Prison Overcrowding:

A Quick Overview of its Causes, Consequences and Solutions

Benjamin Monnery
Associate Professor of Economics
EconomiX-CNRS, Université Paris Nanterre

Council of Europe
October 2026

Université Paris Nanterre

EconomiX

About Me

Linkedin : @Benjamin Monnery
Site web : https://sites.google.com/parisnanterre.fr/benjamin-monnery/

- **Economist specialized in Law & Economics, Economics of Crime**
- **Econometrician specialized in Criminal Policy Evaluation**

- **Main topics:**
  - Recidivism after prison and alternative sanctions (EM, probation, early-release…)
  - Disparities across courts / judges
  - Prison overcrowding…

- **Expertise** for French public institutions (Cour des comptes, Inspection générale de la justice, Prison Administration…)
- **Public dissemination** on my *Observatoire des Disparités dans la Justice Pénale*

The current situation and its causes

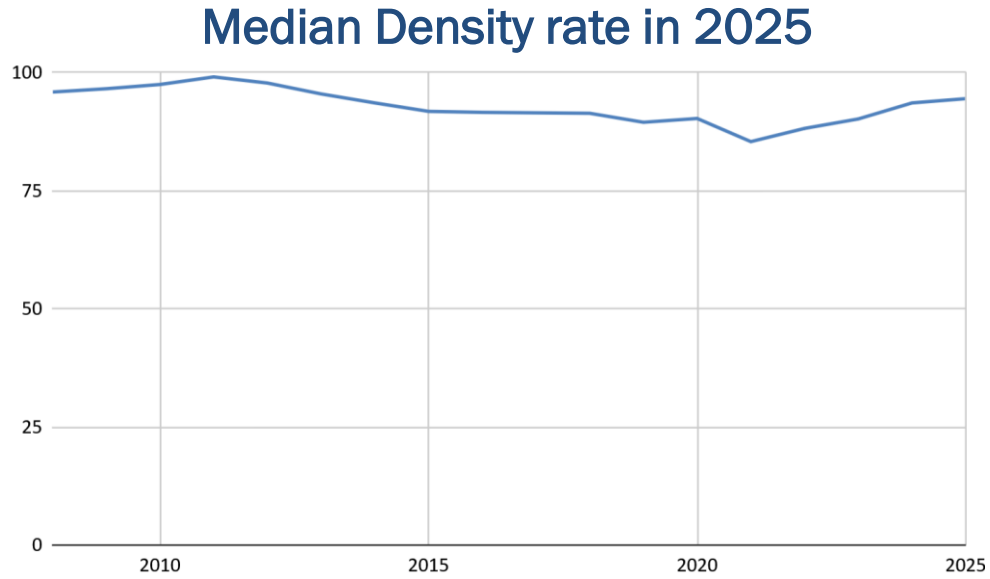
Different Levels and Trends

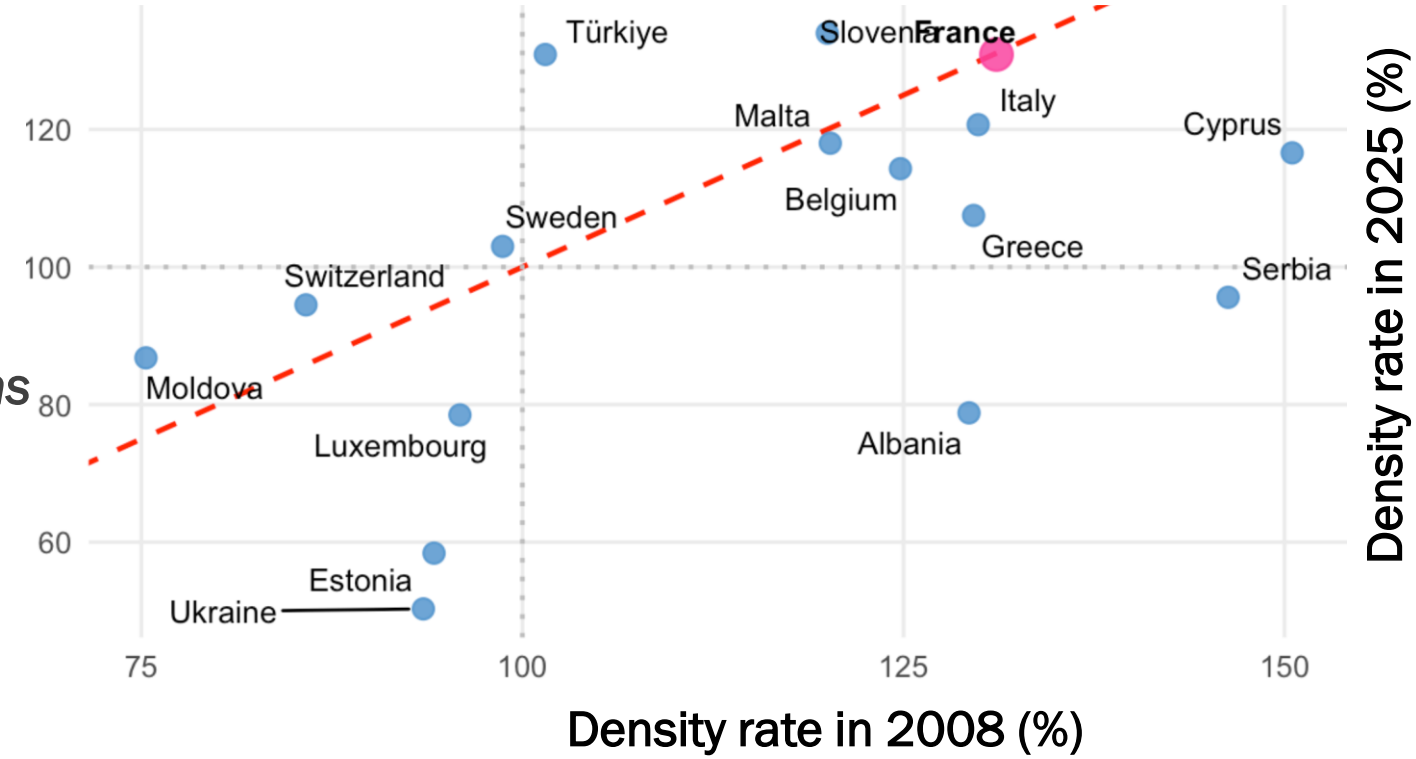
Median density rate in Europe is (almost) flat and below 100 % but…

