



PREMIER MINISTRE  
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS  
EMAIL : [CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR](mailto:CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR)

Paris, le 14 10 2019  
Avis 2019-n°84

<b>AVIS DU SGPI</b>	
<b>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</b>	
<b>DU PROGRAMME IMMOBILIER PENITENTIAIRE 15 000 PLACES</b>	
Ministère demandeur :	Ministère de la Justice
Date de réception du dossier	09 juillet 2019
Date du rapport de contre-expertise	14 octobre 2019
<b>SYNTHESE DE L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE<sup>1</sup></b>	
<b>Coût total du projet examiné</b> (Financement Etat selon le décret 2013-1211)	<b>3 522 M€ TDC</b> 3 522 M€
- Construction neuve	3 522 M€
- Coût de fonctionnement associé	277 M€)
<b>VAN socio-économique</b>	<b>-4 100 M€<sup>2</sup> (2019)</b>
<b>VAN financière</b>	<b>nd</b>
<b>Principaux bénéfices retenus</b>	- Réduction des violences : 1,1 Md€ - Réduction des arrêts de travail : 0,1 Md€ - Réduction des recours : 0,3 Md€ - Réduction de la récidive : 0,25 Md€
<b>Dimensionnement</b>	- Nombre de places de prison : 15 000 - Nombre de sites : 50
<b>Calendrier</b>	- Durée des travaux : Echelonnée sur 10 ans - Date de mise en service : 7 000 places 2022 8 000 places 2027
<b>Financement envisagé</b>	- Financement Etat
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	En partie pour certaines opérations du programme

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 18 07 2019

<sup>1</sup> Eléments extraits du dossier d'évaluation socio-économique

<sup>2</sup> La contre-expertise corrige cette VAN à - 2,5 Md€ puis, en intégrant des effets non pris en compte, la réévalue. Cette VAN est plutôt comprise entre - 500 M€ et + 830 M€.

## 1. Présentation du projet de

### **Eléments de contexte**

L'administration pénitentiaire fait face depuis 60 ans à une croissance sans interruption de la population détenue malgré un développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine. Elle doit également rénover un parc pénitentiaire essentiellement construit entre 1875 et 1910.

Ce n'est que dans les années 1980 que l'administration pénitentiaire a investi de manière conséquente pour le développement et l'entretien de ce parc immobilier. Le premier programme d'ampleur de 13 000 places dont les premiers établissements ont été livrés en 1989 était marqué par l'éloignement de nombreux établissements des zones urbaines et par une rationalisation des structures architecturales et sécuritaires. Les programmes successifs mis en œuvre (1996, 2002) n'ont cependant pas permis de supprimer ou rénover tous les anciens établissements, ni de limiter durablement le niveau de surpopulation et d'atteindre l'impératif législatif d'encellulement individuel voté dans une loi, intégré dans le code pénal en 1875, mais finalement jamais respecté.

Le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire (2017) chargé de définir une stratégie globale de l'immobilier pénitentiaire en France conclut à la nécessité d'une loi de programmation (qui sera promulguée le 23 mars 2019) et fait plusieurs préconisations visant à faire des quartiers de préparation à la sortie, requalifiés en structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), « *une priorité du programme immobilier et des lieux de forte innovation, que ce soit en terme architectural ou de prise en charge* »

### **Le projet évalué**

Ce programme de 15000 places concerne essentiellement des places de maisons d'arrêt dont la construction est programmée, soit 14 180 places. Seules 1 132 places sont prévues en établissements pour peine. Toutes ces nouvelles places sont envisagées avec des niveaux de sécurité très différenciés qui constituent un des objectifs du programme : 2 500 places très sécurisées, 2 000 places dans 16 structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) auxquelles s'ajoutent les places dans 2 établissements ouverts véritablement tournés vers l'extérieur et avec un niveau de sécurisation allégé, 10 500 places considérées comme des places à sécurité adaptée ou à sécurité intermédiaire.

Ce programme est au final marqué par deux caractéristiques majeures :

- la volonté de moins s'éloigner du centre des agglomérations afin de limiter les coûts de déplacement vers les juridictions et de favoriser les visites des familles, ainsi que les interventions des professionnels et des partenaires concernés ;
- la priorisation de la construction de SAS pour intégrer dans ces projets d'établissement un objectif primordial de préparation à la sortie et de réinsertion qui vise, de manière déterminée, à limiter la récidive.

