

Introduction

Surpopulation en maisons d'arrêt, suicides de détenus, témoignages sur les dysfonctionnements de l'institution pénitentiaire, échec de la prévention de la récidive : la prison est un sujet récurrent dans les médias, de la télévision à la presse quotidienne régionale. En 2007, un contrôleur général des lieux de privation de liberté a été instauré afin de s'assurer du respect des droits fondamentaux, notamment dans les établissements pénitentiaires. Deux ans plus tard, une loi pénitentiaire, renforçant les droits des personnes détenues et favorisant les peines non privatives de liberté, a été votée sous l'égide de deux gardes des Sceaux successifs¹. Les sujets carcéraux sont aujourd'hui pleinement intégrés dans les préoccupations politiques et journalistiques. Cela n'a pourtant pas toujours été le cas. La prison est longtemps restée confinée dans des espaces de traitement relativement discrets, gérés par une administration puissante, dans un contexte d'indifférence de son autorité de tutelle, le ministère de la Justice, et du Parlement-législateur, garant des libertés publiques que la Constitution de 1958 énumère parmi les matières relevant du domaine de la loi. Faut de accès au milieu carcéral ou d'un angle de traitement susceptible d'intéresser un public élargi, les journalistes n'ont, quant à eux, que très peu couvert les questions pénitentiaires, à l'exception du relais de revendications syndicales, au gré des mouvements de protestation des personnels ou d'évasions tragiques.

L'objectif de cet ouvrage est d'explorer les processus qui ont contribué, sur plus d'un demi-siècle, à faire de la prison un sujet politico-médiatique et des droits des personnes détenues un objet de loi à part entière. En soulignant particulièrement le rôle du Parlement dans ces processus, il entend apporter des éléments de réponses à deux questions plus générales : quelles sont les conditions de constitution d'une situation donnée en problème public médiatisable, appelant une prise en charge politique ? Quelles peuvent être les contributions du Parlement et de ses élus aux réformes de l'action publique, au-delà de la seule élaboration de la loi ? Ce faisant, il remet en cause deux lieux communs : l'immobilisme de la prison et l'impuissance du Parlement de la V^e République.

1. Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

L'impossible réforme pénitentiaire

L'institution carcérale est réputée archaïque, immobile et réfractaire au changement². Sa mise sur l'agenda gouvernemental et son traitement politique sont rendus improbables par sa faible rentabilité et la mobilisation insuffisante ou inaudible des acteurs qu'elle concerne, nous disent Philippe Artières, Pierre Lascoumes et Grégory Salle³. Périodiquement problématisée, la situation pénitentiaire ne suscite ni investissement politique significatif ni réforme d'ampleur. Malgré le constat réitéré de l'échec de la prison à réinsérer les délinquants et de l'indignité des conditions de détention, la grande réforme pénitentiaire, annoncée depuis la Libération, n'a toujours pas vu le jour. Jean Bérard et Gilles Chantraine mettent en évidence le déchirement du « discours lénifiant de la réforme carcérale, de la modernisation et de l'humanisation » confronté à la dégradation réelle de la condition carcérale⁴. La mise en parallèle des résultats de « l'enquête-intolérance », élaborée et conduite par le Groupe d'information sur les prisons (GIP) au tout début des années 1970⁵, et de ceux de la grande enquête des « États généraux de la condition pénitentiaire », menée en 2007 par un collectif associatif, accredit cet argument. Manque de soins, surpopulation carcérale, insalubrité, violences, atteintes aux droits fondamentaux des personnes détenues : les problèmes carcéraux se posent quasiment dans les mêmes termes à près de quarante ans d'intervalle. Les nombreux rapports publiés par différents organismes français et européens décrivent invariablement une situation pénitentiaire catastrophique dont les enjeux se caractérisent par une étonnante constance. Malgré une incontestable permanence des mécanismes carcéraux, la chronologie des faits met en évidence une série d'améliorations : réforme des soins médicaux (1994), introduction de l'avocat dans les procédures disciplinaires internes à la prison (2000), construction de nouveaux établissements pénitentiaires plus modernes avec l'intervention d'entreprises privées, création d'Unités hospitalières de soins pour les détenus (UHSA et UHSI), intégration des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (2000), interventions des délégués du Médiateur de la République auprès des détenus (2004), création d'une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté (2007), etc. Le dogme de la prison comme sanction de référence en réponse à la délinquance tend, par ailleurs, à être remis en cause par le recours croissant à des peines non privatives de liberté (loi pénitentiaire de 2009, contrainte pénale en 2014). Certaines évolutions semblent anecdotiques, d'autres peuvent être jugées plus importantes. Elles n'en contri-

2. Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 313 et suiv. ; Robert BADINTER, *La Prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992, p. 9.