Very different levels and trends:

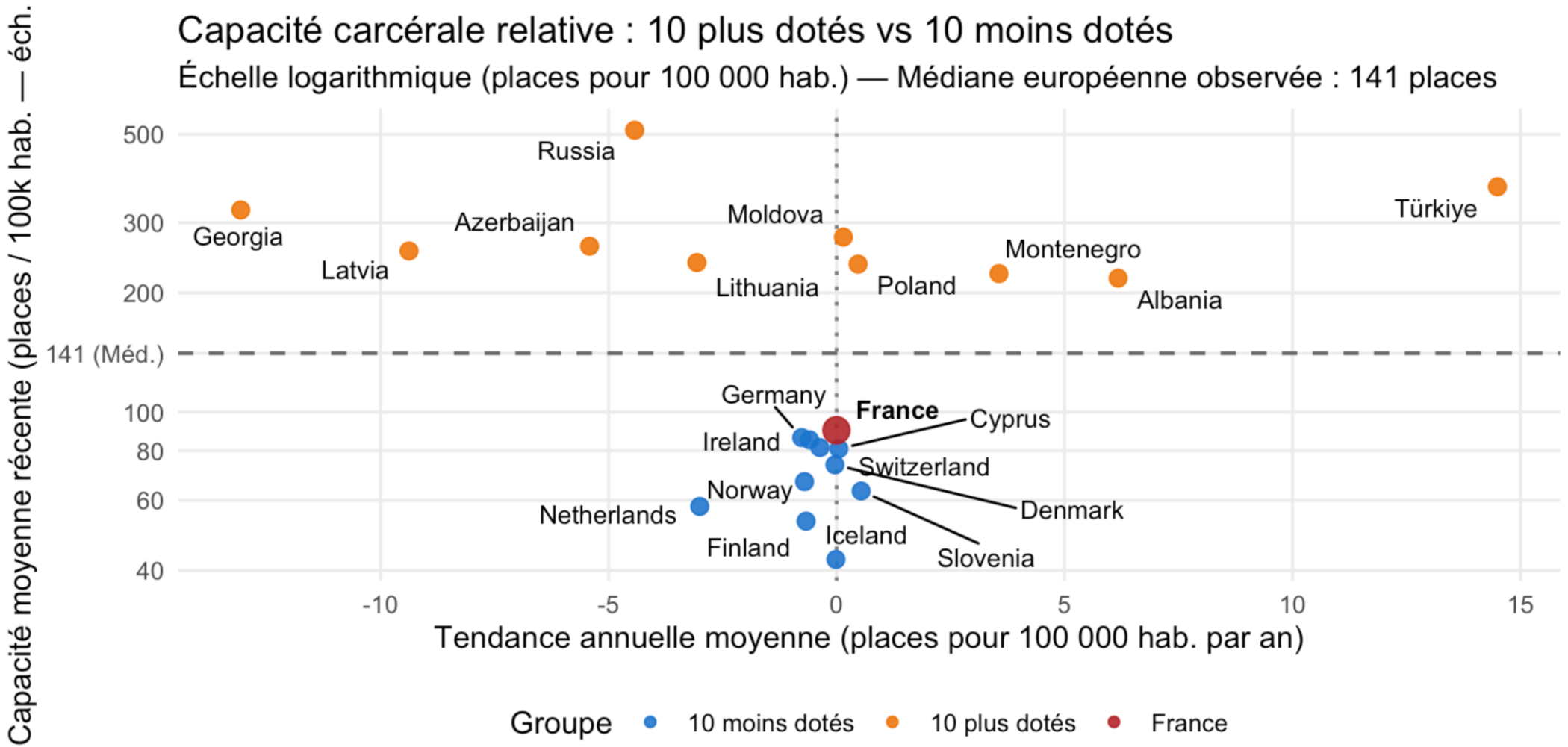
- Record: Turkey, Slovenia, France…
- Many countries saw a decrease or stagnation since 2008, eg Albania, Estonia, Greece

