

Loi de programmation exécution des peines

Construire «30 000» nouvelles places de prison
est un non sens humain, économique et juridique

► Première organisations signataires

Ban Public / la Cimade / la CGT des chancelleries & services judiciaires / la CGT justice PJJ /
la CGT pénitentiaire / Citoyens et Justice / la Croix Rouge / Droit d'Urgence / Emmaüs France / FARAPEJ /
la Fédération Protestante de France / la FNARS / le Genepi / l'Observatoire International des Prisons /
le Secours Catholique / le SNEPAP-FSU / le SNEPES-PJJ-FSU / le Syndicat de la Magistrature



Le projet de loi dit «de l'exécution des peines», en cours de discussion au Parlement, prévoit entre autre de porter à 80 000 places le nombre de places de prison.

D'horizons très divers, nous, organisations de la société civile et professionnels du monde judiciaire, nous opposons fermement à cette perspective.

Construire 24 397 nouvelles places de prison n'est pas la solution miracle pour lutter ni contre l'insalubrité réelle de certains anciens établissements ni contre la surpopulation de nos prisons. Au-delà de ce paravent l'objectif réel aujourd'hui est d'incarcérer davantage, faisant de la prison la peine de référence, en contradiction frontale avec les évolutions de la loi pénitentiaire et les modalités d'aménagement qu'elle a introduites.

Car incarcérer massivement, y compris des personnes condamnées à de courtes peines c'est favoriser la récidive en rompant les liens sociaux !

Car incarcérer davantage représente un coût que les gouvernants ne peuvent ignorer !

La logique du programme de construction prévu par le projet de loi constitue un véritable traitement industriel en termes de gestion de stock et de flux, appliqué à des êtres humains. A l'opposé de la rationalisation affirmée par le projet, cette politique pénale coûterait très cher au budget de l'Etat, et pour longtemps au vu des contrats de partenariat public-privé prévus.

A rebours de cette politique sécuritaire, prétendument gestionnaire, et au nom des valeurs qui nous sont chères, nous appelons les parlementaires à porter ces propositions.

Nos propositions

1. Se doter de prisons à taille humaine et favorisant la réinsertion

La prison ne doit pas exclure, au contraire elle doit donner à la personne condamnée la motivation pour sortir de la spirale de la délinquance. Le projet de loi permettrait de construire des établissements pouvant atteindre 900 places ; or, dès qu'ils dépassent 200 places, ils ont tendance à générer davantage de tensions, et donc des échecs comme a pu le constater le contrôleur général des lieux de privation de liberté dans ses nombreuses visites de terrain. Les prisons actuellement construites provoquent des échecs dont la gestion est coûteuse tant humainement que financièrement.

Les constructions qui seraient décidées, dans le cadre de la rénovation du parc pénitentiaire, doivent l'être en considération des règles pénitentiaires européennes, tant en matière de taille, de conception des espaces, de lieux géographiques d'implantation. L'économie réalisée par la non extension du nombre de places de prison permettra un tel respect.

2. Pour une politique pénale véritablement efficace, orienter ou accompagner le plus en amont possible

Parce que l'incarcération, notamment des courtes peines, ne fait pas baisser la délinquance, parce qu'elle creuse les exclusions, et parce que la plupart des études montrent qu'une peine aménagée est une meilleure garantie contre la récidive qu'une peine exécutée en détention jusqu'à son terme, il faut assurer une prise en charge effective, le plus en amont possible, de toutes les mesures par les personnels d'insertion et de probation. Ceci passe par un renforcement conséquent de leurs effectifs ainsi que par un plan d'envergure de partenariat avec les intervenants et professionnels locaux, notamment en matière d'accompagnement social, afin de développer les propositions d'aménagement de peine et de sortie.

Seules 18% des personnes condamnées bénéficient d'un aménagement de peine. Jean-René Lecerf, sénateur UMP, déclarait «*l'annonce de 30 000 places de prison supplémentaires est électoraliste et contradictoire avec les aménagements de peine. Lorsqu'il faudra*

financer l'investissement de ces places - une place en cellule coûte environ 100 000 euros - et des personnels de surveillance indispensables pour permettre le fonctionnement de ces prisons nouvelles, restera-t-il des moyens financiers disponibles pour recruter des personnels d'insertion et de probation supplémentaires qui permettraient la réussite des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine ?»¹.

3. Réaliser des études comparatives indépendantes sur les coûts des nouvelles places de prison

Le prix moyen d'une journée de détention est estimé par la Cour des comptes à 71,10 €. Les aménagements de peine, socialement plus efficaces, coûtent, à l'administration pénitentiaire, bien moins cher ; la semi-liberté : 47,81 € ; le placement extérieur : 40 € ; le bracelet électronique n'étant qu'à 5,40 € de coût journalier, soit plus de 60 € d'économie par rapport au prix d'une journée de détention. Quant au TIG, il ne coûte quasiment rien à la puissance publique...

