

LES NOUVELLES PRISONS : REGARDS PLURIDISCIPLINAIRES

NOTE DE SYNTHÈSE

Recherche réalisée par :

Gérald Billard (ESO), professeur à l'université du Maine, pour le regard géographique et d'aménagement de l'espace, avec le concours de Malvina Noguéra, Leslie Riant et Claire Médicis (étudiantes en master géographie), Sébastien Angonnet (technicien cartographe) et Alain Wrobel (ingénieur) pour le regard géographique

Didier Cholet (THEMIS-UM), maître de conférences à l'université du Maine, directeur scientifique et coordinateur

Michel Danti-Juan (EPRED), professeur à l'université de Poitiers, pour le regard de droit pénal

Christophe Guettier (THEMIS-UM), professeur à l'université du Maine, pour le regard de droit public

Pascal Joanne (CERMA), maître assistant à l'école d'architecture de Nantes, pour le regard architectural

Isabelle Leroux-Rigamonti (GRANEM), maître de conférences à l'université d'Angers pour le regard économique

Laurence Leturmy (EPRED), professeur à l'université de Poitiers, pour le regard de droit pénal

Jean-Philippe Melchior (ESO), maître de conférences à l'université du Maine pour le regard sociologique

Thomas Ouard (CERMA), architecte et chercheur associé au CERMA pour le regard architectural

Eric Rigamonti, professeur associé à l'ESSCA, pour le regard économique

Omar Zanna (VIPS), maître de conférences à l'université du Maine, pour le regard sociologique

Avec le soutien de la Mission de recherche droit et justice



A- PROBLEMATIQUE ET OBJECTIF DE LA RECHERCHE

Un ambitieux programme de création de 13 200 places de détention a été lancé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. Ce « *programme 13 200* » prévoyait la création de 13 200 places de prison et la fermeture de 2 485 places dans des établissements vétustes, soit un solde net d'environ 10 800 places. Il s'agit de l'un des plans de construction pénitentiaire les plus importants de ces cinquante dernières années. Ce programme 13 200 vise d'une part à faire face à l'augmentation de personnes détenues passées de 26 000 en 1975 à plus de 68 000 en 2014 pour une capacité opérationnelle de 57 000 places environ. Cette augmentation du nombre de détenus conduit à une importante surpopulation carcérale, spécialement dans les maisons d'arrêts qui ont l'obligation d'accueillir tous les détenus qui leur sont adressés par la justice. La construction d'établissements neufs a, d'autre part, pour objectif de remplacer des établissements vétustes et inadaptés, construits au XIX^e siècle voire auparavant, parfois dans un autre but que l'emprisonnement. Les normes modernes d'hygiène et de confort minimum n'y étaient plus respectées. Or sous la pression d'instances européennes, spécialement du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme, relayées par des instances nationales tels que le Conseil d'Etat ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, des normes minimales sont imposées aux Etats pour le respect de la dignité des détenus. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en énonçant un certain nombre de droits des détenus et en précisant le sens de la peine privative de liberté confirme cette nouvelle approche de la prison. Même si le programme 13 200 a été légèrement révisé, il conduira à la construction de 33 établissements entre 2007 et 2016 représentant 11 629 places de détention nouvelles pour 2 086 fermées. Il présente plusieurs nouveautés importantes : un recours accru aux partenariats public-privé, le changement de localisation des nouvelles prisons, l'extension de leur surface, le recours accru aux technologies modernes ainsi que la volonté de respecter les normes européennes de détention et les objectifs de la loi pénitentiaire.

La construction puis le fonctionnement de ces nouvelles prisons posaient un certains nombres de problèmes. Le premier était financier. Comment l'Etat français allait-il financer de tels investissements en périodes de difficultés budgétaires ? Il était difficile de présenter de tels travaux comme essentiels à l'ensemble de la population qui, généralement, estime que les priorités budgétaires sont ailleurs. C'est pourquoi il a été décidé de recourir à des partenariats

public-privé qui ont l'avantage de ne pas grever immédiatement le budget de l'Etat dans la mesure où les travaux, et parfois une partie du fonctionnement, sont effectués par des entreprises privées contre versement de redevances s'échelonnant sur de nombreuses années. Le deuxième problème a consisté dans le choix des lieux d'implantation de ces nouvelles prisons. En raison de la rareté et du coût des terrains disponibles en centre-ville, le choix a été fait de les implanter en périphérie des villes voire loin de celles-ci. Afin de réaliser des économies d'échelle, ce sont majoritairement des établissements de grande taille qui ont vu le jour (souvent autour de 600 places). Le troisième problème était celui de la conciliation des impératifs de sécurité liés à ces enceintes avec le respect de la dignité des détenus et la préparation de la réinsertion, objectifs de la peine fixés par la loi.