3. Philippe ARTIÈRES et Pierre LASCOUMES (dir.), *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 23-31.

4. Jean BÉRARD et Gilles CHANTRAINE, *80 000 détenus en 2017?*, Paris, Éditions Amsterdam, 2008, p. 25.

5. Philippe ARTIÈRES, Laurent QUÉRO et Michelle ZANCARINI-FOURNEL, *Le Groupe d'information sur les prisons. Archives d'une lutte, 1970-72*, Paris, Éditions de l'IMEC, 2003, partie 2, p. 47 à 90.

buent pas moins toutes à faire progresser la situation carcérale, et notamment la condition faite aux personnes détenues.

L'impression d'immobilisme qui entoure l'institution carcérale est surtout confortée par l'apparent abandon des grandes réformes globales, successivement élaborées par les ministres de la Justice depuis 1945. Mais c'est sans doute loin des batailles socio-médiatiques qui entourent souvent la présentation des grands projets ministériels, que la prison s'est transformée au cours des dernières décennies. Les avancées advenues présentent surtout un caractère incrémental : éparses, elles sont socialement peu visibles. Il s'agit ici de les mettre au jour en analysant leurs conditions de production. Alors qu'elle semblait destinée à échapper à une prise en charge politique durable, nous montrerons comment la prison est progressivement devenue un objet d'investissement pour le Parlement et un secteur d'action publique⁶ réformable, gouvernable pour les pouvoirs publics.

Les investigations qui sous-tendent ce travail portent sur la période 1999-2009, au cours de laquelle deux projets de loi pénitentiaire ont été élaborés, le premier ayant été abandonné en 2002. Grâce à des matériaux déjà existants, il est également fait référence à des séquences d'histoire antérieures, pour la reconstitution de la genèse et l'historicisation des acteurs de ces projets. La décennie choisie a été charnière dans l'histoire des politiques pénitentiaires. Grégory Salle estime que cette « séquence décennale offre un “cas d'étude exemplaire” dans sa singularité (par le détail des péripéties, la liste des protagonistes et leurs types d'intervention, la configuration carcérale et politique, etc.) et dans son exemplarité (elle concentre, dans les discours du moins, toute l'histoire de la prison pénale)⁷ ».

L'impuissance parlementaire

Si la prison est supposée immobile, le Parlement français semble, quant à lui, présenter tous les attributs de l'impuissance. Ce sont tout d'abord les spécialistes de droit constitutionnel qui l'affirment, malgré quelques voix discordantes⁸ : sous la V^e République, il fait l'objet d'une « domestication » tant technique que politique par l'exécutif gouvernemental⁹. Le gouvernement maîtrise le processus législatif, *via* la fixation de l'ordre du jour des assemblées, et dispose de nombreux moyens d'ingérence dans le débat parlementaire. Le phénomène de discipline majoritaire est, de surcroît, censé garantir l'adoption quasi-systématique des projets de loi présentés. La montée en puissance d'une « gouvernance multi-

6. La « prison » (ou le secteur pénitentiaire) est ici définie comme l'ensemble des activités orientées vers la prise en charge des personnes condamnées à la privation de liberté par la justice et placées en milieu carcéral. Relèvent ainsi de la prison, les établissements pénitentiaires, leurs bâtiments, leurs occupants et acteurs (détenus, fonctionnaires pénitentiaires, intervenants extérieurs, etc.) et l'ensemble des règles qui les concernent. L'« action publique en matière pénitentiaire » et la « politique pénitentiaire » désignent l'ensemble des décisions, discours ou actions, endossés dans différents espaces publics, par des acteurs aux statuts divers, concernant la prison.