Le coût de construction de l'ensemble comprenant près de 50 établissements est évalué à environ 3,5 Mds€.

Les établissements se répartissent entre les régions où les établissements actuels sont les plus surchargés, que ce soit en métropole, en région parisienne, dans le pourtour méditerranéen et dans certaines grandes agglomérations, ou en outre-mer, en Guadeloupe, Guyane et Nouvelle Calédonie.

Deux échéances de construction sont retenues dans ce programme : une première avant la fin du quinquennat actuel, soit en 2022 – à cette échéance quelques établissements déjà lancés et les 16 SAS devraient être livrés ; une seconde durant le quinquennat suivant, avant 2027 – il s'agit pour le programme de trouver et d'acquérir les terrains pour ce second ensemble de constructions.

## **2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis**

Ce dossier d'évaluation présente l'originalité de porter sur l'ensemble d'un grand programme comprenant 50 opérations. L'évaluation aborde le programme dans sa globalité mais reste peu disert sur les enjeux associés à chacune des opérations. L'information sur celles-ci (35/50) se limite à dresser des caractéristiques multicritères et des commentaires qualitatifs sans chercher à les intégrer au calcul de la VAN.

### **Options et variantes examinées :**

La situation de référence a fait l'objet d'une réflexion préalable et d'un traitement soigné. La contre-expertise a toutefois critiqué les hypothèses retenues jugées trop conservatrices. Il n'y a par contre aucune discussion de variantes éventuelles du programme alors même que le dossier évoque des risques contrastés entre les différentes opérations.

### **Dimensionnement proposé :**

Le programme est constitué de 50 opérations réparties sur l'ensemble de la France. Ces opérations sont d'ampleur (nombre de places) et de niveau de sécurité différenciés.

### **Calendrier : 2 phases**

Deux échéances de construction sont retenues :

- une première avant 2022 : à cette échéance quelques établissements déjà lancés et les 16 SAS devraient être livrés ;
- une seconde avant 2027 : il s'agit pour le programme de trouver et d'acquérir les terrains pour ce second ensemble de constructions.

### **Indicateurs socio-économiques :**

L'évaluation socio-économique établit une VAN en intégrant plusieurs impacts importants du programme (réduction des violences, des arrêts de travail, des recours et de la récidive). La contre-expertise propose d'autres chiffrages et élargit l'analyse à d'autres effets (notamment la réduction des suicides). L'ensemble des effets plus locaux associés à chacune des opérations n'est pas explicité.

### **Indicateurs de performance :**

Le programme répond par définition aux objectifs fixés dans le cadre de la loi de programmation de 2019 de créer 15 000 places dans des établissements diversifiés en insistant notamment sur la création dans les centres urbains de structures d'accompagnement vers la sortie.

La dimension environnementale et énergétique n'est pas traitée dans l'évaluation qui reste au niveau du programme et n'aborde pas les impacts sur les territoires des différentes opérations.

### **Cartographie des risques :**

L'analyse du risque est présentée dans la dernière partie du rapport qui commente un tableau synthétique (pp.75-78) autour des risques clefs (soutenabilité financière, mobilisation des ressources humaines, pilotage et mise en œuvre des opérations, ...). Ceux-ci sont traités avec une grille de score, identifiant pour chacun d'entre eux les projets les plus concernés. L'approche reste qualitative. Sur chacun des risques identifiés, des mesures de réduction des risques sont proposés. L'ensemble n'est toutefois pas intégré dans l'analyse de la VAN.

### **Mode de réalisation :**

Le mode de réalisation n'est pas traité comme tel dans le dossier. Les fiches opérations (35/50) précisent pour chacune d'entre elles le mode envisagé : dont conception réalisation (21), CREM(7), MOP (2), PPP (1)

### **Rappel des guides méthodologiques de référence :**

Il n'y a pas de guide d'évaluation dédié à ce secteur. La préparation de la contre-expertise du programme a été lancée en mars 2019 dans l'objectif de finaliser, en profitant des évaluations des projets contre expertisés en 2017 sur deux projets de prisons (Gradignan et Loos) un cadre d'évaluation permettant d'appréhender l'ensemble des opérations du programme.