Les nouvelles prisons construites en application du plan 13 200 ont donc pour objectif de régler les problèmes causés par la surpopulation carcérale et la vétusté d'anciens établissements dans le respect des droits des détenus et des conditions de vie modernes. Ces objectifs sont-ils atteints ? Quels sont les conséquences de la construction et du fonctionnement des nouvelles prisons pour les détenus, le personnel pénitentiaire mais aussi pour l'environnement de la prison (famille de détenus, commune d'accueil, économie locale). Où ont-elles été implantées ? Comment ont-elles été construites ? Comment sont-elles gérées ? Qu'ont-elles apporté par rapport aux précédentes ? Il s'agit de faire un bilan de ces constructions et une comparaison entre les nouvelles et les anciennes prisons.

B- METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Une telle recherche suppose des compétences multiples pour des analyses qui ne peuvent être limitées à une ou deux approches disciplinaires. C'est la raison pour laquelle la recherche a un caractère résolument pluridisciplinaire. L'analyse géographique s'impose en premier lieu pour déterminer la situation dans l'espace des nouvelles prisons et les changements qu'implique cette nouvelle localisation. L'architecture des nouvelles prisons doit, en deuxième lieu, être analysée tant celles-ci se caractérisent d'abord comme de nouveaux bâtiments, en général assez différents des anciens. L'impact de l'architecture sur l'exécution de la peine est souvent ignoré alors portant qu'il est essentiel. Une approche sociologique et psychologique est, en troisième lieu, évidente tant il est important de connaître la façon dont les personnes qui vivent et travaillent dans les nouveaux bâtiments ressentent ce

changement. Il faut, en quatrième lieu, de prendre en considération l'aspect économique des nouvelles prisons. Les choix opérés dans l'implantation, la construction, la gestion et le fonctionnement de ces structures sont en effet très fortement dictés par des considérations économiques. Les nouvelles implantations peuvent aussi avoir des retombées économiques. Souvent invoquées par les élus, ceux-ci doivent aussi être vérifiés. En cinquième lieu, l'analyse juridique s'impose d'une part pour comprendre les outils juridiques relativement nouveaux utilisés pour la construction et la gestion de nombreuses nouvelles prisons. Les partenariats public-privé sont en effet une figure particulière du droit public. D'autre part, le droit pénal, et plus particulièrement le droit de l'exécution des peines, s'intéresse aussi aux nouvelles prisons, notamment sous l'angle des droits des détenus. Il s'agit, enfin, de vérifier que les objectifs fixés par la loi pénitentiaires sont effectivement respectés. Géographie, architecture, sociologie, économie, droit public et droit pénal sont donc les disciplines mobilisées pour cette recherche.

La méthode retenue est d'abord celle de l'analyse empirique. Elle a supposé la réalisation de nombreuses visites dans les établissements et plus d'une centaine d'entretiens auprès de détenus, de personnes de surveillances, de directeurs d'établissement, de médecins intervenants au sein d'établissements pénitentiaires, de personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ce sont également les riverains des nouvelles prisons qui ont fait l'objet d'enquêtes. Un accès à de nombreuses données internes à l'administration pénitentiaire a aussi permis de comprendre les choix effectués lors de l'implantation des établissements, lors de l'attribution des marchés, de la construction et de la gestion et le fonctionnement de ces institutions. Plusieurs établissements ont été soigneusement choisis pour réaliser ces analyses *in situ*, même si la réflexion a ensuite porté sur l'ensemble du programme. Il s'agit des maisons d'arrêts de Nantes et Le Mans et des centres pénitentiaires de Nancy, Poitiers et Rennes. Ceux-ci ont été choisis pour le caractère représentatif des établissements du nouveau programme, relevant de différents lots de marchés publics et portant sur les prisons les plus caractéristiques du programme. D'autres prisons ont également été visitées à titre de comparaison : l'ancienne maison d'arrêt de Nantes, peu de temps avant sa fermeture et la maison centrale de Condé-sur-Sarthe.