L'impact sur le budget de l'Etat de l'incarcération de courtes peines, dont le projet de loi fait un axe majeur, est particulièrement frappant : plus de 90 % des peines soit disant « non exécutées » sont des peines

inférieures ou égales à 2 ans, donc aménageables (art. 723-15 CPP), l'aménagement étant un mode d'exécution et non une faveur. **D'ailleurs, si la majorité des condamnations à des courtes peines étaient exécutées en milieu ouvert, le parc carcéral actuel de 57 268 places suffirait.**

Le projet prévoit la construction de 24 397 places pour un investissement (sous)-évalué à 3,08 milliards d'euros. Or, il a été calculé « hors acquisition foncière » et hors coûts de fonctionnement. Bien plus, la Cour des comptes pointe que rien, ni à court ni à long terme ne permet d'affirmer que le partenariat public privé permette de dégager des économies pour l'Etat. **Le modèle de partenariat public-privé va donc grever le budget pour les années à venir, et rendre la puissance publique prisonnière de loyers, indexations, surcoûts et pénalités.**

A l'heure de voter des budgets conséquents, nous estimons qu'ils contribueraient davantage à lutter contre la récidive s'ils étaient investis dans l'application de dispositifs de prévention et d'accompagnement que vous avez déjà votés.

1. La méthode

A la suite du discours prononcé par le Président de la République à Réau le 13 septembre 2011, un projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines a été élaboré par le ministère de la Justice, adopté par le Conseil des ministres le 23 novembre 2011, puis, transmis à l'Assemblée nationale. La procédure accélérée était engagée le même jour. Ce projet de loi a pour ambition, selon l'exposé des motifs, de «garantir l'effectivité de l'exécution des peines», «renforcer les dispositifs de prévention de la récidive», et d'«améliorer la prise en charge des mineurs délinquants». Dans les faits, ce projet de loi de programmation rassemble des dispositions hétéroclites et dangereuses.

Ce projet de loi, et la communication qui a entouré son dépôt à l'assemblée nationale se veulent également une réponse au drame de Chambon sur Lignon, survenu quelques jours auparavant. Nous constatons une nouvelle fois l'empilement législatif notamment dans les domaines sécuritaire et pénal, et nous soulignons une nouvelle fois l'importance d'une politique pénale cohérente, stable et lisible, dont la qualité ne se mesure pas à son degré de réactivité aux faits divers ou aux circonstances du moment.

Comme le souligne avec à propos l'exposé des motifs, ce projet de loi succède à de nombreuses lois depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Les textes législatifs adoptés ces dernières années en matière pénale ont marqué un changement d'attitude vis-à-vis des personnes en difficulté sociale. Ces textes affichent un renforcement de la répression, multiplient les mesures de sûreté et mettent fortement l'accent sur les seules responsabilités individuelles ou familiales. Ces orientations laissent croire que seule l'exemplarité de la réponse répressive suffit à prévenir la délinquance. Cette conception de la prévention n'intègre pas la mise en place d'actions éducatives, sociales ou de soutien, à l'égard des citoyens mineurs ou majeurs dont on sait pourtant à quel point elles peuvent être efficaces.

Le projet de loi sur l'exécution des peines va être examiné en procédure accélérée au parlement dès le 10 janvier 2012. **Nous souhaitons que ce projet soit examiné en procédure classique afin que les choix de société et les engagements qui en découlent puissent faire l'objet de débats ; en effet, il s'agit**

d'une loi de programmation qui engage les budgets pour plusieurs années sur des sujets qui touchent à des réflexions et à la cohérence des politiques publiques menées en matière pénales ces dernières années.

2. Les contradictions avec la loi pénitentiaire

L'argumentaire du Gouvernement sous-tend un renoncement à aménager les peines d'emprisonnement de moins de deux ans, à l'inverse des dispositions de la loi pénitentiaire que vous avez adoptée le 24 novembre 2009.

Si la construction de prisons pour courtes peines est considérée comme nécessaire «pour réduire le stock de peines en attente d'exécution» il n'est donc plus envisagé de les convertir dès après leur prononcé en surveillance électronique, semi-liberté ou placement extérieur.

Une autre conséquence est que l'administration ne sera pas en capacité d'honorer son obligation de proposition d'activités imposée par la loi pénitentiaire : n'y parvenant pas à l'heure actuelle, on voit mal comment elle pourrait le faire pour une population carcérale nettement plus nombreuse.

Enfin le projet de loi constate l'inflation du nombre de personnes condamnées ainsi que la surpopulation carcérale. De multiples facteurs entrent dans l'explication de cette inflation carcérale : allongement régulier de la durée des peines, stagnation des aménagements de peines, etc. Mais cette situation est aussi le résultat du non respect du principe, pourtant rappelé dans la loi pénitentiaire, selon lequel la mise en détention provisoire et le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme doivent être exceptionnels.