Causes, consequences and solutions vary from one country to the next…

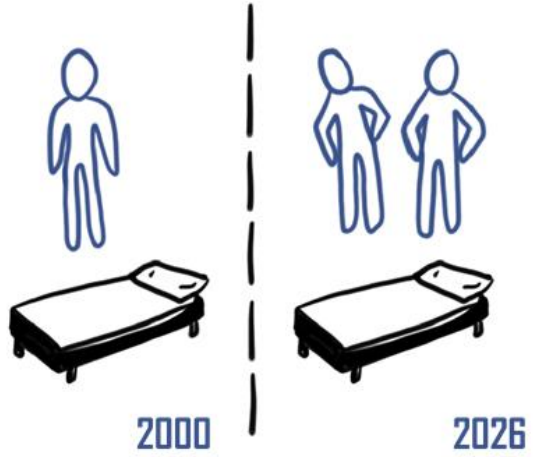


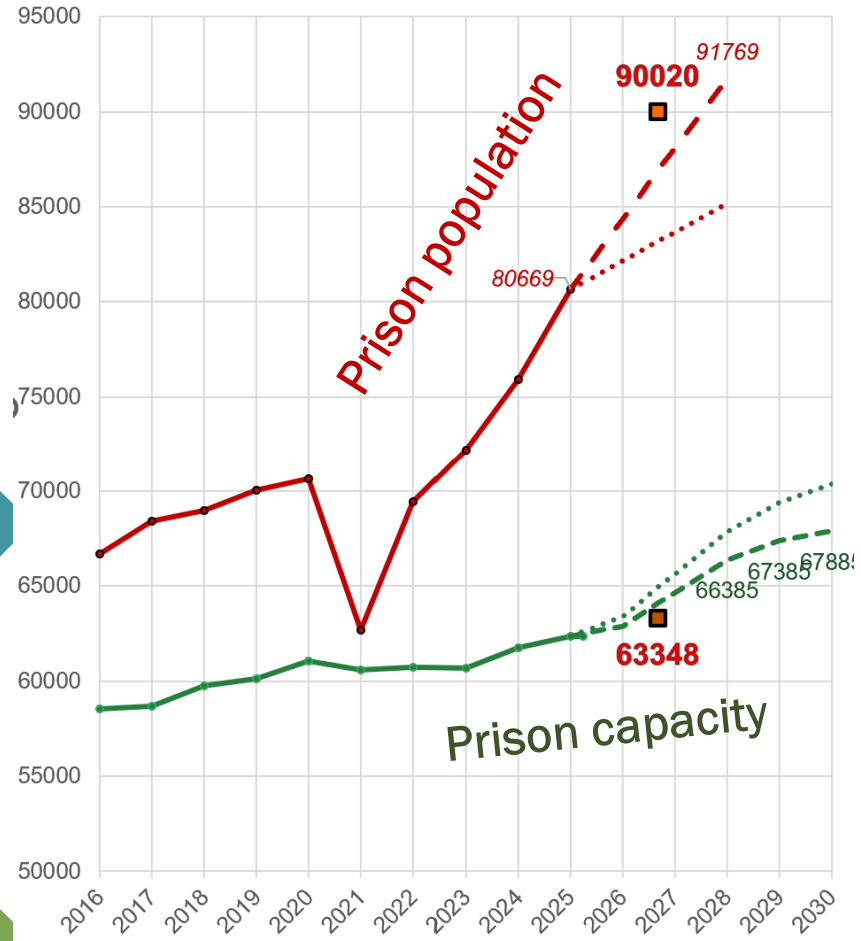


Prison capacity also differs a lot



France: the sick man of Europe





As of today, record number of 90 000 prisoners (~ UK + Wales)

Only 63 000 official capacity so density of 140 %

Only Turkey does worse…

- 2026 : +6000 in a year (vs +600 beds)

  +50% in last 5 years…
- 9 % of prisoners sleep on a matress of the floor

  1 new matress out of 2 new prisoners
- No credible solution in the political agenda

  (just +2000 new beds in small, low-security units)