Ces analyses empiriques ont été complétées par l'étude des analyses théoriques déjà menées sur les prisons en France ou dans d'autres pays ce qui a permis de prendre de la hauteur pour analyser les matériaux bruts recueillis sur le terrain.

A partir de ces éléments, la recherche s'est progressivement orientée autour de l'insertion des nouvelles prisons. Le terme d'insertion pour des lieux de privation de liberté doit être précisé. Il est ici abordé dans deux directions : dans une première partie, l'insertion des nouvelles prisons dans leur environnement est abordée. Ce sera l'occasion d'étudier comment l'établissement pénitentiaire nouveau s'insère dans son environnement spatial, urbain ou rural et quelle est l'incidence des nouvelles implantations choisies. C'est également l'occasion de constater que la construction et le fonctionnement de ces nouveaux établissements s'insère dans de nouvelles structures juridiques : les partenariats public-privé, éléments essentiels de la nouvelle politique pénitentiaire. L'économie, le droit et la géographie sont mobilisés pour aborder ces différents aspects. Dans une seconde partie, l'insertion des personnes dans les nouvelles prisons est étudiée. Il s'agit d'examiner comment les personnes qui vivent et travaillent dans ces nouveaux établissements les ressentent, comment ceux-ci favorisent l'exercice des missions de la prison et d'exécution des peines privatives de liberté. Le rôle de l'architecture des nouveaux bâtiments est aussi questionné.

C- CONCLUSIONS DE LA RECHERCHE

Plusieurs enseignements ressortent de cette recherche. Le premier concerne la façon dont les nouvelles prisons, ont été construites et sont gérées. La plupart l'ont été au moyen de contrats de partenariats public-privé. Le recours à ce type de contrats a été décidé en raison notamment des difficultés budgétaires de l'Etat pour financer des investissements aussi lourds. Toutefois, ces équipements se révèlent extrêmement coûteux pour l'Etat à moyen et long terme compte tenu de l'obligation de payer des loyers pendant plusieurs décennies. De nombreuses autres difficultés concrètes ont également été mise en exergue par l'analyse économique menée au plus près de la réalité : l'opportunisme des opérateurs privés dont le nombre très limité favorise certains comportements peu favorables à la qualité des prestations et la difficulté pour l'administration de rédiger des contrats efficaces, malgré des renégociations et adaptations au fil des différents marchés. Il en résulte un système encore inadapté et en perpétuel recherche d'équilibre afin de permettre à l'administration de réduire ses coûts de fonctionnement. Ceux-ci étant contractualisés, ils sont difficilement renégociables, ce qui a pour effet de faire peser les restrictions budgétaires actuelles sur les établissements qui sont entièrement gérés par la puissance publique, ce qui est un effet indirect du recours aux partenariats public-privé.

Le deuxième apport de la recherche n'est pas sans lien avec l'économie. Il concerne la localisation des nouvelles prisons. Celles-ci sont reléguées en périphérie des villes voire parfois très loin de celles-ci alors que les prisons plus anciennes, celles qui ont été abandonnées, se trouvaient en général en plein centre-ville. Une des raisons majeure de ces nouvelles implantations réside dans la difficulté à trouver des terrains disponibles au cœur des agglomérations et du coût des terrains à ces endroits. La construction en périphérie permet de réaliser des économies. Celles-ci sont d'autant plus importantes que les nouveaux établissements sont de grande taille. L'implantation en périphérie des agglomérations n'a pas uniquement un objectif économique. Il y a également de la part de la société une volonté de mise à l'écart, de relégation sociale liée à l'image négative des prisons auprès de la population. D'où la préférence pour une implantation loin des lieux d'habitation, dans des quartiers en marge de la commune. L'avantage est une meilleure acceptation de ces établissements par la population, à l'exception des riverains proches. Plusieurs inconvénients découlent cependant de cette implantation : un isolement encore plus grand de la prison à l'égard de la cité, une desserte moins bien assurée par les transports en commun et une dépendance des différents intervenants à l'égard de l'automobile. Les nouveaux établissements sont en effet d'accès souvent difficile en transport en commun. Le personnel ne s'en plaint pas car les places de parking sont en nombre suffisant, alors que tel n'était pas le cas auparavant. Au contraire, les détenus, notamment ceux qui préparent leur sortie et recherchent un emploi ainsi que leurs familles en subissent de nombreuses conséquences. Pour les plus modestes d'entre-elles, il est souvent difficile de se rendre aux parloirs. Le maintien des liens familiaux et la réinsertion n'en sont pas facilités.