7. Grégory SALLE, « Rouvrir la question carcérale », *Contretemps*, novembre 2009.

8. Sur l'impact du travail d'amendement des rapporteurs des commissions permanentes, cf. Guy CARCASSONNE, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, février 1993, p. 35-41.

9. Michel LASCOMBE, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 83.

niveaux¹⁰ », structurée autour de nombreux autres acteurs (collectivités locales, institutions de l'Union européenne, etc.) est venue éroder la compétence normative du Parlement au fil des dernières décennies. Le discours sur l'impuissance du Parlement est endossé par les médias mais aussi parfois intériorisé par les élus¹¹.

Malgré un récent regain d'intérêt¹², les chercheurs en sciences sociales se sont peu saisi des assemblées parlementaires, les considérant plus ou moins explicitement comme des objets d'analyse peu nobles ou illégitimes puisque le pouvoir semble résolument se déployer en dehors d'elles. « L'Assemblée nationale n'attire que peu de regards politologiques, si ce n'est éventuellement en lien avec la sociologie de la profession politique¹³ », impliquant incidemment des passages sur le mandat parlementaire¹⁴, ou en rapport avec la problématique de la représentativité¹⁵, qui conduit à mettre en évidence les caractéristiques sociales des députés et sénateurs¹⁶, les processus de sélection sociale pour l'accès à leurs fonctions et les éventuels effets de genre dans l'exercice de celles-ci¹⁷. L'expression d'« angle mort¹⁸ » a même été utilisée pour décrire le désamour qui délie chercheurs et assemblées parlementaires françaises. Les politistes s'étant attelés à leur étude contribuent parfois eux-mêmes à entretenir la croyance en leur impuissance¹⁹.

Certes, le Parlement de la V^e République semble disposer de prérogatives amoindries par rapport à ses illustres prédécesseurs ayant autrefois renversé, ou fait trembler, des gouvernements. Ses membres pourraient faire pâle figure, comparés à certains de leurs homologues étrangers, parés dans les textes, les faits et les représentations, de pouvoirs bien plus importants. Le Parlement français n'est-il pas pour autant un objet d'analyse pertinent pour les recherches de politiques publiques ? L'enjeu du présent ouvrage n'est pas de chercher à savoir si le Parlement est ou

10. Olivier COSTA, Éric KERROUCHE et Paul MAGNETTE, « Le temps du parlementarisme désenchanté ? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », in Olivier COSTA, Éric KERROUCHE et Paul MAGNETTE, (dir.), *Vers un renouveau du Parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2004, p. 15. Alice FUCHS-CESSOT, *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^e République*, Paris, LGDJ, 2004, p. 66 à 104.
11. Exemples de témoignages d'élus : Agnès VERDIER-MOLINIÉ et Bernard ZIMMERN, *Parlement bâillonné : nos députés parlent*, Paris, IFRAP, 2007 ; « Vote et tais-toi : le déséquilibre gouvernement-Parlement », *Société Civile*, n° 45, mars 2005, p. 9-20.
12. Olivier ROZENBERG et Éric KERROUCHE, « Retour au parlement », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 3, 2009, p. 397-400.
13. Isabelle BOURBAO-GUIZIOU, « Le parlementarisme à la française : une Assemblée nationale sous contraintes ? », in Olivier COSTA, Éric KERROUCHE et Paul MAGNETTE (dir.), *op. cit.*, p. 183.
14. Roland CAYROL, Jean-Luc PARODI et Collette YSMAL, *Le Député français. Travaux et recherches de science politique*, n° 23, FNSP, 1973. Daniel GAXIE, « Les logiques du recrutement politique », *RFSP*, vol. 30, n° 1, 1980, p. 5-45. Jean-Claude ACQUAVIVA, *Les Députés : élection, mandat, rôle*, Paris, Gualino, 1997.
15. Éric KESLASSY, « Une Assemblée nationale plus représentative ? Sexe, âge, catégories socioprofessionnelles et pluralité visible », *Notes de l'Institut Diderot*, octobre 2013.
16. Olivier COSTA et Éric KERROUCHE, *Qui sont les députés français ?*, Presses de Science Po, 2007.
17. Catherine ACHIN, « Un "métier d'homme" ? Les représentations du métier de député à l'épreuve de sa féminisation », *RFSP*, 55 (3), 2005, p. 477-49. Mariette SINEAU, « La parité en peau de chagrin ou la résistible entrée des femmes à l'Assemblée nationale », *Revue politique et parlementaire*, 1020-1021, 2002, p. 211-218.
18. Olivier NAY, « Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, vol. 45, n° 4, 2003, p. 537-554 et « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *RSSP*, vol. 9, n° 3, 2003, p. 83-96.
19. *Ibid.*, p. 537.

