

## PRISONS D'EUROPE, INFLATION CARCÉRALE ET SURPEUPLEMENT

*Ingenieur de recherche au CNRS/CESDIP, Pierre Victor TOURNIER s'est spécialisé dans l'étude quantitative de l'exécution des mesures et sanctions pénales. Expert auprès du Conseil de Coopération Pénologique du Conseil de l'Europe, il rend compte ici d'une étude à laquelle il a collaboré au sein de cette instance.*

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 30 septembre 1999, une recommandation sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale dans les États-membres<sup>1</sup>. Ce texte affirme que "l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement". Aussi présente-t-il toute une série de propositions tendant à réduire l'inflation carcérale, et cela en distinguant les moyens mis en œuvre selon les différents stades du processus pénal. Cette recommandation s'appuie sur les conclusions d'une étude menée sur la démographie des prisons et ses évolutions ; travail qui a nécessité de clarifier des questions de terminologie et de méthodologie : avoir des approches communes et un langage commun pour en débattre, au delà des questions de langues. C'est principalement de cet aspect des choses que nous traiterons ici.

### Clarification conceptuelle

Il est essentiel de distinguer l'indice de stock qui mesure le poids, à une date donnée, de la population carcérale d'un pays et l'indice de flux qui mesure la fréquence des entrées en prison, d'une année donnée. Dans la Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe (S.PACE), que nous avons mise en place en 1983, l'habitude avait été prise d'appeler le premier indice "taux de détention" ("*rate of imprisonment*"). Il se calcule en rapportant le nombre de détenus présents à la date  $t$ , au nombre d'habitants à la même date. Cet indice de stock mesure la proportion des habitants qui sont détenus. Dans l'avenir, nous utiliserons le syntagme "*taux de détention (pour 100 000 habitants)*", traduit en anglais par "*detention rate (per 100 000 inhabitants)*".

Dans S.PACE, le second indice était jusqu'à présent appelé "taux d'incarcération" ("*committal rate*"). Il se calcule en rapportant le nombre d'entrées en prison de l'année  $n$ , au nombre moyen d'habitants sur l'année considérée. Cet indice de flux mesure la fréquence d'un événement, "l'entrée en prison", dans l'ensemble de la population. Compte tenu de l'ambiguïté du terme incarceration en français comme en anglais (sens d'état ou de mouvement ?), nous utiliserons désormais les expressions suivantes qui sont, elles, sans ambiguïté : "*taux d'entrées en prison (pour 100 000 habitants)*" traduit par "*rate of entries to penal institutions (per 100 000 inhabitants)*".

Il faut aussi ne pas confondre *surpopulation* ou *surpeuplement (prison overcrowding)* et *inflation carcérale (growth of prison population ou prison population inflation)*. Comme on le verra *infra*, mesurer l'un ou l'autre amènera à choisir des instruments de mesure différents.

Parler d'*inflation carcérale*, c'est constater que l'accroissement du nombre de détenus est "important". On peut prendre comme critère un accroissement du nombre de détenus – données de stock – sans commune mesure avec l'accroissement du nombre d'habitants. Ainsi en France, par exemple, le nombre de détenus a augmenté de 100 % de 1975 à 1995, contre 10 % seulement pour le nombre d'habitants. On remarquera que, dans cette façon de voir les choses, on fait un constat sans s'interroger sur ses causes (accroissement de la délinquance, sévérité accrue des tribunaux, etc.). La mesure de l'inflation est, *a priori*, des plus simples : on a recours au *taux d'accroissement relatif annuel* exprimé en pourcentage (année civile ou période de douze mois). Encore est-il nécessaire de pouvoir étudier les évolutions sur une période assez longue. Tout cela se fait sans aucune référence au nombre de places disponibles.

Le syntagme de *surpeuplement carcéral* se réfère à la situation à une date donnée. Il a, dans le langage courant, deux sens assez différents : un sens général "il y a trop de détenus" – sans que l'on précise sur quels critères on se base pour porter ce diagnostic – ; un sens plus précis qui se réfère au nombre de places disponibles. Dans ce second sens, il décrit l'inadéquation, à un instant  $t$ , entre le nombre de détenus et la capacité "d'accueil" des prisons. La surpopulation est alors mesurée par ce qu'on appelle habituellement le *taux d'occupation (occupancy rate)*, nombre de détenus rapporté au nombre de places (exprimé en pour 100). Pour éviter toute confusion avec la situation des détenus au regard de l'emploi, nous avons retenu le terme de *densité carcérale (prison density)*.