Causes

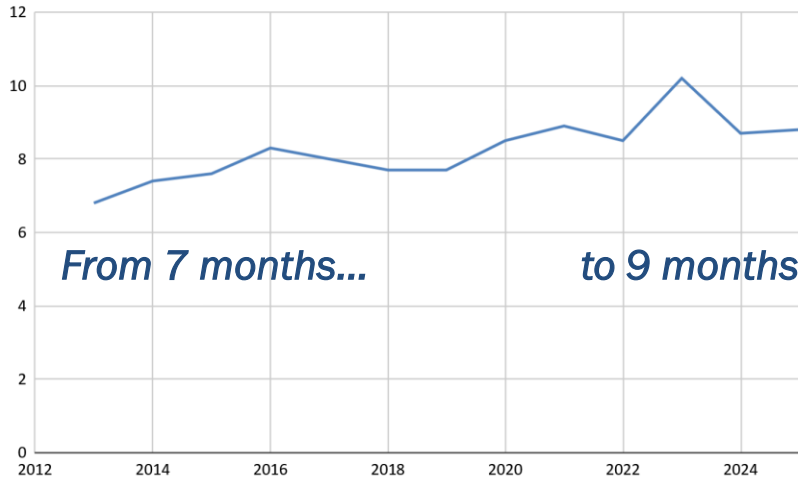
3 potential explanations to rising overcrowding:

1. More incarcerations
2. Lower prison capacity
3. Lengthier time served

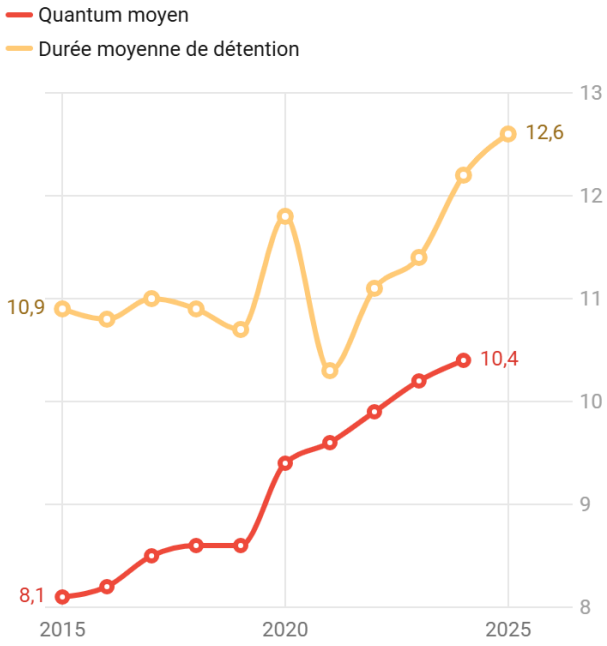
In France, almost all the increase is due to longer incarcerations, partly due to bad design of recents reforms (in 2019, 2021…)

Deeper roots: demography, actual crime rates, clearance / prosecuration rates, pre-trial, sentencing, execution of sentence, earl-release…

Median Time Served in Europe (in months)



Average Time Served in France



Graphique: B. Monnery • Source: DACG / Ministère de la Justice • Télécharger les données • Télécharger l'image • Créé avec Datawrapper

The Consequences of Overcrowding

The costs (!) and benefits (?) of indignity

BENEFITS?

According to many, treating prisoners poorly is okay:

- Lower operating cost – probably true
- Deterrent for potential offenders – very little evidence
- Deterrent for current prisoners – no scientific evidence in the world

COSTS!

The vicious circle of degrading prisons

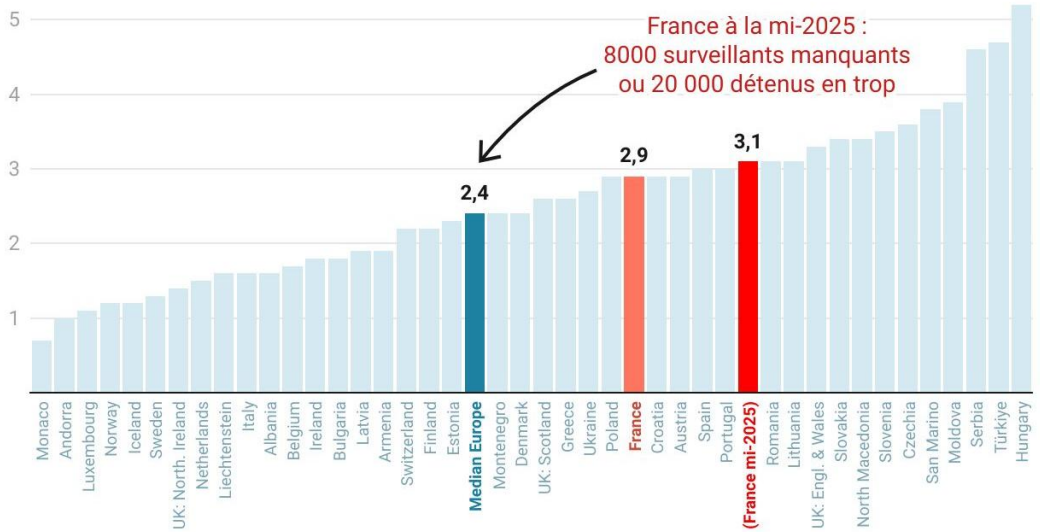
- More incidents > so worse conditions and longer prison stays
- More under-staffing (sick leaves, hard to recruit…)
  Lower service, less access to rehab activities
- More reoffending after release (Loisel & Monnery, 2026)

  > so more future prison stays

Staff ratios

Ratio of Prisoners per Custodial Staff in 2024

Ratio du nombre total de détenus sur le nombre de surveillants en ETPT (total custodial staff) en janvier 2024 (et situation française estimée en juillet 2025)



