

# #Sommaire

05

## #Politiques publiques

Les évolutions récentes de la politique carcérale

Vie-publique.fr



© RGA/REA



© STEPHANE AUDRAS/REA

15 #Dossier

## Financer la culture

16/ Pourquoi financer la culture ?

Nathalie Heinich

24/ La culture au risque de l'économie

Françoise Benhamou

34/ Quel effort public pour la culture en France ?

Guy Saez

44/ Quel avenir pour le mécénat culturel ?

Jean-Michel Tobelem

56/ Comment se financent les artistes « émergents » ?

Nathalie Moureau

68/ Les revenus des intermittents du spectacle

Vincent Cardon

80/ La rémunération des artistes-interprètes à l'ère digitale

François Moreau

90/ Les majors de la culture et des médias dans la révolution numérique

Philippe Chantepie

100

## #Le dossier en fiches

100 / Ce qu'il faut retenir

101 / Les chiffres clés

102 / Les mots du dossier

103 / Le dossier en dessins

104 / Les dates clés

105 / Pour en savoir plus

## 107 #**En débat**

Doit-on dire adieu aux paiements en espèces ?

Entretien avec Ludovic Desmedt et Guido Hülsmann



© H. VANBESLAERE/REPORTERS-REA

## 121 #**Le point sur**

Qu'est-ce que le bonheur ?

Laurent Simula



© CHARLIE RIEDEL/AP/SIPA

## 125 #**C'était en... 1989**

La loi Jospin : un tournant pour l'école française ?

Ismail Ferhat



© NICOLAS TAVERNIER/REA



→ Retrouvez l'univers Cahiers français sur  
[www.ladocumentationfrancaise.fr/cahiers-français](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/cahiers-français)  
 → Les fiches au format mobile





# Les évolutions récentes de la politique carcérale

**Vie-publique.fr**

La mission de garde est la première mission de l'administration pénitentiaire. Afin de lutter contre le phénomène chronique de la surpopulation carcérale, la construction et une partie de la gestion des prisons ont été confiées en gestion déléguée au secteur privé. Cela n'a pas suffi à faire appliquer totalement, loin s'en faut, le principe légal de l'encellulement individuel. En matière de sécurité, qui demeure la priorité en prison, de nombreuses réformes ont marqué l'univers carcéral, en particulier depuis les attentats de 2015.

La mission de garde est la première mission de l'administration pénitentiaire. Les établissements pénitentiaires reçoivent les personnes condamnées ou en attente de jugement. L'exigence de sécurité demeure la priorité en prison, même si différentes réformes sont venues progressivement assouplir les régimes de détention. Cette exigence sécuritaire s'est accrue récemment afin de lutter contre la radicalisation islamiste en détention.

## Le parc pénitentiaire

Au 20 mars 2018, le parc pénitentiaire comptait 187 établissements : 86 maisons d'arrêt, 94 établissements pour peine, 6 établissements pénitentiaires pour mineurs et un établissement public de santé national à Fresnes.

