proportion qui reste marginale par rapport au système hollandais, qui a su prouver son efficacité, dans lequel 30% de peines alternatives sont prononcées. Il est donc impératif d'encourager leur essor pour deux raisons essentielles soulevées par le rapport de la commission des lois de l'AN de juillet 2023²¹.

²¹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b1539_rapport-information.pdf

Peines principales prononcées dans les condamnations en 2020

Nature de la peine	Nombre de peines	%
Réclusion criminelle	1 004	0,2
Peine d'emprisonnement	213 894	45,6
<i>Emprisonnement ferme</i>	74 829	15,9
<i>Emprisonnement sursis partiel</i>	26 090	5,6
<i>Emprisonnement sursis total</i>	112 975	24,1
Amende	175 533	37,4
Peines alternatives	47 508	10,1
<i>Jour amende, interdiction/suspension du permis de conduire</i>	30 912	6,6
Sanction et mesure éducative	16 789	3,6
Travail d'intérêt général	11 748	2,5
Dispense de peine	2 380	0,5
Détention à domicile sous surveillance électronique (à partir du 23 mars 2020)	593	0,1
Contrainte pénale (jusqu'au 23 mars 2020)	122	0,0
Total des peines prononcées	469 571	100,0

Tableau: Vie-publique.fr / DILA • Source: Ministère de la Justice/SG/SDSE, Fichier statistique du Casier judiciaire national des personnes physiques •
[Récupérer les données](#) • Créé avec [Datawrapper](#)

Figure – **Les peines prononcées par nature de peine**, Vie Publique

Proposition 13 : **Faire de l'alternative à la prison l'exception, mais une exception utile et efficace**

D'une part, **les peines alternatives ont démontré une efficacité supérieure à la détention en matière de réinsertion et de prévention de la récidive**. Une étude économétrique menée en 2017 par Anaïs Henneguelle et Benjamin Monnery sur la cohorte des condamnés placés sous surveillance électronique en 2002, année de généralisation progressive de cette mesure en France, en atteste. Après avoir neutralisé les biais de sélection, les chercheurs ont mis en évidence une réduction du risque de récidive de 10 à 12 % dans les cinq ans suivant la condamnation. Plus encore, l'étude révèle que cette mesure est particulièrement efficace pour les personnes bénéficiant d'un suivi renforcé du Service pénitentiaire d'insertion et de

probation (SPIP) et celles disposant d'une meilleure insertion sociale, notamment par l'exercice d'une activité professionnelle. Plusieurs mécanismes expliquent ces résultats : le placement sous surveillance électronique permet d'éviter les ruptures familiales, sociales et économiques, tout en préservant les repères nécessaires à une réintégration réussie. En outre, il soustrait les condamnés à l'influence délétère de la détention, où la promiscuité avec d'autres détenus peut nourrir un engrenage criminogène. Des facteurs psychologiques entrent également en jeu : la conscience de la seconde chance qui leur est accordée et la menace d'un retour immédiat en détention en cas de récidive constituent de puissants leviers de dissuasion.

Une étude menée aux Pays-Bas en 2009 a d'ailleurs confirmé cette dynamique, révélant que le taux de récidive était inférieur de **47 % chez les personnes condamnées à des peines de travail d'intérêt général par rapport à celles ayant purgé une peine d'emprisonnement**. Il est regrettable qu'aucune étude équivalente n'ait encore été réalisée en France, car une démonstration rigoureuse de l'efficacité de ces mesures permettrait de convaincre tant les magistrats que l'opinion publique de leur pertinence.

D'autre part, le recours aux peines alternatives représente un avantage économique non négligeable par rapport à l'incarcération. Un rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) publié en 2019 souligne le coût particulièrement élevé de la détention en comparaison des mesures alternatives. **Selon les estimations disponibles, le coût journalier par détenu oscille entre 64 et 104 euros selon les établissements pénitentiaires, sans compter les investissements nécessaires à l'entretien des infrastructures.**

En revanche, **les alternatives à l'emprisonnement affichent des coûts bien moindres : 12 euros par jour pour une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), 31 euros pour un placement à l'extérieur et 59 euros pour un régime de semi-liberté.**