3. Une étude d'impact troublante

Aux termes de ce projet de loi, l'accroissement du parc carcéral a pour but de répondre au «scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale». Nous soulignons les aspects problématiques d'un tel scénario, d'une part, parce qu'il est présenté comme quasiment inéluctable, et apparaît comme un renoncement à la mise en œuvre d'une réelle politique de prévention de la délinquance ; d'autre part parce qu'il ne paraît pas fondé sur une évaluation sérieuse et fiable, dans un contexte d'élections présidentielles et législatives ne manquera pas de surprendre.

De plus rappelons que par le passé, ce type de prédictions faites dans ce projet de loi s'est toujours avéré surévalué. Dès 1987, le programme Chalandon de 13 000 places est engagé sur la projection de 70 000 détenus en 1990, ils seront 45 000.

Le programme Méhaignerie de 4 000 places en 1994 est initié sur une projection de 70 000 détenus en 2000, ils seront 51 441 !

L'étude d'impact du projet de loi propose quatre options desquelles découlent les besoins en matière de places de prison à l'horizon 2017. Ces quatre options présentées prennent en considération trois critères: l'un relatif à l'évolution de la délinquance, l'autre au traitement du stock des 85 600 peines en attente d'exécution fin juin 2011, enfin le dernier les capacités du service pénitentiaire à procéder au placement sous surveillance électronique de 13 000 ou 16 000 personnes en fonction de l'option retenue. Le gouvernement a décidé de retenir celle qui mise sur une progression de la délinquance de 2 % par an, sur la résorption de 50 000 peines en attente d'exécution (35 000 d'entre elles sont jugées inexécutables en raison des délais de procédure) et enfin sur le placement de 16 000 personnes sous surveillance électronique. Cette option conclut au nombre de 96 000 personnes placées sous écrou dont 80 000 en détention, c'est-à-dire à l'option nécessitant la construction du plus grand nombre de places de prison. Partant du constat que le parc pénitentiaire est à ce jour insuffisant dans cette perspective de croissance de la population pénale, et que le taux de détention et la capacité carcérale française pour 100 000 habitants sont très inférieurs (96 et 83/100 000) aux moyennes des pays du Conseil de l'Europe (143,8 et 138/100 000), le projet de loi préconise donc la création de 24 397 nouvelles places de prison.

Cette analyse nous semble toutefois très incomplète, voire tronquée. Tout d'abord, revenons sur un argument repris depuis quelques mois à la suite du rapport du député Eric Ciotti qui accuse la faiblesse du taux de détention, de la capacité carcérale et dénonce le fort taux de la densité carcérale en France. Le Président de la République dans son discours du 13 septembre 2011 au centre pénitentiaire de Réau déclarait ainsi: «*Les statistiques le prouvent, la capacité pénitentiaire française demeure plus faible que celle de nos voisins européens*».

L'étude d'impact présente trois tableaux comparant ces taux entre les pays membres du Conseil de l'Europe parmi lesquels la France semble se situer en queue de peloton. Il faut noter en matière de présentation, que ce tableau ne propose que les résultats de 7 pays sur les 47 du Conseil de l'Europe. Il ne présente ainsi pas les pays comme la Suède (taux de détention: 75,8), ni l'Irlande (74,3 en 2006), il inclut un pays proche comme la Suisse (78 en 2005), ou il préfère citer «*pour rappel*» les Etats-Unis, 1^{er} état-prison du Monde (762), alors qu'il aurait pu citer le Canada dont certaines provinces affichent un taux d'incarcération de 50 pour 100 000 contre 107 pour 100 000 sur l'ensemble des provinces.

A ce concours de chiffres, toutes les interprétations sont possibles, mais **il paraît difficile, voire peu sensé, de comparer les systèmes pénitentiaires et d'exécution des peines de 47 pays très différents, tant du point de vue du système judiciaire, que de la situation économique qui influe beaucoup sur la qualité de la Justice rendue.** Mettre sur le même plan, la Russie, l'Islande, le Portugal ou la Suède n'a pas beaucoup de sens tant les différences entre ces pays sont profondes.

Pourtant en établissant une comparaison des chiffres français avec ceux des pays voisins qui ont une situation relativement proche, il apparaît alors que, loin d'avoir un niveau «*très faible*» de densité de détention pour 100 000 habitants, la France se situe plutôt dans la fourchette des pays voisins comme l'Allemagne (89), la Belgique (101) ou encore les pays Bas (98). Rapporté au nombre d'habitants, le parc pénitentiaire allemand comprend 96 places pour 100 000 habitants, contre de 83,5 pour 100 000 pour le parc pénitentiaire français (1^{er} mai 2011) alors que le parc Belge possède 78,9 places et les Pays Bas 83,8.