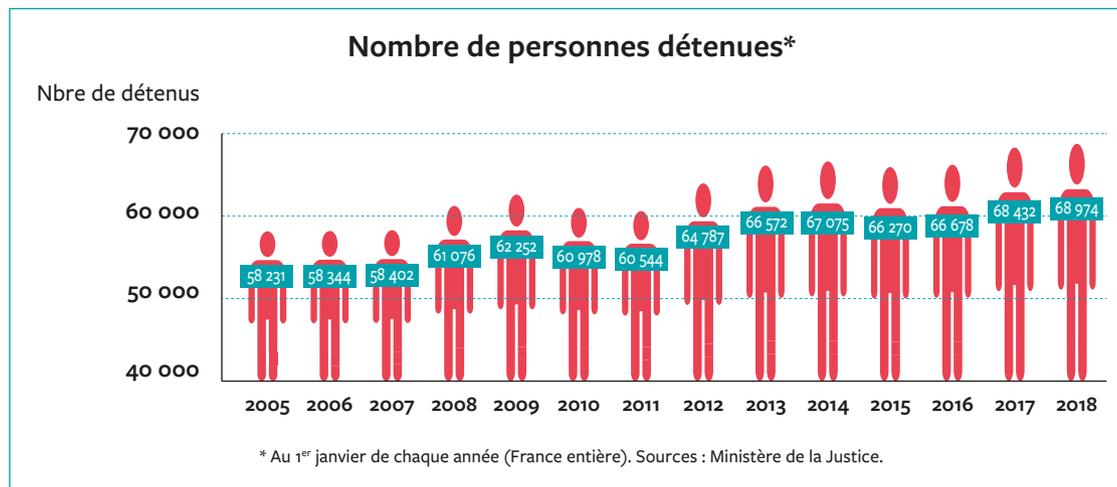
Il a connu un changement majeur à la fin des années 1980, avec l'arrivée de prisons d'un type nouveau. En 1986, Albin Chalandon, garde des Sceaux, souhaite lancer rapidement un important programme de construction de prisons pour répondre à la situation préoccupante de la surpopulation carcérale et à la vétusté de nombreux établissements. Pour ce faire et

compte tenu des contraintes budgétaires, il propose, dans le cadre du projet de loi sur le service public pénitentiaire, de confier entièrement ces nouvelles prisons au secteur privé. À l'issue du débat parlementaire, le projet aboutit à une solution médiane : la « gestion déléguée ». La construction et une partie de la gestion des prisons peuvent être déléguées au secteur privé, les fonctions de direction, de greffe et de surveillance restant assurées par l'administration pénitentiaire.

En 1988, le programme « 13 000 », le projet Chalandon des « 15 000 » nouvelles places de prisons revu à la baisse, est lancé. Il conduit à la construction, en moins de quatre ans, de 25 établissements, dont 21 seront à gestion déléguée (portant sur les prestations d'hôtellerie, de restauration, de maintenance et de nettoyage des locaux, le travail des détenus, etc.).

À la suite de ce programme, d'autres, qui font tous appel à la gestion déléguée, vont suivre :

- en 1995, le programme « 4 000 » (achevé fin 2004) ;
- en 2002, le programme « 13 200 » avec l'introduction de partenariats public-privé (révisé depuis et achevé en 2017) ;





Cellule occupée  
par trois détenus  
dans le centre  
pénitentiaire  
de Fresnes  
(Val-de-Marne)

© CHRISTOPHE ENA/AP/SIPA

- en 2004, le dispositif d'accroissement des capacités de près de 3 000 places ;
- en 2011, le « nouveau programme immobilier » de 7 500 places, qui prévoit de doter le parc pénitentiaire de plus de 70 000 places en 2018, revu en 2012 à environ 63 500 places d'ici 2022 ;
- et enfin en 2014, le programme « 3 200 », dont la livraison est prévue en 2023.

Néanmoins, aucun de ces programmes n'a permis de résoudre le problème chronique de la surpopulation carcérale. Si 33 300 places ont bien été inaugurées dans la période 1988-2016, les établissements pénitentiaires ont vu leur capacité croître de seulement 28 000 places, du fait des fermetures concomitantes des établissements les plus dégradés. En outre, la réalisation de ces programmes immobiliers au coût élevé s'est faite au détriment de la maintenance et de la rénovation du parc

pénitentiaire existant, encore largement vétuste (37,5 % des cellules).

“

***Aucun de ces programmes n'a permis de résoudre le problème chronique de la surpopulation carcérale***

Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron s'est engagé en mars 2017 à mettre en œuvre un nouveau programme immobilier pénitentiaire de « 15 000 places ». Le 18 octobre 2018, la garde des Sceaux, Nicole Belloubet, en a détaillé le contenu.