Sa mesure repose sur la notion difficile à cerner de "place en prison". Ne suffit-il pas d'installer un matelas par terre pour qu'une cellule supposée individuelle devienne une cellule à deux places ? En dehors de

<sup>1</sup> Conseil de l'Europe, *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, recommandation N° R (99) 22, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 30 septembre 1999 et rapport élaboré avec l'assistance d'André KUHN, Pierre Victor TOURNIER et Roy WALMSLEY (à paraître en français et en anglais).

cette question très complexe de définition, se pose le problème, bien connu des géographes, du bon niveau spatial d'analyse de la densité. Un indice global, calculé au niveau d'un État n'a qu'un sens limité. Si la densité est supérieure à 100, il y a de toute évidence problème mais quelle en est la dimension en nombre d'établissements surpeuplés et en nombre de détenus vivant dans un établissement surpeuplé ? Si la densité est inférieure à 100, l'absence de problème n'est peut-être que pure illusion, sur le plan local. Aussi avons-nous appliqué une méthode simple qui permet de tenir compte des situations établissement par établissement : le "**descriptif de peuplement carcéral**" traduit par "**prison population descriptor**" (encadré n° 1).

Surpeuplement et inflation carcérale sont évidemment liés : l'inflation accentue le problème de la surpopulation, faute de constructions suffisantes. Mais la surpopulation diminue-t-elle l'inflation, en mobilisant les pouvoirs publics dans le sens d'une diminution du recours à la prison ? La sous-occupation obtenue par une politique de développement inconsidéré du parc pénitentiaire – favoriserait-elle l'inflation ? On sort ici des certitudes pour laisser place, compte tenu du manque de travaux en la matière, à de pures hypothèses ou à l'idéologie. Toujours est-il que distinguer les deux concepts permet au moins de poser la question de leur relation.

#### Encadré n° 1. Descriptif de peuplement carcéral (au 1<sup>er</sup> septembre 1997)

**Parc pénitentiaire et surpeuplement** : sur les 23 pays que l'on a pu étudier, 11 ont une densité carcérale globale inférieure à 100 détenus pour 100 places : Autriche, Croatie, Danemark, Finlande, Macédoine, Norvège, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse. Si on se contentait de cet indice, on pourrait donc dire que la moitié des pays n'a aucun problème de surpeuplement. En réalité, 3 États seulement sur les 23 étudiés n'ont aucun établissement surpeuplé, l'Autriche, la Macédoine et la Slovaquie.

La Suède compte 4 % d'établissements surpeuplés, la Croatie 5 %, le Danemark 10 %, la Finlande 12 %, la Slovénie 15 %, la Norvège 17 %, les Pays-Bas 23 % et la Suisse 43 %. Dans les 11 autres pays étudiés, plus de 50 % des prisons sont surpeuplées. On trouve ainsi de 50 à 75 % d'établissements surpeuplés en Irlande, France, Lettonie, Belgique, Angleterre et Pays de Galles, Italie et Espagne. Plus de 80 % le sont en Hongrie, Portugal, Bulgarie, Roumanie et Estonie. Enfin on trouve des établissements qui ont une densité au moins égale à 200 en Bulgarie (maximum de 371 détenus pour 100 places), au Portugal (max. 368), en Hongrie (max. 311), en France (max. 299), en Roumanie (max. 242), en Estonie (max. 208) et en Espagne (max. 200).

**Nombre de détenus et surpeuplement** : si l'on raisonne en proportion de détenus vivant dans un établissement surpeuplé, la situation est nettement plus tranchée entre les différents États. Un premier groupe est constitué des 10 États où la proportion de détenus vivant en situation de surpeuplement est inférieure à 30 % : Autriche, Croatie, Danemark, Finlande, Macédoine, Norvège, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie et Suède. Dans les autres pays, 2/3 au moins des détenus vivent dans des conditions de surpeuplement. En tête on retrouve l'Estonie (100 % de détenus), la Bulgarie (95%), la Roumanie (93 %), le Portugal (90 %), la Hongrie (89 %) et l'Italie (85%), mais les autres pays de ce groupe ne sont pas loin (65 % pour la France). La situation la plus enviable, si l'on peut dire, est celle de la Suisse avec 57 % de détenus vivant dans un établissement sur-occupé.

Source : Conseil de l'Europe.

#### Disparité des situations

Supposer l'existence d'une inflation carcérale générale en Europe de l'Ouest<sup>2</sup> permanente et partout de même ampleur serait non seulement se tromper dans l'appréhension du phénomène mais surtout s'interdire de tirer des enseignements de la disparité des situations.