non puissant mais de montrer quelles peuvent être les contributions de ses élus aux processus de construction de l'action publique. En quoi consiste réellement le pouvoir du Parlement ? À quelles conditions et comment les acteurs parlementaires peuvent-ils se saisir d'un sujet et agir sur son traitement ? Quel(s) rôle(s) peuvent-ils jouer dans la réforme d'un secteur de politique publique ?

L'intrusion du Parlement dans le réseau d'action publique pénitentiaire

L'une des hypothèses de ce travail est qu'une partie des changements intervenus en matière pénitentiaire au cours des quinze dernières années est imputable à la mobilisation de parlementaires. Paradoxalement, la rencontre entre le Parlement réputé impuissant et la prison supposée immobile a été à l'origine de nombreuses évolutions. Ces dernières sont liées à l'intrusion des parlementaires dans le réseau d'action publique carcéral, dominé par l'administration pénitentiaire. Cette intrusion est à la fois physique, puisque députés et sénateurs se rendent dans les établissements pénitentiaires pour y effectuer des visites, et symbolique dans la mesure où les parlementaires s'approprient, ne serait-ce que par le discours, les dossiers pénitentiaires et revendiquent une légitimité à prendre la parole et à agir sur ces derniers. Cette appropriation est telle que la défense des droits des prisonniers se confond régulièrement avec celle de l'institution parlementaire, la cause de la prison devenant celle du Parlement.

La prison n'ayant que très peu fait l'objet de discussions législatives pendant plus d'un demi-siècle, la mise en évidence du rôle du Parlement dans le processus de politique publique pénitentiaire exige un déplacement du regard de la scène parlementaire publique de l'élaboration de la loi vers les arènes plus confinées ou moins connues du travail parlementaire. Les lieux d'observation pertinents pour l'étude de l'action parlementaire en matière carcérale se situent principalement en dehors des hémicycles de l'Assemblée nationale et du Sénat, et même en dehors des murs de ces institutions. Les chercheurs en sciences sociales s'étant penchés sur le Parlement se sont le plus souvent livrés à une approche restrictive des activités parlementaires, focalisant leurs analyses sur les séances publiques et les débats législatifs qui s'y tiennent²⁰. Quelques travaux ont toutefois contribué à décentrer

20. Pour exemples : Marc ABÈLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 144 et suiv. ; Annie COLLOVALD et Brigitte GAÏTI, « Discours sous surveillances : le social à l'Assemblée », in Daniel GAXIE (dir.), *Le « social » transfiguré*, Paris, PUF-CURAPP, 1990, p. 9-54 ; Jane RASMUSSEN, « Des boîtes aux lettres cassées à l'Assemblée nationale : les élus face au quotidien des banlieues », in Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE (dir.), *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005, p. 183-195 ; Jean-Philippe HEURTIN, *L'Espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF, 1999, et « Architectures morales de l'Assemblée nationale », *Politix*, vol. 7, n° 26, 1994, p. 109-140. Emblématique de cette tendance, un colloque scientifique, organisé avec le soutien de l'Assemblée nationale, est exclusivement consacré à la séance publique, autour de thématiques telles que les procédures règlementaires, la délibération, la production du droit ou encore la compétition partisane : Sciences Po Bordeaux, Centre d'études européennes, Sciences Po, École normale supérieure de Cachan, « Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats en assemblées politiques », Assemblée nationale, Colloque international, 13 et 14 octobre 2010.