Si la localisation des nouvelles prisons peut poser problèmes pour les personnes détenues et leurs familles, elle est généralement présentée comme positive pour la commune d'accueil. Celle-ci tirerait des bénéfices économiques de l'installation d'un service étatique sur son territoire avec de nombreux personnels ainsi qu'un engagement fort de l'Etat pour développer les infrastructures et assurer la sécurité autour de l'établissement. En l'absence de stigmatisation de la commune qui, à l'inverse de villes comme Fresnes, ne donne plus son nom à la prison, l'installation de celle-ci serait bénéfique économiquement sans être négative symboliquement. Une analyse approfondie démontre au contraire que l'implantation d'un établissement pénitentiaire sur le territoire d'une commune n'a que peu de retombées positives pour celle-ci et que les avantages annoncés par ses partisans en termes d'emploi, de services ou de dotations par l'Etat se révèlent largement illusoire ou très inférieurs aux

promesses. Les craintes formulées par les habitants en terme de sécurité se révèlent aussi être de l'ordre du fantasme. Ceux-ci oublient, quelques temps après son implantation, l'existence de la prison.

En troisième lieu, les nouvelles prisons sont d'une architecture nouvelle dans le sens où elles se substituent à d'anciennes bâtisses souvent délabrées qui n'avaient pas été conçues pour exercer cette fonction d'enfermement. Les nouvelles, au contraire, sont de véritables prisons modernes. Elles proposent un confort et des normes plus conformes à la dignité que les précédentes. La présence de douches dans les cellules est le symbole le plus fort de cette normalité hygiénique. Cependant, cette modernité a d'autres conséquences importantes. La prison est de plus en plus rationalisée, pensée comme un véritable lieu de privation de liberté destiné à gérer un nombre de détenus très important, fixé par un cahier des charges précis. L'architecte, au service d'un grand groupe qui cherche à remporter le marché, ne peut sérieusement s'en écarter. L'architecture est très contrainte par les fonctions de la prison et surtout par les impératifs de sécurité. Il en a résulté des prisons ultras-modernes, toutes construites sur le même modèle rationnel et gestionnaire. L'électronique y est omniprésent. Les points morts, les espaces de liberté y sont absents. La logique comptable et gestionnaire a dominé la réalisation architecturale des nouvelles prisons. La sécurité demeure au cœur des préoccupations de l'architecte, sous la pression du donneur d'ordre qu'est le Ministère de la justice. Les savants calculs et la rationalisation de l'espace demeurent toutefois largement illusoire face à une population carcérale dont le nombre n'est pas maîtrisé, au moins dans les maisons d'arrêt. Les normes d'hygiène et de confort se trouvent donc *de facto* inadaptées compte tenu de la surpopulation carcérale. La prison n'est surtout guère pensée comme un lieu de vie, de relations sociales. Elle constitue un espace d'enfermement, de pénitence et de contrôle. Une certaine inhumanité s'en dégage, liée à la disparition de nombreuses relations sociales qui existaient anciennes. Les nouvelles technologies, caméras, micros et interphones, ont remplacé ces relations.

La vie et le travail dans les nouvelles prisons s'en trouvent, en quatrième lieu, modifiés. Le confort des nouveaux établissements est remarquable. De nouveaux équipements, notamment sportifs, sont mis à disposition des détenus. La douche dans la cellule, de nouveaux locaux plus fonctionnels et modernes sont aussi mis à disposition du personnel et des détenus. Mais les nouveaux établissements souffrent d'un manque d'humanité lié aux dispositifs de sécurité envahissant résultant de l'emploi massif des