Celle-ci est évidemment plus difficile à décrire que l'uniformité. Nous avons pu calculer les taux d'accroissement relatifs annuels de 18 États sur la période 1983-1997 : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni (en distinguant Angleterre et Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord), Suède et Suisse.

Un seul pays connaît, sur la période, une série de taux d'accroissement exclusivement positifs, les Pays-Bas : le nombre de détenus est ainsi passé d'environ 4 000 détenus en 1983 à 13 618 en 1997, soit un accroissement de 240 % en 14 ans. Ce pays partait d'un niveau particulièrement bas ; en 1983, son taux de détention était de 28 p. 100 000 habitants ; c'était le plus faible d'Europe à l'exception de l'Islande (24). À cette date le taux moyen était d'environ 70 p. 100 000 habitants.

À l'inverse aucun État n'a connu de décroissance continue de sa population carcérale, mais cinq pays ont pu échapper, pendant un certain nombre d'années à l'inflation carcérale : l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, l'Italie et l'Irlande du Nord.

- En Allemagne (nouveaux *Länder* exclus) le nombre de détenus a baissé de 1983 à 1990, passant de 62 525 à 48 548, soit une diminution de 22 % en 7 ans. Mais l'évolution observée depuis a fini par compenser cette baisse. Avec les nouveaux *Länder*, la population compte désormais plus de 74 000 détenus.

- L'Autriche a, elle aussi, connu une baisse très significative de 1983 à 1989, le nombre de détenus diminuant de 31 % en 6 ans (de 8 387 à 5 771). Malgré une hausse pratiquement continue depuis, la population carcérale n'a pas retrouvé son niveau de 1983 (moins de 7 000 en 1997). Il faut dire qu'à l'époque, l'Autriche avait le taux de détention le plus élevé d'Europe de l'Ouest (110 p. 100 000 habitants) devant l'Allemagne fédérale (100), l'Écosse (97), l'Angleterre et Pays de Galles (87), l'Italie (73) et la France (70). Ce classement est bien différent en 1997 : le record revient au Portugal (145 p. 100 000 habitants), devant l'Angleterre et Pays de Galles (120), l'Écosse (119), l'Espagne (113) et l'Irlande du Nord (95).

- Autre cas intéressant, celui de la Finlande dont la population carcérale ne cesse de baisser (à l'exception d'une hausse de 6 % de 1989 à 1992). Il y a en Finlande 2 800 détenus en 1997, contre 3 600 en 1988, l'année précédant son adhésion au Conseil de l'Europe.

- Pour l'Italie, la baisse est de plus courte durée, mais de grande ampleur. Après une stabilité de deux années, la diminution porte sur la période qui va de 1986 à 1989 : de 43 685 détenus à 30 594, soit une chute de 30 % en 3 ans, un record en Europe.

- En 1984, l'Irlande du Nord comptait 2 198 détenus, soit un taux de détention de 141 p. 100 000 contre 85 en Angleterre et Pays de Galles et 90 en Écosse à la même date. Le nombre de détenus va baisser de 24 % jusqu'en 1991 (7 ans), puis de nouveau de 16 % de 1993 à 1997. À cette date, il y a 27 % de détenus de moins qu'en 1984.

Les autres pays qui, à l'instar des Pays-Bas, n'ont pu échapper à l'inflation, ne sont pas non plus logés à la même enseigne.

<sup>2</sup> L'étude porte ici sur la période couverte par S.PACE (1983-1997) et n'inclut donc pas les anciens États du bloc communiste qui ont adhéré au Conseil de l'Europe après 1989. Le Conseil de l'Europe comprend à ce jour 41 membres. Dans S.PACE, les données de stock se réfèrent à la situation au 1<sup>er</sup> septembre de chaque année.

En comparant, quand c'est possible, les effectifs en début et en fin de période, nous pouvons distinguer quatre cas :

- Très forte inflation : Pays-Bas (240 %), Espagne (192 %), Portugal (140 %) ;
- Forte inflation : Luxembourg (76 % entre 1983 et 1996), Irlande (66 %), Suisse (56 %), Grèce (49 %), Angleterre et Pays de Galles (43 %), Chypre (40 %), France (39 %) ;
- Inflation modérée : Belgique (28 %), Écosse (21 %), Norvège (19 %), Suède (18 %) ;
- Croissance modérée : Danemark (6 %).