Mais il serait alors intéressant de savoir pourquoi la population détenue en Allemagne a baissé de 7 % entre 2001 et 2009 quand celle de la France augmentait de 37 % sur la même période. Ainsi, au cours de la dernière décennie, pendant que l'Allemagne connaissait une déflation carcérale, la France subissait une forte inflation: du 1^{er} septembre 2001 au 1^{er} septembre 2009, le nombre de détenus en Allemagne est passé de 78 707 à 73 263 (- 6,9 %), le taux de détention de 96 à 89 pour 100 000. Sur la même

période, le nombre de détenus en France est passé de 47 005 à 61 787 (+ 31 %), le taux de détention de 77 pour 100 000 à 96 pour 100 000. Nous avons, d'une certaine façon, effectué le chemin inverse de celui de nos partenaires.

On le voit bien l'argument du taux comparé d'incarcération de 47 pays est peu crédible pour justifier l'augmentation du parc pénitentiaire français.

Bien plus, il est ridicule et même irresponsable pour un gouvernement de participer à une telle fuite

en avant sans s'interroger sur son impact réel sur la courbe de la délinquance. A ce jour en effet, rien ne permet d'attester que le fait d'incarcérer plus soit un gage de baisse la délinquance.

Bien au contraire, une de rares études disponibles sur le sujet en France, issue des travaux de Annie Kensey, chef du bureau des études et de la prospective (PMJ5) de la DAP et Abdelmalik Benaouda présente les résultats suivants :

Taux de récidive des libérés de 2002 selon des caractéristiques pénales dans les 5 ans qui suivent la libération		
	Taux de recondamnation	Taux de prison ferme
Mode d'exécution de la peine		
Condamnation sans peine privative de liberté	45 %	32 %
Peine couverte par la détention provisoire	59 %	40 %
Fin de peine sans aménagement	63 %	56 %
Bénéficiaires d'aménagement hors libération conditionnelle	55 %	47 %
Libération conditionnelle	39 %	30 %
Autres	62 %	55 %
Quantum de la peine prononcée		
moins de 6 mois	62 %	57 %
6 à moins de 12 mois	62 %	52 %
1 an à moins de 2 ans	64 %	57 %
2 à moins de 5 ans	53 %	50 %
5 ans et plus	37 %	29 %

Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda – « Les risques de récidive des sortants de prison -Une nouvelle évaluation » - Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques – n°36 - Mai 2011 – DAP.

Ainsi qu'il s'agisse initialement d'une peine privative de liberté ou non, ce sont systématiquement les mesures avec une absence (SME, etc.) ou une levée d'éclou (LC) qui présentent les taux de réitération les plus faibles.

Pourtant, en se lançant dans un nouveau programme immobilier, le gouvernement accepte de donner crédit au mythe de la fonction intimidatrice de la peine, que le rapport Ciotti développait : « La peine vise d'abord à l'intimidation collective. La menace d'une peine d'une grande sévérité doit dissuader les délinquants de commettre une infraction. » De tels propos révèlent une méconnaissance profonde du processus délinquant. Ainsi, pour les études réalisées au sujet de la récidive par les chercheurs P. Smith, C. Goggin et P. Gendreau (*Effets de l'incarcé-*

ration et des sanctions intermédiaires sur la récidive : effets généraux et différences individuelles) : « Les politiques de justice pénales fondées sur la croyance selon laquelle une « ligne dure » permet de réduire la récidive ne sont pas appuyées par des données empiriques. » Cette recherche documentaire a produit 111 études qui examinaient le lien entre les sanctions pénales et le taux de récidive. [...]

D'après les conclusions générales, les sanctions pénales plus rigoureuses n'ont pas d'effet dissuasif sur la récidive. Contrairement aux sanctions communautaires, l'incarcération est liée à une augmentation de la récidive. Une analyse plus poussée des études sur les peines d'emprisonnement a permis de constater que les peines longues avaient donné lieu à une augmentation du taux de récidive. Les peines

courtes, soit celles de moins de six mois, n'ont eu aucun effet sur le taux de récidive, ni en positif, ni en négatif, mais les peines de plus de deux ans ont entraîné une augmentation moyenne de 7 % du taux de récidive.

C'est pour cela que nos organisations ont toujours revendiqué le développement des alternatives à l'incarcération, la reconnaissance de celles-ci comme de véritables sanctions, et que nous défendons un recours moindre aux courtes peines d'emprisonnement, bien souvent inefficaces en matière de prévention de la récidive.