nouvelles technologies et d'une surveillance vidéo quasi-permanente. L'insuffisance de lien social lié à la conception, l'organisation et à la taille des établissements est déploré par tous. Il y a dans les nouvelles prisons une sorte d'industrialisation de la peine. Le fait que de nombreux services soient confiés à des prestataires privés pose également des problèmes de coordination, le personnel de surveillance ne pouvant intervenir directement en faveur des détenus. Pour le personnel, le travail est plus stressant car les contacts humains sont limités. La taille des établissements et le regroupement de plusieurs structures hébergeant des détenus aux statuts différents (maison d'arrêt, centre de détention, mineurs, majeurs, hommes, femmes) posent également des difficultés d'organisation conduisant à un alignement sur le régime le plus sévère. Pour les détenus, alors que les conditions matérielles de détentions se sont améliorées, les relations sociales se sont appauvries et leurs droits ne se sont en pratiques guères améliorés. Le droit à un encellulement individuel n'est toujours pas assuré, les fouilles à corps sont toujours très nombreuses, l'accès à certains services, à la formation et au travail demeure difficilement assuré.

D- REFLEXIONS ET PERSPECTIVES

Il est difficile de concevoir des prisons parfaites. Les personnes qui y vivent et y travaillent sont dans un environnement contraint qu'elles peuvent difficilement juger idéal. Les nouvelles prisons, comme les anciennes, n'ont pas été conçues pour être des résidences de luxe. Elles ont été construites pour remplacer d'anciens établissements trop vétustes et trop petits pour accueillir conformément aux normes modernes toutes les personnes condamnées à des peines privatives de liberté ou placées en détention provisoire. La société et l'Etat français n'étaient, semble-t-il, pas prêts à aller au-delà. C'est sans doute ce qui explique que les nouvelles prisons assurent encore et surtout une fonction d'enfermement, de contrôle, de sécurité durant le temps de la peine. Elles ne sont pas véritablement conçues pour d'autres finalités. Compte tenu du nombre très réduit d'évasions au cours des périodes d'enfermement proprement dites, elles semblent atteindre le but que leur assigne la société. Mais, les détenus qui, pour la plupart, ne font que des séjours de courte durée en prison sont amenés à en sortir. Or la préparation à la sortie, la réinsertion, sont des fonctions très difficilement prises en considérations. Le respect des normes sanitaires et des standards internationaux semble le seul élément pris en compte à ce titre. Au regard des moyens alloués, il était peut être difficile de faire plus. Il fallait loger décemment des détenus toujours plus nombreux. Le programme 13 200 y a pourvu. Il aurait fallu aller au-delà en prenant en compte les aspects sociaux,

psychologiques, économiques et environnementaux permettant aux détenus de faire de la peine non seulement une période d'enfermement mais aussi une période de préparation à la vie libre. Faute d'avoir insisté sur cet aspect lors de la conception des ouvrages, il était difficile d'obtenir des résultats satisfaisants à cet égard. Seul un autre regard de la société sur la prison pourrait conduire à la création de prisons véritablement nouvelles qui ne soient pas uniquement des organisations de gestion de l'enfermement.

En attendant, quelques préconisations immédiates peuvent être faites. La première serait de ne plus construire de grands centres pénitentiaires avec plusieurs régimes de détentions différents (maison d'arrêt, centre de détention pour mineurs, centre de détentions pour majeurs, pour hommes, pour femmes) afin de faire respecter effectivement les règles applicables à chacun. La seconde concerne la nécessité de prévoir des établissements pour peines aménagées et de semi-liberté distincts des établissements traditionnels d'exécution afin de faciliter effectivement la réinsertion. Pour cela, il est nécessaire que ces centres soient implantés près des lieux d'activités économiques et sociales et non plus en périphérie, loin des centres urbains. La troisième est d'engager une véritable réflexion sur l'architecture pénitentiaire, fondée sur les objectifs de la peine de privation de liberté préalable à la décision de construction et au lancement d'appels d'offre afin de permettre un véritable renouvellement de la conception des prisons. Le quatrième est de réfléchir à l'utilisation des contrats de partenariat public-privé en la matière, au périmètre d'intervention des partenaires privés dans les prisons et à la coordination de ceux-ci avec l'administration pénitentiaire. La cinquième préconisation consiste à prendre systématiquement en compte la prison dans les politiques pénales qui sont mises en œuvre. Le caractère plus répressif d'une politique risque d'avoir des conséquences sur la population carcérale. Faute d'en avoir tenu compte, l'Etat s'est trouvé obligé d'engager avec retard des plans de construction pour gérer la pénurie. Le vieillissement du parc pénitentiaire et la nécessité de travaux devrait également être anticipés.