Le graphique exclut les quelques pays n'ayant pas transmis les données nécessaires (comme l'Allemagne) ou présentant des évolutions anormales sur l'année (comme la Géorgie)

Graphique: B. Monnery • Source: Rapport SPACE I 2024 du Conseil de l'Europe (Table 21) • Créé avec Datawrapper

Overcrowding implies Understaffing

- Huge differences in « quality of service » across Europe

  1:1 versus 5:1

- Best models are below 2:1…
- Just in France, we now lack 10 000 guards (25%) to reach the median staff ratio in Europe…

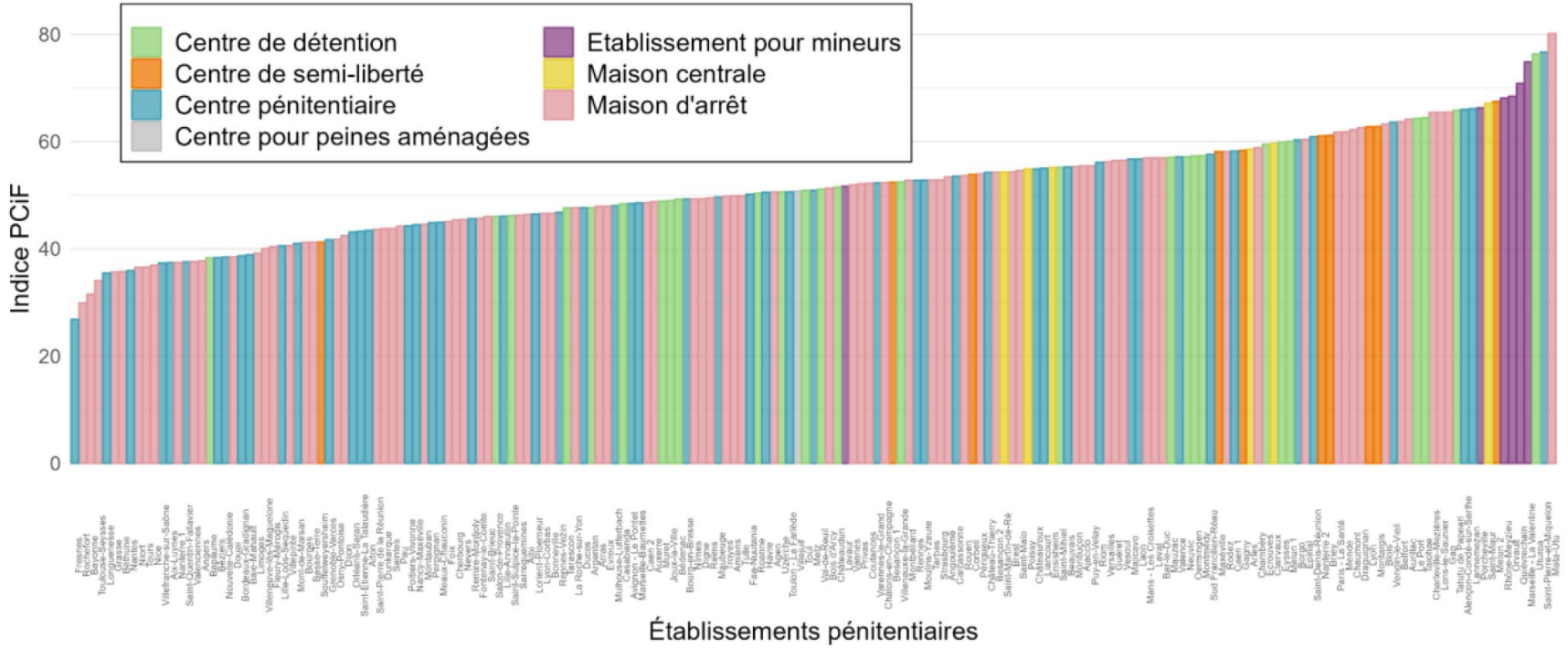
Collectively, need to recruit massively or to decrease prison population

Prison Conditions and Recidivism in France

- We build an index for each prison based on 11 variables and estimate the effect on future reconvictions

- **Experiencing poorer/degrading prison conditions leads to more recidivism**
  ~3 to 4 % points in reconviction rate after 2 to 5 years

	Moyenne	Minimum	Maximum	Écart-type	Effectif
Année de construction	1943,2	1790	2021	64,8	186
Distance (en km)	24,6	0	152	30,3	187
Taux d'occupation (en %)	113,1	8,3	204,8	34,7	187
Nombre de places	324,8	5	2853	328,6	187
Charge de détenus par surveillant	2,7	0	6,8	1,2	179
Taux de suicide (en ‰)	1,5	0	38,1	3,1	185
Espace de travail par détenu (en m²)	2,6	0	24,8	3,7	187
Taux de saisines du CGLPL (en %)	4,2	0	29,6	4,8	175



Solutions?