Concernant l'évolution de la délinquance, l'étude d'impact indique que le nombre de peines privatives de libertés prononcées a augmenté de 2 % entre 2003 et 2011, et le gouvernement choisit de miser sur ces perspectives pour établir les carences du parc pénitentiaire. Pourtant, l'évolution sur cette période n'a pas été rectiligne puisque, entre 2009 et 2011, 13 300 peines privatives de libertés ont été prononcées en plus soit une augmentation de 9,77 %. De même, la Cour des Comptes dans son rapport de Juillet 2010 notait déjà une progression de 10 % des personnes incarcérées entre 2007 et 2009. Il y a donc une forte augmentation du nombre de condamnations à des peines privatives de libertés sur ces quatre dernières années. Pour expliquer ce phénomène, la Cour des Comptes dénombrait en 2010, cinq lois relatives à la prévention de la récidive depuis 2005 et précisait *«l'effet de ces mesures sur la population pénale (qui comprend l'ensemble des personnes placées sous main de justice, qu'elles soient détenues ou non) est significatif. La population pénale est passée de près de 185 600 personnes suivies par l'administration pénitentiaire en 2005 à près de 235 000 au 1^{er} janvier 2010, soit + 26,5 % en cinq ans. (...) L'impact des dernières réformes de la politique pénale sur la population carcérale, donc sur la capacité à la prendre en charge, ne paraît pas avoir été suffisamment anticipé par le ministère de la Justice.»*

On le voit donc, si les chiffres avancés par le gouvernement sont sujets à discussion, ce sont principalement les effets de la législation en matière pénale qui conditionnent le taux de condamnation à des peines privatives de liberté et donc le nombre de personnes écrouées. En France, la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, qui instaure le principe des peines planchers, est symbolique de ces orientations

tendant à systématiser le recours à l'incarcération. Pourtant, l'exemple précédent de l'Allemagne démontre bien que les politiques pénales ont un impact sur le taux d'incarcération, et que ce taux n'est pas une fatalité qu'un gouvernement doit subir mais au contraire qu'il est possible de l'orienter via une politique pénale volontariste.

Or, à aucun moment l'étude d'impact ne propose un travail global sur la cohérence et l'efficacité des politiques pénales, notamment en matière de courtes peines d'emprisonnement, afin d'éviter l'extension extrêmement coûteuse du parc carcéral.

4 Les réels coûts de la prison

Dans un contexte de crise économique, un nouveau programme de 24 397 places engagerait l'Etat dans un investissement de 3,08 milliards d'euros. Un coût de construction auquel il convient d'ajouter des frais de fonctionnement annuels évalués à 748 millions. Ce montant viendrait s'ajouter à celui du programme de 13 200 places initié en 2002 et toujours en cours, pour lequel 3,8 milliards restent à verser sur les 4,02 engagés.

Alors que Nicolas Sarkozy évoque une augmentation du budget de la Justice de 60 % en dix ans, l'essentiel de cet investissement est absorbé par l'ouverture de nouvelles prisons, au détriment d'un milieu ouvert en manque chronique de moyens et d'une amélioration du fonctionnement de la Justice.

Dans son récent rapport sur le service public pénitentiaire, la Cour des Comptes établit les coûts journaliers des différents modes d'exécution d'une peine d'emprisonnement. Elle estime ainsi que le prix moyen d'une journée de détention (JDD) en établissement pénitentiaire s'élève à 71,10 € avec de fortes disparités entre les Maisons Centrales (141,37 € / jour) et les MA (63,08 € / jour). La moyenne est tirée vers le bas par la présence des Etablissements de Semi-Liberté et des Centres pour Peines Aménagées qui affichent des coûts bien en-deçà des autres établissements. Face à ces montants journaliers, la semi-liberté, le plus coûteux des aménagements de peine se situe déjà près de 24 € en dessous du coût de journée moyen en établissement (47,81 € par jour). Le placement extérieur est quant à lui financé selon les critères de l'Administration pénitentiaire à hauteur de 40 € journaliers versés à l'association en charge de l'accueil de la personne condamnée. Enfin, le Placement sous Surveillance Electronique

atteint un coût moyen journalier de 5,40 € soit plus de 60 € d'économie sur une journée de détention en établissement pénitentiaire.

5 Les risques de dérives du partenariat public privé lucratif

L'article 2 du projet de loi élargit les missions qui peuvent être confiées à une personne privée. Celles-ci ne seraient plus seulement la «*conception, construction, et l'aménagement d'établissement pénitentiaire*», mais porteraient également sur «*l'exploitation ou la maintenance d'établissements pénitentiaires, à l'exclusion des fonctions de direction, de greffe et de surveillance*», ceci ayant pour but, selon l'étude d'impact, de baisser le coût de construction des établissements

Depuis la loi de 1987, trois types de contrats en partenariat public-privé ont été mis en oeuvre. La mission d'exploitation et de maintenance à d'ores et déjà été intégrée dans le contenu des contrats signés entre l'Etat et les concessionnaires privés.

Nous nous interrogeons donc sur le fait qu'inscrire dans la loi les missions «*d'exploitation ou de maintenance*», contiendrait le risque de lier de manière irrévocable l'Etat, alors même que ces modèles de délégation sont loin d'avoir démontré de leur plus grande efficacité budgétaire que les établissements en gestion publique.