D'ici 2022, 7 000 places de prison doivent être livrées et des projets permettant la construction d'ici 2027 de 8 000 autres places seront lancés. Plus précisément, 2 500 places en maisons d'arrêt et 2 000 places dans de nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) sont prévues. Le programme vise également à construire deux prisons expérimentales centrées sur le travail et des centres pénitentiaires adaptés à une prise en charge diversifiée des détenus (création de « quartiers de confiance » où les détenus se déplaceront avec un badge). En outre, 1 500 emplois d'insertion et de probation seront créés. Pour accélérer la réalisation de ce programme, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, actuellement discuté au Parlement, envisage de faciliter certaines procédures, notamment d'urbanisme.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2018, la surpopulation des prisons s'est encore aggravée. À cette date, l'administration pénitentiaire dénombre 70 714 détenus pour 59 891 places (contre 61 142 détenus pour 56 426 places en 2010). 1 353 détenus dorment sur des matelas au sol. La densité carcérale est de 118 % dans l'ensemble des établissements et atteint 142 % en maisons d'arrêt. Ces dernières hébergent des personnes en détention provisoire ou dont la peine ou le reliquat de peine ne dépasse pas 2 ans. Depuis 2008, la population carcérale a augmenté de quasiment 12 %.

Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer l'inflation carcérale :

- le recours fréquent à la détention provisoire (29,6 % de la population incarcérée au 1<sup>er</sup> octobre 2018) ;
- l'augmentation du nombre de condamnations à de la prison ferme pour les courtes peines (et ce, malgré la consécration par la loi pénitentiaire de 2009 du principe de subsidiarité de la peine d'emprisonnement en matière correctionnelle) ;
- la fin des lois d'amnistie et des grâces présidentielles collectives (en 2007) ;

- l'allongement des peines prononcées, conséquence de lois toujours plus répressives (par exemple les peines planchers en 2007). La durée moyenne de détention a ainsi plus que doublé en 35 ans : elle est passée de 4,6 mois en 1980 à 10,3 mois en 2014.

## Le principe de l'encellulement individuel

L'état de surpopulation du parc pénitentiaire pose inévitablement la question de l'encellulement individuel. Ce principe, institué en 1875, n'a jamais réussi à être pleinement mis en œuvre. Il est réapparu dans le débat public en 2000 à la suite du livre choc de Véronique Vasseur, *Médecin-chef à la prison de la Santé*, et des rapports des deux assemblées qui ont suivi la même année sur les prisons. Depuis, plusieurs lois l'ont réaffirmé, mais elles ont, à chaque fois, différé son application :

- loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence ;
- loi du 13 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière ;
- loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;

**Prisonniers travaillant dans un atelier du centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin (Seine-et-Marne). L'établissement, à gestion déléguée, propose une activité rémunérée aux personnes qui en font la demande**

© LUDOVIC/REA



– loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Cette dernière loi a repoussé à 2020 l'application du principe et a obligé le gouvernement à présenter au Parlement, en 2016 et en 2019, un rapport sur l'encellulement individuel.

Cette obligation de suivi dans le temps est issue d'une des préconisations du rapport de mission remis au gouvernement le 2 décembre 2014 par le député Dominique Raimbourg, alors vice-président de la commission des lois. Ce rapport, intitulé *Encellulement individuel : faire de la prison un outil de justice*, n'envisageait un strict respect de l'encellulement individuel qu'en octobre 2022. Dans l'attente, il proposait notamment un plan d'encellulement individuel progressif pour les détenus les plus vulnérables (personnes âgées, handicapées).

Adeline Hazan, la contrôleur générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), recommandait pour sa part en 2015 la mise en place d'une régulation carcérale, sorte de « *numerus clausus* », afin de résorber la surpopulation et d'atteindre l'objectif d'encellulement individuel.

Dans son rapport du 20 septembre 2016 relatif à l'encellulement individuel, Jean-Jacques Urvoas, le garde des Sceaux, avait proposé une autre voie : renforcer le parc pénitentiaire en soulignant « l'immensité du chemin à parcourir ». Il notait qu'en août 2016, seul un peu plus d'un tiers des détenus bénéficiait d'une cellule individuelle. Les établissements pour peine respectent très souvent le principe de l'encellulement individuel, mais, dans les maisons d'arrêt, moins de 20 % des détenus sont affectés en cellule individuelle.