3 potential solutions
- each with their promises and pitfalls

1

Building More Prison Space

2

Reducing the Inflow of Incarcerations

3

Shortening the duration of prison stays

3 potential solutions
- each with their promises and pitfalls

1

Building More Prison Space

Yes, reduces local overcrowding

Little convincing evidence of a vicious circle with more incarcerations by judges (Philippe, 2022 : Loisel, 2026)

BUT very difficult, costly and long-term solution

in France, ~7 years, 300K€ per new bed + 50K€ per year + more staff needed

2

Reducing the Inflow of Incarcerations

3

Shortening the duration of prison stays

3 potential solutions - each with their promises and pitfalls

1 Building More Prison Space

Yes, reduces local overcrowding

Little convincing evidence of a vicious circle with more incarcerations by judges (Philippe, 2022 : Loisel, 2026)

BUT very difficult, costly and long-term solution

in France, ~7 years, 300K€ per new bed + 50K€ per year + more staff needed

2 Reducing the Inflow of Incarcerations

Different sanctions (decriminalize, shorter max sentences, alternative sanctions)
Different procedures (less pre-trial detention, less fast-track, waiting lists…)

BUT be careful of hiden costs and judges' adaptation, e.g.:

- **Waiting lists or less pre-trial detention** just postponing is ineffecitve + delayed incarceration = lower incapacitation, less meaning…
- **Alternative sanctions:** real substitution with prison? Competition with other alternatives? Net-widening ?

Key question is whether judges trust the effectiveness of those alternative sanctions?
Plus, beware of overcrowding in probation

3 Shortening the duration of prison stays

3 potential solutions - each with their promises and pitfalls

1 Building More Prison Space

Yes, reduces local overcrowding

Little convincing evidence of a vicious circle with more incarcerations by judges (Philippe, 2022 : Loisel, 2026)

BUT very difficult, costly and long-term solution

in France, ~7 years, 300K€ per new bed + 50K€ per year + more staff needed

2 Reducing the Inflow of Incarcerations

Different sanctions (decriminalize, shorter max sentences, alternative sanctions)
Different procedures (less pre-trial detention, less fast-track, waiting lists…)

BUT be careful about hiden costs and judges' adaptation, e.g.:

- **Waiting lists or less pre-trial detention** just postponing is ineffecitve + delayed incarceration = lower incapacitation, less meaning…
- **Alternative sanctions:** real substitution with prison? Competition with other alternatives? Net-widening ?

Key question is whether judges trust the effectiveness of those alternative sanctions**?**
Plus, beware of overcrowding in probation

3 Shortening the duration of prison stays

Yes very effective and fast: *sentence reductions, collective pardons, early-release under parole / EM…*

BUT : be careful of criminogenic effects and social acceptance:

- **Feeling of impunity (windfall release!) or unprepared release >** need to prepare, support and control
- **Social acceptance :** not sustainable if most people/parliamentarians do not support

In France, urgently needed now: national binding mechanism of early-release (*régulation carcérale*)

Takeaways / Discussion

- Levels and trends vary a great deal across Europe
  - We can learn from each other
- Causes of overcrowding differ so we first need to identify problems to solve them
  - In some countries, prison capacity might be the problem; in others, sentence lengths are too long, etc.
- No one-size-fits-all solution
  - Mix of uncertain solutions is usually better than just one
  - Design and implementation are key!
- Beware of hidden costs and adaptation by judges/prosecutors
  - Unintended consequences may fuel crime and ruin public support
  - Unintended consequences may ruin efforts and increase overcrowding!