Au-delà des seules dépenses directes, l'incarcération engendre des coûts socio-économiques considérables pour les finances publiques. Une étude récente de **l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous-main de justice (ATIGIP) estime à 1,4 milliard d'euros par an l'impact financier du manque de réinsertion professionnelle et de la récidive.** Ce montant comprend notamment 543 millions d'euros liés aux difficultés d'accès à l'emploi des anciens détenus – **84 % d'entre eux étant encore sans emploi un an après leur sortie – et 874 millions d'euros imputables à la récidive, qui concerne 31 % des sortants de prison dans l'année suivant leur libération.** Ces chiffres témoignent de la nécessité d'investir davantage dans des dispositifs alternatifs à la détention, non seulement pour leur efficacité en matière de réinsertion, mais aussi pour leur coût nettement plus soutenable pour les finances publiques.

Ainsi, le renforcement du recours aux peines alternatives apparaît comme une voie indispensable pour une politique pénale plus juste et plus efficiente. En conjuguant un moindre coût budgétaire et une meilleure prévention de la récidive, ces dispositifs constituent une réponse crédible aux limites du modèle carcéral traditionnel. Il appartient désormais aux pouvoirs publics d'accompagner cette évolution en sensibilisant les magistrats et en menant des études d'impact approfondies, afin d'ancrer ces alternatives dans les pratiques judiciaires et d'en faire un pilier central de la politique pénale française.

Proposition 14 : **Mettre à terme à des incarcérations contre-productives**

La surpopulation carcérale en France impose une réflexion sur l'efficacité et le sens des peines, afin d'éviter d'incarcérer des personnes pour qui la prison est une sanction contre-productive. Comme l'expliquait Nicole Belloubet, il ne s'agit pas de relâcher la fermeté pénale, mais de mieux adapter les sanctions pour mieux réprimer les infractions, mieux protéger la société et mieux réinsérer les condamnés. Toute infraction doit être sanctionnée, mais cela ne signifie pas nécessairement recourir à l'incarcération systématique. La prison ne peut être un outil universel de réponse pénale, en particulier pour certaines catégories de détenus qui n'ont rien à y faire.

En premier lieu, la prison est inadaptée aux personnes souffrant de troubles psychiatriques, dont l'incarcération aggrave bien souvent la situation. Loin d'apporter un cadre stabilisant, l'environnement carcéral favorise la détérioration de leur état mental. Une étude menée par l'Observatoire international des prisons montre ainsi qu'à la sortie de détention, 40 % des détenus souffrant de troubles psychiatriques voient leurs symptômes s'aggraver.

La prise en charge médicale y est largement insuffisante et les troubles sont rarement traités correctement, ce qui alimente des comportements à risque et accroît les récidives. Plutôt que d'enfermer ces personnes dans un environnement hostile, il faudrait systématiser les alternatives telles que les Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), qui offrent une prise en charge adaptée. Ces unités, créées pour accueillir des détenus nécessitant des soins psychiatriques, restent toutefois trop rares en France. Une expérimentation prometteuse a été lancée en 2022 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur avec le projet AILSI (alternative à l'incarcération par le logement et le suivi intensif), qui vise à favoriser le rétablissement sanitaire et social des prévenus souffrant de troubles psychiatriques sévères et sans domicile. Ce type d'approche devrait être généralisé afin de sortir ces personnes du cycle infernal « prison – rue – hébergement – hôpital », et leur offrir une prise en charge réellement efficace.

Proposition 15 : **Réinvestir dans les capacités hospitalières en psychiatrie**

Le problème dépasse la seule question de l'adaptation des peines : il révèle un dysfonctionnement plus profond du système de santé publique.

En 1970, la France disposait de 120 000 lits de psychiatrie selon la DREES. En 2025, ce chiffre est tombé à moins de 60 000. Notre offre de psychiatrie a été divisée par deux, alors que notre société produit de plus en plus de pathologies psychiatriques.

En réalité, les personnes atteintes de troubles psychiatriques sont surreprésentées parmi les condamnés, non pas parce qu'elles seraient plus criminogènes, mais parce qu'elles sont mal prises en charge en amont. **Une enquête régionale menée dans le Nord-Pas-de-Calais a révélé que 70 % des personnes entrant en détention souffrent d'au moins un trouble psychiatrique, et près d'une sur deux cumule plusieurs pathologies.** La prison devient ainsi un palliatif à l'effondrement du système de psychiatrie publique, alors même qu'elle est totalement inadaptée pour ces profils.