Le gouvernement d'Édouard Philippe a opté pour la même solution : construire de nouvelles places de prison pour respecter « à terme » le principe d'encellulement individuel. Dans le cadre du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice,

le gouvernement prévoit du reste de proroger jusqu'au 31 décembre 2022 le moratoire sur l'encellulement individuel, dans l'attente des effets de sa nouvelle politique des peines et de la construction de 7 000 places de prison d'ici à 2022. Fin 2019, il présentera au Parlement le second rapport sur l'encellulement individuel.

“

**En août 2016, seul un peu plus d'un tiers des détenus bénéficiait d'une cellule individuelle**

Pour Adeline Hazan, la CGLPL, les programmes immobiliers pénitentiaires sont « une fuite en avant ». Elle considère que « la résorption de la surpopulation pénale et l'atteinte de l'objectif de l'encellulement individuel ne sauraient résulter de mesures immobilières » (rapport thématique relatif à la surpopulation carcérale publié en février 2018).

### La sécurité en prison

La mission de sécurité de l'administration pénitentiaire consiste à assurer une sécurité optimale dans les établissements pénitentiaires, en prévenant les évasions, les mutineries, les violences et les dégradations, mais aussi les suicides. Elle repose sur la sécurité passive (comme l'architecture des bâtiments et les équipements matériels) et la sécurité active (gestes et formation des personnels, suivi des détenus dangereux, etc.). De nombreuses réformes ont marqué l'univers carcéral, suivant l'évolution de la délinquance, des mentalités et des progrès technologiques.

Quelques dispositifs importants méritent d'être mentionnés. Ainsi, en 1967, la catégorie



des détenus particulièrement signalés (DPS), destinée à l'origine aux condamnés pour grand banditisme, est apparue. En 1972, la procédure disciplinaire est réformée et certaines sanctions avilissantes supprimées. En 1975, les quartiers de haute sécurité (QHS) voient le jour avant d'être fermés en 1982. En 2002, le brouillage des téléphones portables dans les prisons est autorisé. En 2003, les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ÉRIS) ainsi que le renseignement pénitentiaire sont mis en place. En outre, la construction des prisons s'appuie depuis 1987 sur des règles de sécurité maximale, reposant sur une technologie

omniprésente (multiplication des caméras, des sas, etc.).

En 2009, la loi pénitentiaire consacre plusieurs articles à la sécurité en définissant les droits des prisonniers et les pouvoirs de l'administration : droit du détenu à sa sécurité, règlements intérieurs types des établissements, régimes disciplinaires, de l'isolement, des fouilles, caméras de surveillance dans les espaces collectifs, etc.

En juin 2013, à la suite de l'évasion spectaculaire d'un détenu dangereux survenue à la maison d'arrêt de Sequedin (Nord), un plan de renforcement de la sécurité en prison, doté

Déplacement le 12 septembre 2018 de Nicole Belloubet, ministre de la Justice, au centre pour peines aménagées de Villejuif (Val-de-Marne)

© NICOLAS MESSYASZ/SIPA

de 33 millions d'euros de crédits, est lancé. En complément, une note sur les détenus particulièrement signalés vient repreciser les modalités de leur prise en charge.

“

## *De nombreuses réformes ont marqué l'univers carcéral*

À la suite des attentats de 2015, l'exigence de sécurité en prison s'est encore accentuée. Les plans de lutte antiterroriste (PLAT) de janvier et de novembre 2015 ont prévu un volet pénitentiaire : généralisation des brouilleurs de haute technologie des téléphones portables en prison, création de cinq unités dédiées aux détenus radicalisés, dénommées unités de prévention de la radicalisation (UPRA), renforcement des effectifs et des crédits pénitentiaires, professionnalisation et augmentation du nombre d'aumôniers musulmans dans les prisons, mise en place d'un fichier recensant les prévenus ou condamnés pour terrorisme. Ce fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) a été instauré par la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015.