Additional Content

Observatoire des disparités dans la justice pénale

observatoire-disparites-justice-penale.fr





On Parle Prison

- Un site interactif : *on-parle.fr*
- Un livret
- Une expo itinérante



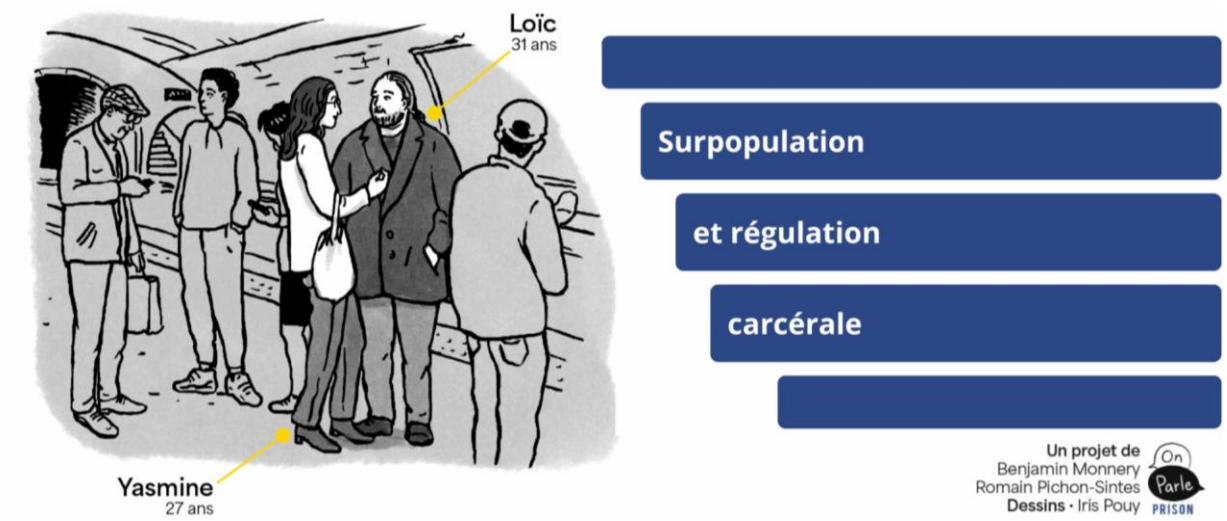
Sur le même sujet…

- **Page ODJP « La surpopulation carcérale »**

- **Episode 3 sur « On Parle Prison »**

Découvrez les enjeux de la surpopulation et de la régulation carcérale de façon interactive et illustrée, en suivant Loïc et Yasmine dans notre épisode dédié de « On Parle Prison » !

On Parle Prison – Episode 3



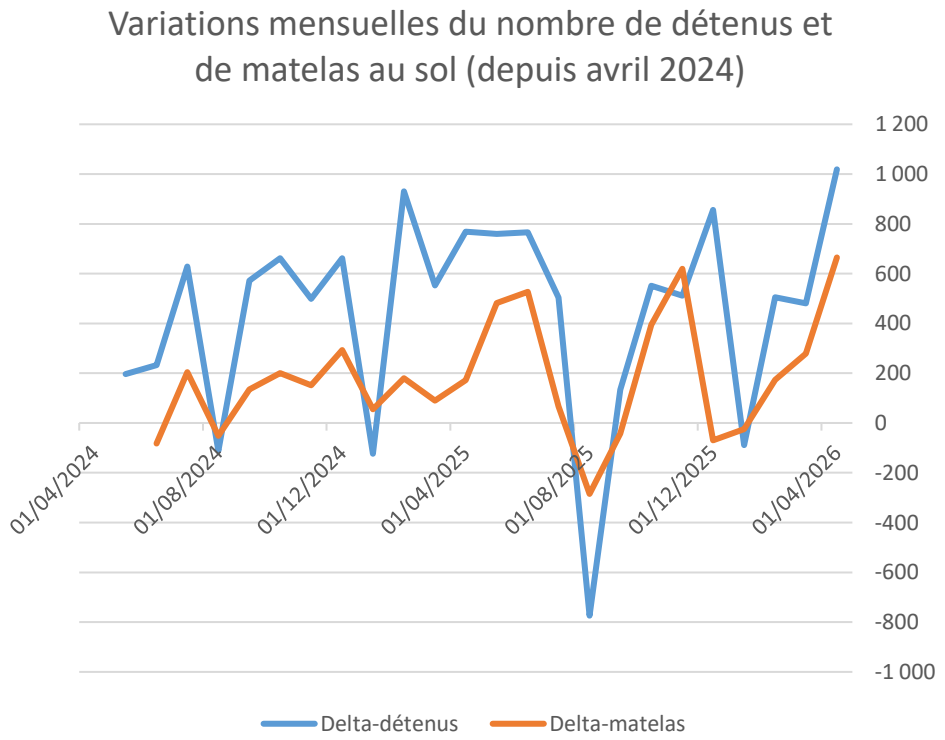
- **Articles**
  - *Article dans AJ Pénal (sept 2023), disponible sur HAL*
  - *Edito dans Lexbase Pénal (juillet 2025)*
  - *Article à paraitre dans RDLF*

Les matelas, signes de la saturation

Observatoire des disparités dans la justice pénale

- Bientôt 10% des détenus sur un matelas au sol (7500 en avril 2026)
- La hausse des matelas suit de + en + la hausse de la population carcérale (sur mars, +1000 détenus, +650 matelas)
- En moyenne sur les 6 derniers mois, on peut estimer que 1 entrée sur 2 s'est faite sur un matelas

contre 1 sur 4 en 2024

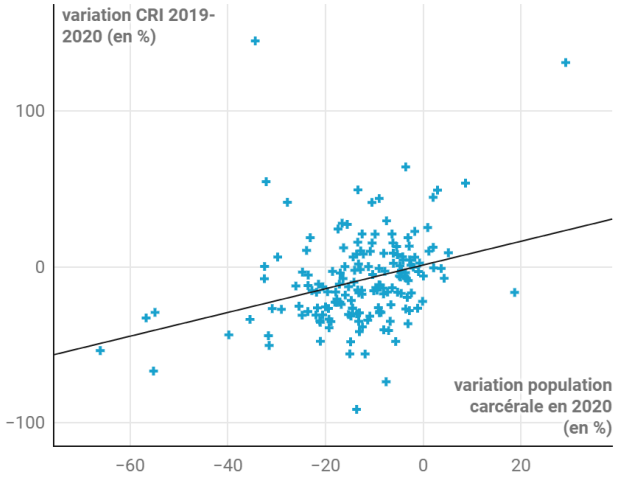


Le cercle vicieux de la surpopulation

- Indignité : Près de 45 établissements condamnés par le TA pour traitements inhumains ou dégradants (8 par la CEDH)
- Mal-être au travail : postes vacants, heures sup, arrêts maladie, absentéisme
- Incidents en détention : surpopulation et taux d'incident sont corrélés