le regard des hémicycles vers d'autres lieux ou supports d'activités parlementaires : questions écrites adressées aux ministres par les députés²¹, travail local au sein des permanences de circonscriptions²² ou encore courrier parlementaire²³. Le récent intérêt porté aux collaborateurs parlementaires a été l'occasion de mettre au jour le travail parlementaire de coulisses²⁴ et de mobiliser des matériaux plus originaux que ceux traditionnellement explorés. Au détour d'études non exclusivement dédiées au Parlement, on peut également trouver des passages consacrés à l'analyse d'activités parlementaires méconnues²⁵. La focalisation scientifique sur la séance publique et l'hémicycle est liée à l'intériorisation des représentations dominantes qui tendent à imposer l'hémicycle comme unité de lieu et le débat législatif comme unité d'action du travail parlementaire. Elle est aussi liée à l'accessibilité des matériaux empiriques : les éléments mis en circulation à l'extérieur des assemblées parlementaires (images d'émissions télévisées, comptes rendus de débats consignés au Journal officiel, rapports parlementaires, archives des institutions) portent quasi-exclusivement sur les débats parlementaires publics. Les possibilités de recueillir des données en se rendant physiquement dans les locaux du Parlement sont souvent limitées à l'observation des discussions parlementaires dans les hémicycles depuis les tribunes du public. L'entretien, perçu comme un passage obligé pour l'étude des politiques publiques²⁶, s'avère par ailleurs peu praticable au Parlement du fait de la faible accessibilité des parlementaires français aux chercheurs²⁷. Cette situation explique que de nombreux aspects du travail parlementaire restent dans l'ombre et que l'étude des rôles du Parlement dans les politiques publiques, à l'exception de celui qu'il joue dans l'élaboration de la loi proprement dite, soit laissée de côté.

Le présent ouvrage contourne partiellement cette difficulté. Outre la quarantaine d'entretiens semi-directifs (dont 26 réalisés auprès de parlementaires), les visites d'établissements pénitentiaires et le dépouillement de nombreux documents (presse, publications parlementaires, courriers d'élus, etc.) sur lesquels il s'appuie, son originalité réside dans l'utilisation d'une méthode d'observation-participante, mise en œuvre dans le cadre de l'exercice des fonctions de collaboratrice de députés. Celle-ci présente l'intérêt de mettre au jour le travail parlementaire

21. Charles HENRY, « Les questions écrites des députés. Analyse des usages d'une procédure parlementaire », *RFSP*, vol. 43, n° 4, 1993, p. 635-654.
22. Éric KERROUCHE, « Usages et usagers de la permanence du député », *RFSP*, vol. 59, n° 3, 2009, p. 429-454.
23. Guillaume COURTY et Tiphaine HAVEL, « Le courrier parlementaire français. Enjeux et variations d'un travail politique routinier », in Guillaume COURTY (dir.), *Le Travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, p. 173-194.
24. Julien FRETTEL et Julien MEIMON, « La vie en coulisses. Les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale (2002-2007) », in Guillaume COURTY (dir.), *Le Travail de collaboration avec les élus, op. cit.*, p. 136-156.
25. Notons à ce propos les développements de Yannick Barthe sur la commission d'enquête sur le stockage des déchets nucléaires mise en place à l'Assemblée nationale en 1990, cf. Yannick BARTHE, *Le Pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Économica, 2006.
26. Philippe BONGRAND et Pascal LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique », *RFSP*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 73-111.
27. Olivier COSTA et Éric KERROUCHE, *op. cit.*, p. 15. Voir aussi l'introduction de Frédéric PIERRU, *Genèse et usages d'un problème public : la « crise » du « système de santé » français : 1980-2004*, thèse pour le doctorat de science politique, université de Picardie, 2005.

dans toutes ses dimensions, tel qu'il se manifeste y compris en dehors des arènes parlementaires publiques, au sein de groupes d'études, de réunions de groupes politiques parlementaires, de commissions permanentes, mais aussi en dehors des murs du Parlement, dans les organisations partisans ou associatives, ainsi que dans les territoires d'élection (départements, circonscriptions). Les événements de la 11^e législature (2000-2002), ont été appréhendés à travers des récits rétrospectifs et des reconstitutions d'archives. Ceux de la 12^e législature (2002-2007), ont été partiellement observés *in situ* (2004-2007) concomitamment à l'exercice d'une activité salariée à l'Assemblée nationale sur des sujets non pénitentiaires. Ceux de la 13^e législature (2007-2012) ont été vécus *via* la participation au travail parlementaire sur la prison, en qualité de collaboratrice du président du groupe d'études « Prisons et conditions carcérales » de l'Assemblée nationale (2007-2009).