Le 9 mai 2016, le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) évoquait également les mesures sur la radicalisation en milieu pénitentiaire. Ce plan a précédé la publication de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement. Cette loi renforce le renseignement pénitentiaire qui est désormais rattaché au « deuxième cercle » de la communauté du renseignement, donne une assise légale aux unités dédiées aux détenus radicalisés et durcit le régime des fouilles intégrales

défini en dernier lieu par la loi pénitentiaire de 2009.

La loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence et de lutte antiterroriste a donné une base légale à la vidéosurveillance dans les cellules des prévenus pour crimes « dont l'évasion ou le suicide pourrait avoir un impact important sur l'ordre public ». La loi a repris et complété l'arrêté du 9 juin 2016, qui a permis l'installation de caméras dans la cellule de Salah Abdeslam, seul survivant présumé du commando terroriste du 13 novembre 2015.

Le plan de sécurisation des prisons, présenté par le garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, le 25 octobre 2016, a abouti à la création début 2017 d'une sous-direction de la sécurité pénitentiaire à la Direction de l'administration pénitentiaire et d'un bureau central du renseignement pénitentiaire en son sein. 58,6 millions d'euros ont été prévus pour poursuivre la sécurisation des prisons. Le plan contenait par ailleurs plusieurs mesures sur les détenus radicalisés comme la fermeture des unités dédiées aux détenus radicalisés et leur remplacement par six quartiers d'évaluation de la radicalisation.

*Équipe régionale d'intervention et de sécurité lors d'un entraînement à la neutralisation d'un détenu. Les ÉRIS sont chargées de maintenir ou de rétablir l'ordre dans les prisons en cas de situation difficile ou d'émeute*

© WITT/SIPA





Centre pénitentiaire d'Annoeullin (Nord) : unité dédiée aux détenus radicalisés, remplacée depuis peu par des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) suite notamment aux mouvements de protestation des surveillants

© SARAH ALCALAY/SIPA

Dans le cadre du plan national de prévention de la radicalisation présenté par le Premier ministre le 23 février 2018, de nouveaux quartiers d'évaluation de la radicalisation doivent être créés. De même, des quartiers de prise en charge pour les détenus les plus prosélytes ou potentiellement violents sont prévus pour remplacer les quartiers pour détenus violents annoncés en octobre 2016, mais qui n'ont jamais vu le jour, à l'exception de l'unité de la prison de Lille-Annœullin. Des « quartiers étanches » dotés de 1 500 places (dont 450 d'ici fin 2018) et destinés à recevoir les détenus radicalisés les plus dangereux sont aussi programmés dans 78 établissements.

Selon un rapport du Sénat du 4 juillet 2018 relatif à la menace terroriste, 511 détenus pour des faits de terrorisme islamiste sont actuellement incarcérés (contre 162 en janvier

2015). En outre, plus de 1 110 détenus de droit commun sont identifiés comme radicalisés. Ils étaient 700 en 2015. Le rapport souligne que « l'administration pénitentiaire est aujourd'hui confrontée à une pluralité de problèmes structurels qui empêchent toute solution révolutionnaire » (manque de places et de surveillants, etc.).

Pour l'heure, le budget 2019 de la Justice prévoit de renforcer la sécurité dans les établissements pénitentiaires et de lutter contre la radicalisation. 50 millions d'euros sont consacrés au renforcement ou au déploiement des nouveaux dispositifs de sécurité dans les établissements pénitentiaires. 159 emplois sont créés pour renforcer la sécurité et le renseignement pénitentiaire. De plus, 400 emplois de surveillants sont ouverts en 2019 et 1 100 au cours du quinquennat (2017-2022). #

Article publié le 19 novembre 2018 sur : [www.vie-publique.fr/politiques-publiques/prison-reinsertion-detenu/mission-garde-prison/](http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/prison-reinsertion-detenu/mission-garde-prison/)