Exemple de la période du Covid-19 : baisse du taux de CRI d'autant plus forte que la population carcérale diminuait

Less Overcrowding
= Less Incidents per Prisoner



Les données concernant le Centre de semi-liberté de Val de Briey ont été supprimées du graphique pour des soucis de lisibilité. Sa population carcérale a en effet augmenté de 200 % durant la période Covid-19, et les CRI, de 127 %.

Graphique: F. Manchon • Source: Ministère de la Justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire (EX3) • Télécharger les données • Créé avec Datawrapper

- Récidive à la sortie : la dégradation des conditions de détention est bien un facteur significatif de récidive à l'international… et aussi en France (2 études quanti en cours)

La régulation carcérale

Les erreurs de la PPL Boudié / PJL SURE :

- *Nécessité à agir aujourd'hui et pas en 2030…*
- *Critère objectif du nombre de places opérationnelles plutôt qu'un « décret fixant le nombre de lits »*
- *Ne rien attendre de nouveaux protocoles de « lissage » au sein des cours d'appel (art. 1)*
- *Ne pas faire reposer les décisions sur la responsabilité individuelle des JAP (RPE de 6 mois)*

- **Risque de disparités massives entre JAP et entre détenus au cours du temps** *(sentiment d'arbitraire)*
- **Libérations surprise** criminogènes
- **Aucune garantie d'efficacité** sur la surpopulation

(cf. LSC-PD refusées dans 40% des cas)

La nécessité d'une règle nationale, contraignante, d'application immédiate

En cas de dépassement d'un certain seuil de surpopulation dans une prison ou un quartier (100%, 120%, ou même 150%), **chaque incarcération doit être compensée par une libération** - en octroyant rapidement un aménagement ou une réduction de peine au détenu condamné le plus proche de sa fin de peine

➢ **Limitation rapide et mécanique** de la surpopulation (aucun quartier au-dessus du seuil)

➢ **Capacité des greffes à anticiper** les prochains détenus libérés

➢ **Moins d'effet pervers d'allongement** des peines prononcées

➢ **Adaptation de la durée des incarcérations à la réalité concrète des conditions de détention** : en cas de prison très surpeuplée et donc de conditions très dégradées, les détenus bénéficieront d'une durée de détention réduite en proportion (application de l'article 707 du CPP)

Le choix du seuil de « surpopulation critique »

Arbitrage fondamental entre le bénéfice social d'une moindre surpopulation et le coût social d'une érosion supplémentaire des peines

- **Bénéfices sociaux :** dignité, conditions de travail, justice procédurale, activités de réinsertion…
- **Couts sociaux de l'érosion :** impunité perçue par le citoyen, sentiment d'imputé pour le détenu, libération « surprise » non-préparée et accompagnée…

Ce seuil maximal pourrait varier d'une prison à l'autre, selon la configuration / vétusté de l'établissement

Un seuil de 100 % ?

Le seuil des 100 % en MA semble inatteignable à court/moyen terme (sauf extension du dispositif aux détenus provisoires…)

Seuil et érosion des peines

Seuil acceptable socialement : 100 %, 120 %, 150 % ?

En MA/QMA, 61 000 détenus dont 23 000 DP pour 36 000 places

- **Seuil maximal à 100 % ?** hors DP, 13000 places pour 38 000 détenus condamnés

Il faudrait raccourcir de 2/3 les durées moyennes **de détention en MA** (par rapport au niveau actuel, où 62% de la peine prononcée est effectivement purgée en détention)

ou équivalent : stop écrou national pendant plus de 3 mois…

- **Seuil maximal à 150 %,** soit environ 54000 détenus en MA (23K prévenus et 31K condamnés)

38K -> 31K = réduction de 20% des durées moyennes de détention **des condamnés en MA, soit -2 à -3 mois en moyenne**

Des effets criminogènes ?

La littérature internationale montre qu'en général, les **durées d'incarcération ont peu d'effet** sur la récidive, mais les conditions précises de libération peuvent jouer beaucoup plus

Eviter un effet d'impunité et des libérations « surprise » non-préparées

1. Nécessité d'anticiper les libérations pour éviter les « sorties surprise » : préparation psychologique, matérielle, familiale (Monnery 2016)
2. Assurer un soutien et contrôle probatoire par le SPIP dans les 3 à 6 mois après la sortie :

   Environ 10 000 sortants à suivre, soit environ 200 CPIP à recruter

3. Principe de sursis révoqué en cas de récidive, comme en Italie en 2006

   Drago, Galbiati & Vertova (2009) : chaque mois de prison converti en 1 mois supplémentaire de peine encourue en plus réduit la récidive (réincarcération) de 1,2%