Pour nous, le risque est grand de voir l'administration pénitentiaire perdre toute marge de manœuvre sur l'utilisation de ses budgets, compte tenu de la part croissante prise par le coût des loyers et prestations versés aux concessionnaires.

Le cout annoncé de 3,08 milliards d'Euros ne prend

pas en compte celui du foncier, des loyers engagés sur 30 ans avec les concessionnaires, les surcoûts qu'engendreront les modifications structurelles aux projets initiaux qui devront être nécessairement réajustés au moment de la mise en exploitation des établissements, et les diverses pénalités à verser aux concessionnaires.

Enfin, nous sommes inquiets de voir que le point 17 au § I.1 de l'annexe au projet prévoyait l'indexation du coût de la construction des nouveaux établissements sur l'indice BT01.

Or, l'évolution de cet indice de la construction répond à des règles qui ne permettent pas d'anticiper sur l'augmentation des coûts des contrats qui seront passés sur la période des 5 années à venir, et a été très largement supérieure lors de cette dernière décennie au taux de croissance de l'économie: +37% sur la période janvier 2003 – août 2011; +17,9% sur les 5 dernières années pour faire le parallèle avec la période considérée par la loi de programmation.

L'indexation sans aucune limitation ni garanties au BT01 revient donc à abandonner la maîtrise budgétaire des coûts de construction pour les établissements futurs.

Cette réflexion trouvera sa justification dans le rapport de la Cour des Comptes de juillet 2010 sur l'efficacité supposée des PPP, pour laquelle elle avait demandé une évaluation approfondie qui n'a toujours pas été réalisée depuis, ainsi que dans le rapports de l'inspection des finances sur les SPIP de juin 2011, qui met en avant que les réductions de budgets du service public du fait de l'augmentation des dépenses incompressibles générée par les loyers des PPP réduisent les moyens dévolus aux actions des SPIP à n'être plus que des «*variables d'ajustement*».

Pour exemple, la situation connue sur la direction interrégionale de Rennes illustre nos craintes. Pour l'année 2012, nous savons que le budget de fonctionnement est en baisse de 18% par rapport à 2011, et qu'il faudra encore lui imputer un gel obligatoire de 6%. Ce budget en baisse (au total de $100 \times 0,82 \times 0,94 = 22,92\%$) voit pourtant s'accroître la part réservée à la gestion déléguée : 65% du budget total pour seulement 4 établissements; ce qui ne laisse plus que 29% ($100 - 65 - 6\%$ de gel) d'un budget global déjà réduit de 22,92% (soit une perte nette de plus de 20% par rapport à l'exercice 2011) pour le fonctionnement des 12 autres établissements et 12 services pénitentiaires d'insertion et de probation.

L'administration n'aura donc choix que de prélever sur les lignes budgétaires du titre III pour compenser l'inévitable insuffisance des budgets alloués initialement au titre I.

Ainsi en utilisant le système de la location, l'Administration se voit dans l'obligation d'ajuster ses crédits sur d'autres lignes que celles du paiement des entrepreneurs privés. En effet, le non paiement des loyers aux entreprises entrainera pour elle, des pénalités. Ainsi, on peut craindre que la variable d'ajustement touche principalement les crédits d'intervention des SPIP, crédits leur permettant de conclure des partenariats avec des associations et de proposer des solutions différentes d'aménagements de peine aux autorités judiciaires. Déjà en 2011, ces budgets ont été réduits drastiquement dans la majorité des régions pénitentiaires, jusqu'à 40 % pour certaines d'entre elle, contraignant certains directeurs de SPIP à rompre des conventions en matière de placements extérieurs ou d'interventions collectives. Ainsi elle pointe par ailleurs «le fort risque budgétaire, conséquence de la forte montée prévisionnelle des loyers PPP dans les décennies à venir [dépense qui sera multipliée par six d'ici 2017]». Elle précise que, de 2002 à 2010, «les crédits consommés de gestion déléguée ont augmenté de 118 %» et que, dans le même temps, «l'élargissement du périmètre d'intervention du secteur privé dans les prisons n'a pas d'impact notable sur les charges de personnels qui continuent de progresser» (+ 200 % de 1997 à 2011).

6 L'inutilité des établissements pour courte peine

L'accroissement du parc carcéral aurait notamment pour fonction de résorber les peines non exécutées : selon l'étude d'impact, au 1^{er} juin 2011, 85 600 peines délictuelles seraient en attente d'exécution. Il convient en liminaire, à l'instar de la commission

des lois du Sénat de «lever toute ambiguïté en matière d'exécution de peine : une peine aménagée est une peine exécutée». **En effet, la quasi-totalité (96,1 %) des condamnations en attente d'exécution sont inférieures à 2 ans, autrement dit sont des peines aménageables qui peuvent être converties, après leur prononcé, en une mise sous surveillance électronique, un placement à l'extérieur, ou une semi-liberté.** En effet, l'article 84 de la loi pénitentiaire, avait consacré comme principe l'aménagement de peines pour les condamnations inférieures à 2 ans. Suite à l'adoption de la loi pénitentiaire, «les aménagements de peine ont progressé de 29,1 % en un an (7 719 au 1^{er} octobre 2010) et de 52,3 % en deux ans (6 543 au 1^{er} octobre 2009)»².