L'évaluation proposée reprend certains points et s'appuie sur les recommandations du rapport Quinet (2013).

### **3. Contre-expertise réalisée**

#### **La procédure**

Le SGPI a nommé le 12 juillet 2019 pour mener cette contre-expertise deux experts pour leurs compétences sur les politiques pénitentiaires (Patrick MOUNAUD, ancien Directeur interrégional des services pénitentiaires Sud Est) et en analyse des politiques publiques (Jean-Michel JOSSELIN, Professeur des universités en sciences économiques) après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt.

Le SGPI a reçu et transmis le dossier initial aux contre-experts le 9 juillet 2019.

Une première réunion de travail organisée le 11 juillet a permis de lancer la contre-expertise, de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier des travaux, puis, ayant pris connaissance du dossier, de rassembler la liste des compléments d'information nécessaires pour la mener à bien. Le ministère de la justice a transmis au SGPI à la demande des contre-experts des compléments au dossier les 22 juillet, 29 août, 6, 11 et 20 septembre, et 10 octobre. Ces éléments ont été immédiatement mis à disposition des contre-experts.

Une journée de travail au SGPI le 19 Août, puis une audition le 27 Août avec le ministère de la justice (Pierre AZZOPARDI, Carole THIRARD, Boris TARGE), les consultants de CITIZING ayant réalisé l'évaluation socio-économique (Alice MEVEL et Julie DE BRUX) ainsi que l'APIJ (Paul-Luc DINNEQUIN) ont permis aux experts d'échanger leurs analyses, de préparer la rédaction de leur rapport, et de finaliser les principales recommandations.

Les contre-experts ont pu également visiter la prison de Rennes le 16 septembre 2019 où ils ont été reçus par le directeur (Thierry GUILBERT) et ont pu rencontrer et échanger avec le personnel de l'établissement.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Secrétaire général pour l'investissement, Monsieur Guillaume BOUDY, le 14 Octobre. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 14 octobre.

**La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre-experts est la suivante :**

*« Le programme de construction de 15 000 places de prisons affiche deux ambitions bien spécifiques par rapport à ceux qui l'ont précédé au cours des trois dernières décennies :*

- *il vise à conduire au respect du principe de l'encellulement individuel, obligation législative qui date depuis plus de 150 ans et qui a été régulièrement rappelé par le Parlement ces dernières années en même temps qu'il a su s'émouvoir de l'état des prisons (la prison en France est une « humiliation pour la République », comme l'écrit le rapport du Sénat consacré aux conditions de détention (Sénat, n°449 du 28 juin 2000, 1999-2000) - qui évoque aussi « des prisons républicaines aux oubliettes de la société » - ou bien une « honte pour la République », comme l'affirme devant le Congrès, réuni le 22 juin 2009, le Président de la République.)*
- *il opte pour une diversification des établissements pénitentiaires afin de favoriser la réinsertion dans des établissements très orientés vers l'accompagnement vers la sortie (SAS) d'une part, des structures plus légères et moins onéreuses en termes de coût de construction et de fonctionnement, et d'autre part en prenant en compte les impératifs de sécurité en spécialisant quelques établissements ou quartiers pour prendre en charge les personnes détenues les plus violentes.*

*« Ce programme a l'avantage d'être intégré dans une loi de programmation portant réforme de la justice du 23 mars 2019 qui lui assure des moyens et fixe une ambition d'efficacité pour le prononcé et l'exécution des peines. L'évaluation socio-économique (ESE) transmise par les porteurs du projet était bâtie sur des hypothèses trop restrictives que ce soit en matière d'évolution des effectifs de la population détenue, des pratiques*

professionnelles et de la capacité à infléchir les tendances régionales constatées. La contre-expertise (CE) a souhaité éclairer la réelle diversité des pratiques et situations régionales et insister sur la nécessité de conduire des études et recherches qui pourraient permettre d'objectiver des connaissances sur l'efficacité des prises en charge et conforter les personnels dans un engagement professionnel qui a besoin d'être soutenu.

« La nécessité de ce nouveau programme ne fait pas de doute et la réévaluation socio-économique conduite par la CE offre un bilan équilibré, voir positif, selon les hypothèses retenues. L'ESE présentée par les porteurs du projet parvenait pourtant à une valeur actuelle nette (VAN) très fortement négative, de l'ordre de -4,1 milliards d'euros. L'opportunité de l'option de projet (OP), en l'occurrence le programme des 15 000 lui-même, semblait donc fortement compromise face à une telle perte de valeur potentielle pour la collectivité nationale. La CE s'est donc employée à la corriger de trois manières.