Depuis 30 ans, les capacités d'hospitalisation en psychiatrie n'ont cessé de diminuer : en 2020, la France comptait 53 700 lits contre 54 430 l'année précédente, illustrant un affaiblissement progressif du secteur. Tant que cette situation perdurera, la justice continuera d'envoyer en prison des individus qui auraient dû être soignés bien avant de passer à l'acte. Plutôt que de faire des établissements pénitentiaires les substituts des hôpitaux psychiatriques, il est urgent de renforcer les infrastructures de santé mentale pour traiter ces patients en amont et éviter qu'ils ne basculent dans la délinquance.

Proposition 16 : **Négocier des accords avec des pays pour transférer des prisonniers à l'étranger**

La question de l'incarcération des ressortissants étrangers mérite d'être posée. **En dehors des cas de terrorisme, la peine pourrait être exécutée dans leur pays d'origine, réduisant ainsi la pression carcérale sans remettre en cause le principe de sanction.**

Au 1^{er} octobre 2018, **le ministère de la Justice estimait que 23 % des détenus étaient de nationalité étrangère.** Une meilleure coopération judiciaire internationale permettrait d'éviter l'emprisonnement en France lorsque cela n'est pas indispensable.

Proposition 17 : **Réviser l'incarcération pour certaines infractions routières**

Enfin, la révision de certaines sanctions, notamment pour les infractions routières, permettrait de désengorger immédiatement les établissements pénitentiaires. Aujourd'hui, la généralisation des peines de prison pour ces délits contribue fortement à la surpopulation carcérale. Si ces infractions étaient sanctionnées autrement – par exemple par des travaux d'intérêt général (TIG) – la population carcérale passerait de 71 000 à 56 000 détenus. Il ne s'agit pas d'abolir les sanctions, mais de les adapter pour qu'elles soient plus efficaces et dissuasives, sans entraîner des conséquences négatives comme la désocialisation ou l'aggravation des comportements délictueux.

CONCLUSION

Le monde occidental voit une montée de l'ultra-violence et de la barbarisation de la violence. Maillon faible de la réponse régaliennne, la Justice fait l'objet d'un désaveu de la part des Français. Deux tiers d'entre eux la considèrent laxiste et un peu plus d'un tiers lui fait confiance.

Si la politique pénale est souvent mise en cause, la prison représente plus de la moitié du budget de Justice. Elle est le bras armé et emblématique de la sa réponse. Ainsi, si la Justice est dans cette situation de crise, c'est que la prison ne joue plus son rôle.

Il convient ainsi de repenser la politique carcérale en lien avec les évolutions du XXIème siècle. Celle-ci doit reposer sur deux ambitions : **être l'aboutissement d'une doctrine visant à faire peur à ceux souhaitant menacer la paix civile, préalable à tout choc d'autorité, mais aussi être facteur d'efficacité de politiques publiques.** C'est pourquoi, nous devons trouver une réponse qui oscille entre fermeté de la répression et efficacité de celle-ci lorsque d'autres alternatives s'avèrent utiles.

Ainsi, il ne s'agit pas d'une refonte globale de l'échelle des peines, mais bien de cesser de recourir systématiquement à l'incarcération lorsque celle-ci est inefficace et nuisible. La prison doit être réservée aux individus pour qui elle constitue une réponse pénale adaptée, tandis que des solutions alternatives doivent être privilégiées pour d'autres profils. L'objectif n'est pas d'affaiblir la justice, mais au contraire de la rendre plus efficace, en garantissant que chaque peine serve réellement son but : punir, protéger la société et favoriser la réinsertion des condamnés.

Par **Clémentine Cecillon et Marine Hannouna**, Analystes du Millénaire,

Crédit photo : [Maillon de chaîne, Sécurité](#), via PX Here, sous licence CC0
Domaine public



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Directeur général : Matthieu HOCQUE

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clément PERRIN

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Florian GERARD-MERCIER

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*