Dans son étude sur le projet de loi pénitentiaire, la CNCDH, avait rappelé, comme elle l'avait fait dans son étude sur les alternatives à l'incarcération, les mérites de l'aménagement de peine *ab initio*, les courtes peines de prison pouvant «revêtir une dimension symbolique au moment de la condamnation», mais aggravant généralement la situation de la personne condamnée lorsqu'elles sont mises à exécution, cette dernière rencontrant «davantage d'obstacles à sa réinsertion après un séjour en maison d'arrêt, avec un risque de récidive aggravé». De nombreux professionnels estiment ainsi que la courte peine de prison est souvent plus intéressante sans mandat de dépôt. «Les actes peuvent être ainsi sanctionnés fermement par une juridiction de jugement, puis la peine immédiatement aménagée en mesure alternative afin de la rendre plus efficace à prévenir la récidive»³.

En 2008, le suivi des cohortes d'entrants au sein de la MAH de Fleury-Mérogis a permis d'établir que près 1/5^{ème} des personnes incarcérées étaient libérées ou transférées avant leur 5^{ème} jour de détention. La moitié des personnes détenues avaient ainsi quitté la MA après 2,5 mois de détention. Mais ces peines courtes ne font pas que générer des charges de travail importantes, elles ont également un impact sur la prévention de la récidive quasi-nul. Faute de temps et de moyens, la question du passage à l'acte est rarement abordée en profondeur dans ce contexte. Bien plus, aucun parcours d'exécution de peine ne peut être élaboré afin de renforcer les compétences sociales et professionnelles de la personne condamnée. Plus souvent au contraire, la personne détenue dans ces circonstances voit sa situation socio-économique se dégrader. Pour ces courtes peines d'emprisonnement, l'aménagement de peine devrait donc être le mode d'exécution privilégié.

2. Chiffres de la population pénale au 1^{er} octobre 2011

3. Michaël Janas, président de l'Association nationale des juges de l'application des peines, in CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol.2 *Les alternatives à la détention*, étude réalisée par Sarah Dindo, la Documentation Française, p. 99.

A l'aune de ces considérations, nous ne comprenons pas ce besoin de construire des places de prison supplémentaires pour des personnes condamnées à de «courtes» peines, lesquelles devraient être les principales bénéficiaires des dispositions concernant les aménagements de peine adoptées il y a deux ans dans la loi pénitentiaire. Il importe en premier lieu, comme la CNCDH l'avait indiqué en 2008 «que les magistrats se voient mettre à disposition les moyens permettant de multiplier les aménagements de peine ab initio, en termes de possibilités de placement extérieur, de places d'hébergement social, de fréquence et qualité du suivi socio-éducatif, etc.».

Car ainsi que la CNCDH l'a souligné à plusieurs reprises «la prévention de la récidive réside moins dans un recours accru à l'emprisonnement que dans un renforcement des moyens qui permettraient un accompagnement socio-éducatif en milieu ouvert, notamment pour les services d'insertion et de probation. Les alternatives à la détention obtiennent ainsi de meilleurs résultats que la prison en termes de lutte contre la récidive et représentent un moindre coût pour la collectivité»⁴. **Certaines études récentes ont notamment démontré que, toutes choses égales par ailleurs, les personnes qui ont bénéficié d'aménagement de peine récidivent moins que celles qui ont effectué la totalité de leur peine**⁵.

Toutefois, si certains remettent en question les études qui contestent le lien entre une répression accrue et une baisse de la délinquance, nombreux s'accordent à dire qu'un effet dissuasif de la peine passe par la certitude de son effectivité.

Pour cela, ce n'est pas tant sur la question d'une réponse pénale plus sévère via une incarcération que sur celle des modalités de cette réponse et les moyens affectés à celle-ci qu'il faut se pencher prioritairement, tant en matière de ressources humaines que d'organisation des services. Ainsi, l'accumulation constatée de peines en attente d'exécution n'est pas tant imputable au manque de places de détention qu'aux manques criant de moyens et de personnels affectés aux services d'application des peines et aux services pénitentiaires d'insertion et de probation. Si le projet de loi avance timidement concernant les services judiciaires, aucune annonce sérieuse de renfort des SPIP, tant en personnels administratifs, qu'en surveillants en charge des PSE

et bien évidemment en personnels d'insertion et de probation, n'est faite. **Pourtant, aucune politique de prévention efficace ne pourra faire l'économie de cette réflexion sur les moyens.**

7 Le problème

de la densification des établissements

Pour atteindre cet objectif de 30 000 nouvelles places de prison, le gouvernement prévoit tout d'abord une densification des programmes immobiliers en cours : les quartiers «nouveau concept» du programme 13 200 initié en 2002 passeront de 90 à 145 places pour un total de 1 600 places en 2017 et les établissements prévus dans le cadre du Nouveau Programme Immobilier annoncé en mai 2011 auront une moyenne de 650 places contre 532 initialement prévues, afin de passer des 7 400 places programmées à 9500 livrées en 2017. Certains établissements pourront même atteindre 850 places.