### Image en trois dimensions

Pour étudier les composantes de l'inflation carcérale, deux approches complémentaires sont possibles. On peut ainsi analyser l'évolution de la structure de la population carcérale selon les caractéristiques des individus. Ce qui revient à faire une **analyse différentielle de la croissance** du nombre de détenus selon différentes variables démographiques (sexe, âge, nationalité) ou pénales. L'autre démarche consiste à examiner l'évolution des stocks en prenant en compte la question des flux. Soit  $P_1$  le nombre de détenus en début d'année et  $P_2$  le nombre en fin d'année, on a  $P_2 = P_1 + (E - S)$  où  $E$  représente le nombre total d'entrées en détention et  $S$  le nombre total de sorties de détention. C'est ce que l'on appelle **l'équation flux-stock**. Considérer le *stock* comme la résultante d'un certain nombre d'entrées en détention et de libérations, sur une période donnée, amène tout naturellement à introduire, dans le schéma d'analyse, une troisième dimension : la **durée de détention**, temps qui s'écoule entre l'événement "entrée" et l'événement "sortie".

Il s'agit alors de savoir quel schéma d'analyse peut expliquer l'évolution carcérale observée dans tel ou tel pays. Six scénarios peuvent être élaborés :

**En cas d'inflation : Scénario A1** – le flux annuel d'entrées en détention augmente, les durées de détention étant stables ou en baisse (inflation due aux flux d'entrées) ;

**Scénario B1** – les durées de détention augmentent, les flux d'entrées étant stables ou en baisse (inflation due aux durées de détention) ;

**Scénario C1** – il y a accroissement simultané des flux d'entrées en détention et des durées de détention (inflation due aux flux d'entrées et aux durées de détention).

**En cas de déflation : Scénario A2** – le flux annuel d'entrées en détention diminue, les durées de détention étant stables ou en hausse (déflation due aux flux d'entrées) ;

**Scénario B2** – les durées de détention diminuent, les flux d'entrées étant stables ou en hausse (déflation due aux durées de détention) ;

**Scénario C2** – il y a décroissance simultanée des flux d'entrées en détention et des durées de détention (déflation due aux flux d'entrées et aux durées de détention).

Qu'il s'agisse d'inflation ou de déflation, ces situations ont évidemment des conséquences fort différentes en ce qui concerne le diagnostic sur les politiques pénales passées et sur les démarches à entreprendre dans l'avenir. L'un des apports majeurs de S.PACE est d'avoir pris en compte, dès 1983, ces trois dimensions. Pour ce faire, nous utilisons ce que nous avons appelé **"l'indicateur de la durée moyenne de détention"** (encadré n° 2).

Belgique		1982-1986	1987-1991	1992-1996
Entrées	E	21 300	17 900	17 600
Durée (en mois)	d	3,5	4,4	5,0
Nombre de détenus	P	6 200	6 600	7 300

Modèle	E	21 300	17 900	17 600
à durée	d	3,5	3,5	3,5
constante	P	6 200	5 200	5 100

Modèle	E	21 300	21 300	21 300
À nombre d'entrées	d	3,5	4,4	5,0
Constant	P	6 200	7 800	8 800

### Encadré n° 2. Entrées en détention et indicateur de durée

Par entrée en établissement pénitentiaire, on vise toutes les entrées qui ne correspondent pas aux situations suivantes : entrée suite à un transfèrement d'un établissement pénitentiaire vers un autre ; entrée suite à une extraction afin que le détenu soit présenté devant une autorité judiciaire ; entrée suite à une permission de sortir ; entrée suite à évasion. On ne comptabilise pas ici un nombre d'individus mais un nombre d'événements (les entrées).

L'indicateur de la durée moyenne de détention (d), exprimé en mois, est calculé à partir de la relation suivante :  $d = 12 \times P / E$  quotient du nombre de détenus (P) par le flux d'entrées (E), la durée étant exprimée en mois. Cette formule  $d = 12 \times P / E$  ou encore  $P = E \times d / 12$  correspond au modèle démographique dit de la *population stationnaire* (nombre d'entrées constant d'une année sur l'autre, calendrier des sorties identiques pour toutes les cohortes d'entrées). Naturellement, les populations carcérales ne vérifient généralement pas ce modèle – et pour cause ! Aussi cet indice n'a-t-il guère de sens, sur le plan conjoncturel, mais s'avère fort utile, pour modéliser les tendances de fond.

Le scénario le plus fréquent est le scénario B1 : inflation due à une augmentation des durées de détention, les flux d'entrées étant stables ou, le plus souvent, en baisse. On le trouve, avec des variantes, en Belgique, à Chypre, au Danemark, en France, en Italie, au Luxembourg, en Norvège et au Portugal.