Guides de lecture : prison et Parlement, prétextes et objets à part entière

Cet ouvrage peut être appréhendé à travers plusieurs guides de lecture. Il peut d'abord être lu comme une monographie consacrée aux processus de changement dans les politiques publiques, avec une focalisation particulière sur la transformation par incréments. Il s'attache à analyser, dans le prolongement des travaux de Yannick Barthe sur le secteur nucléaire, l'ouverture de communautés de politiques publiques fermées à de nouveaux acteurs²⁸. Il montre que les responsables politiques peuvent reprendre en main des secteurs qui leur échappent et infléchir leurs orientations, restaurant ainsi la figure de la décision politique dans des univers traditionnellement dominés par des modes de régulation de type technico-administratif. En restituant l'émergence et la progressive concrétisation législative de l'enjeu des droits des personnes détenues, il donne à voir les ressorts de la construction d'un référentiel d'action dans un secteur, longtemps régi par un empilement de normes administratives sans réelle cohérence d'ensemble. Ce faisant, il éclaire un contexte socio-politique de production du droit. À l'instar d'Emmanuel Henry, il met au jour la carrière d'un problème public, entre séquences de mises en lumières médiatiques et séquences de confinement silencieux²⁹. Il questionne les conditions de sa prise en charge politique. Une autre manière d'appréhender les chapitres qui suivent se situe du côté de l'analyse du fonctionnement des organisations. Avec une mise en exergue du rôle de l'apprentissage³⁰ des acteurs, ces derniers montrent comment une organisation peut produire de nouvelles connaissances et générer de nouvelles prérogatives pour prendre en charge une thématique, désormais considérée comme relevant de sa

28. Yannick BARTHE, *op. cit.*

29. Emmanuel HENRY, *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, PUR, 2007.

30. Sur l'apprentissage comme « modification relativement durable du comportement résultant de l'expérience, modification conceptualisée comme un changement dans la réponse apportée face à une situation perçue », Cf. Hugh HECLO, *Modern social politics in Britain and Sweden. From relief to incomes maintenance*, New Haven and London, Yale university Press, 1974, p. 306.

compétence. Si le Parlement peut être envisagé comme une organisation parmi d'autres à l'égard des processus d'apprentissage, il peut aussi être pris comme un guide de lecture à part entière de ce travail, dont l'objet est notamment de décrire une partie de son fonctionnement. *Via* la présentation de ses acteurs, de ses méthodes de travail et de ses multiples arènes, il s'agit de mettre au jour des phénomènes méconnus tels que la « spécialisation » parlementaire. De la même manière, la prison peut être considérée comme une entrée de lecture en soi, cet ouvrage restituant les évolutions de la politique pénitentiaire et de ses principaux acteurs depuis 1945.

La première partie de ce livre restitue le long processus historique à l'issue duquel la prison, jusqu'alors confinée dans des cercles de décision technico-administratifs relativement autonomes et régulée par un empilement de normes secondaires (chapitre 1), est devenue un sujet politiquement traitable, après l'éclatement d'un scandale médiatisé autour des conditions de détention et sa retranscription par les parlementaires (chapitre 2), sous la 11^e législature (1997-2002). La seconde partie relate l'intrusion des parlementaires en prison (chapitre 3) en soulignant les phénomènes d'apprentissage qui ont conduit à l'émergence progressive d'une « spécialité parlementaire » sur les sujets pénitentiaires. Elle montre que, sous la 12^e législature (2002-2007), malgré le recul de la mobilisation publique des responsables politiques en faveur de l'amélioration de la condition des détenus et le report de la discussion d'un projet de loi pénitentiaire, le travail parlementaire sur la prison se poursuit dans des arènes plus confidentielles (groupe d'études, colloques, visites d'établissements pénitentiaires, commissions des partis politiques, etc.) (chapitre 4), jusqu'à déboucher, sous la 13^e législature (2007-2012), sur l'adoption d'une législation dédiée et la réintégration de la prison dans le giron du Parlement (chapitre 5).