Rappelons que le Ministre de la Justice et des Libertés s'était engagé devant les organisations professionnelles en mai 2011 à limiter la taille des établissements pénitentiaires à 600 places. Cette taille était déjà remise en question par le Contrôleur Général des Lieux privatifs de Liberté qui, lors de la présentation de son rapport annuel le 3 mai 2011, dénonçait la «déshumanisation progressive» de la détention et l'«industrialisation de la captivité». «Les nouvelles constructions (...) sont loin des centres villes. L'éloignement des familles, le fait qu'il y ait plus de monde, l'accent mis sur la sécurité diminuent le dialogue et le contact. Dans les petits établissements au contraire le dialogue se renforce et on peut assouplir les règles de sécurité. La spirale est inverse pour les nouveaux établissements. Tout est affaire de relations humaines. Attention à cette révolution silencieuse».

En effet, après l'ouverture récente de 12 établissements dont la taille moyenne se situe à 550 places, et avec la fermeture annoncée de plusieurs petites structures de centre ville, **le parc carcéral, à brève échéance, ne sera plus constitué que de structures apparaissant comme de véritables usines carcérales.** Dans ces établissements récents, les dimensions ne permettent pas d'assurer un climat serein ni de mettre en place une véritable individualisation des parcours.

4. Avis de la CNCDH sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, 20 septembre 2007

5. *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda [DAP/PMJ5], Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques

Nous nous opposons fermement aux choix architecturaux faits dans ces nouveaux programmes, tant en lien avec la taille des établissements qu'avec la conception même de ceux-ci. La question de la circulation des personnes détenues est symptomatique de cette déshumanisation dénoncée par le Contrôleur Général. Ainsi, le centre pénitentiaire de Réau est organisé afin d'éviter le croisement des hommes et des femmes, des courtes peines et des longues peines. A cette fin, une voie de circulation aérienne a été conçue pour les mouvements des détenues, pendant que les hommes circuleront en rez-de-chaussée, voire par des voies souterraines pour les détenus du quartier «maison centrale». Cette séparation stricte est en contradiction avec l'esprit de la loi pénitentiaire dont l'article 28 envisage la possibilité de mixité des activités.

Cet objectif est d'autant plus problématique que les conditions de détention dans les nouveaux établissements pénitentiaires récemment construits ne semblent pas permettre un respect effectif des droits de l'homme. En effet, ces établissements sont souvent d'une taille excessive, et *«sont souvent éloignés des centres urbains et font primer la sécurité sur les rapports humains, notamment à travers la vidéo-surveillance, et ce au détriment des objectifs de réinsertion et de prévention de la récidive posés pourtant par la Loi pénitentiaire»*. Beaucoup des membres partagent l'analyse du contrôleur général des lieux de privation de liberté qui soulignait *«l'industrialisation de la captivité»* à laquelle il est procédé depuis de longues années, en particulier par l'accroissement des capacités de chaque établissement, quelle que soit les choix architecturaux »⁶.

La volonté de diversification du parc immobilier, si elle répond bien à des besoins notamment pour ce qui est des centres de semi-liberté et des quartiers nouveaux concept, ignore manifestement la question cruciale de l'implantation des établissements. Ainsi, vouloir implanter ces structures sur le parc pénitentiaire existant comporte le risque de les éloigner des centres urbains où les personnes écrouées doivent pourtant pouvoir se rendre pour accomplir leurs démarches, réduisant là encore le bénéfice de ce type de régime compte tenu des difficultés de mobilités des publics concernés et de la faiblesse des accès offerte par les réseaux de transport.

Enfin si l'on veut respecter l'esprit des **règles pénitentiaires européennes (R.P.E.)**, une prison dont la capacité affichée est de 200 places doit disposer de 200 cellules individuelles. Le dépassement de capacité doit être interdit. L'établissement doit disposer de la surface, des infrastructures et des moyens en personnels qualifiés permettant d'organiser la vie des 200 personnes détenues en respectant leur dignité, en cohérence avec le principe de responsabilité énoncé à l'article 1er de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Aussi la journée de détention doit-elle se passer hors de la cellule, dans des lieux de vie : en ateliers, dans les locaux de formation générale ou professionnelle ou les lieux d'activités culturelles ou sportives, ou les espaces de promenade, dans les lieux de soins, les lieux de pratique religieuse, les parloirs, etc.

6. Communiqué du Contrôleur général des lieux de privation de liberté