Prenons l'exemple de la Belgique (voir tableau *infra*). Sur la troisième ligne, nous indiquons les valeurs de P obtenues à partir des valeurs moyennes de E et de d ( $P = E \times d$ ) : 6 200, 6 600, 7 300. Dans le cas belge, la baisse des entrées est plus que compensée par la croissance des durées, d'où la croissance de la population des prisons.

Dans le tableau suivant, nous calculons l'effectif théorique P en supposant que la durée est constante (3,5 mois). L'effectif moyen sur la dernière période aurait alors été de 5 100 contre 7 300 en réalité, soit 30 % de moins :

Enfin, dans le dernier tableau, nous calculons l'effectif théorique P en supposant le nombre d'entrées constant (21 300). L'effectif moyen sur la dernière période aurait alors été de 8 800 contre 7 300 en réalité, soit 20 % de plus :

### Encadré n° 3. Au delà du procès pénal : l'exécution des peines privatives de liberté

[...] 23. Il conviendrait de favoriser le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, en préférant les mesures individualisées, telles la libération conditionnelle, aux mesures collectives de gestion du surpeuplement carcéral (grâces collectives, amnisties).

24. La libération conditionnelle devrait être considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives qui, non seulement, réduit la durée de la détention mais contribue aussi de manière non négligeable à la réintégration planifiée du délinquant dans la communauté.

25. Il faudrait, pour promouvoir et étendre le recours à la libération conditionnelle, créer dans la communauté les meilleures conditions de soutien et d'aide au délinquant ainsi que de supervision de celui-ci, en particulier en vue d'amener les instances judiciaires ou administratives compétentes à considérer cette mesure comme une option valable et responsable.

26. Les programmes de traitement efficaces en cours de détention ainsi que de contrôle et de traitement au delà de la libération devraient être conçus et mis en œuvre de façon à faciliter la réinsertion des délinquants, à réduire la récidive, à assurer la sécurité et la protection du public et à inciter les juges et procureurs à considérer les mesures visant à réduire la durée effective de la peine à purger ainsi que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, comme des options constructives et responsables.

Extrait de la recommandation adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 30 septembre 1999

## VIENT DE PARAÎTRE

BARRÉ (M.D.), Les liaisons statistiques entre infractions à la législation sur les stupéfiants et délinquances, in FAUGERON (C.), (Ed.), *Les drogues en France : politiques, marchés, usages*, Genève, Éditions Georg, 1999, pp. 117-128.

BARRÉ (M.D.), French policy for controlling the use and trafficking of prohibited substances, in DERKS (J.) et al., (Eds), *Current and Future Drug Policy Studies in Europe. Problems, Prospects and Research Methods*, Freiburg, Max-Planck Institute, 1999, pp. 213-223.

ESTERLE-HEDIBEL (M.), De one orilla a otra. La inmigracion magrebi en Francia : adaptacion y evolucion, in ESCARTIN-CAPARROS (M.J.), VARGAS LLOVERA (D.), (Dir.), *La inmigracion en la sociedad actual, una vision desde las ciencias sociales*, Alicante, Ediciones Libreria Compas, 1999, pp. 177-203.

ESTERLE-HEDIBEL (M.), Au risque de ne pas vieillir... Les jeunes et le risque routier, *THS. La Revue Spécial Jeunes*, Décembre 1999, Volume Hors-Série, pp. 39-41.

LAGANIER (J.), La médiation familiale au sein des associations du réseau FNARS, *FNARS-Recueils et Documents*, 1999, n° 4.

LAGRANGE (H.), PERETTI (P.), POTTIER (M.L.), ROBERT (Ph.), ZAUBERMAN (R.), *Une enquête sur les risques urbains. Étude de préfiguration*, Guyancourt, CESDIP, Collection Études et Données Pénales, 2000, n° 81.

MUCCHIELLI (L.), Quelques interrogations épistémologiques sur la psychiatrie criminologique française (à partir d'un ouvrage récent), *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, 1999, Volume LII, Numéro 4, pp. 461-487.

MUCCHIELLI (L.), La violence menace-t-elle nos sociétés ?, *Alternatives Économiques. L'État Économique*, 2<sup>ème</sup> trimestre 2000, Hors-Série n° 4, pp. 44-45.

TOURNIER (P.V.), Statistiques et informations : des nombres pour éclairer le réel ou pour l'obscurcir ?, *Sécurité et Démocratie. La sécurité dans tous ses médias*, Actes du colloque organisé par le Forum Français pour la Sécurité Urbaine à l'Assemblée Nationale, 2000, pp. 56-62.

Le texte de ce bulletin est accessible et téléchargeable (Microsoft Word® et Adobe Acrobat Reader®) sur notre site Internet : <http://www.msh-paris.fr/cesdip/>