« Tout d'abord, la CE s'est placée dans le cadre évaluatif retenu par les porteurs du projet pour y conduire un réexamen des effets du programme dans quatre directions : (i) l'option de référence est apparue sous-dimensionnée et son coût a été revu à la hausse, ceci au bénéfice de l'OP ; (ii) les coûts d'exploitation, maintenance et renouvellement n'étaient pas pris en compte dans l'ESE : la CE les a intégrés, certes en défaveur de l'OP ; (iii) les coûts du soutien judiciaire des personnels ont eux aussi été inclus dans les composantes de la VAN, au bénéfice de l'OP ; (iv) enfin, la réduction de la récidive permise par l'accompagnement vers la sortie a été réévaluée en faveur de l'OP. Au final et sans avoir pu quantifier toute une série d'effets externes positifs, le déficit de la VAN a ainsi été ramené à environ -2,5 milliards d'euros.

« Ensuite, la CE s'est proposée d'élargir le cadre évaluatif en y ajoutant des éléments de valeur : (i) la baisse du contentieux pour conditions de détention indignes (84 M€) ; (ii) la réduction des transferts en désencombrement (36 M€) ; (iii) la réduction des violences (112 M€) ; (iv) les suicides de détenus évités (1 793 M€). Ce dernier élément constitue la source majeure d'augmentation de la valeur de l'OP. Au total et encore une fois sans prendre en compte des sources de valeur identifiées mais non quantifiées (comme l'impact des quartiers pour détenus violents), la VAN du programme se situe entre une perte de valeur de 515 millions d'euros et un bénéfice de 830 millions d'euros. Cette recension des effets par la CE n'est cependant pas exhaustive. En outre, elle ne prend pas en compte des éléments de valeur non quantifiés (les bénéfices sociaux de la réinsertion par exemple) mais pour autant vraisemblablement significativement porteur de valeur.

« Enfin, le niveau d'analyse retenu par les porteurs du projet, à savoir le programme dans son ensemble, a une réelle pertinence mais présente aussi la limite de ne pas prendre en compte tous les effets locaux propres à chaque site. A cet égard, les fiches projets fournis en complément de l'ESE ont apporté une information insuffisante. La CE s'est employée à inventorier différentes sources de valeur socio-économique créées par les établissements eux-mêmes, au niveau local (par exemple l'optimisation des déplacements (détenus, personnels, familles, avocats, partenaires). En l'absence d'informations concrètes, ces sources de valeur n'ont pas été quantifiées par la CE mais participent aux bénéfices socio-économiques du programme.

« Si la cartographie des risques est bien maîtrisée par les porteurs du projet, il n'en demeure pas moins que le risque foncier est réel. En outre, le caractère expérimental et novateur à bien des égards des nouveaux modes de prise en charge des personnes détenues mérite que l'on mesure leur impact, vraisemblablement pour les conforter mais certainement aussi pour les amender.

« Bien consciente des difficultés qui restent très fortes sur l'acquisition des terrains, ainsi que sur la nécessité de vérifier les effets du choix très intéressant de diversification des types d'établissement, la CE propose que soit engagée une évaluation à mi-parcours en 2022. Elle permettra d'intégrer la réalité des effets attendus et de réorienter en conséquence et sans doute à la marge quelques lieux d'implantation et profils d'établissements afin de prendre en compte les disparités régionales que la CE a mises en lumière. Les analyses par site

*devraient alors être enrichies pour fonder les derniers choix d'implantation et de profil pour la finalisation du programme, chaque établissement devant être conçu comme un maillon de l'équilibre qualitatif (entre milieu ouvert et milieu fermé) et spatial (en matière de réduction des disparités de la couverture territoriale) du programme.*

*« Afin de préparer cette évaluation à mi-parcours, la direction de l'administration doit engager un véritable travail d'évaluation à deux niveaux :*

*- sur les éléments d'innovation forte de ce programme, les structures d'accompagnement vers la sortie et les établissements ou quartiers pour les détenus les plus dangereux. Il convient de mettre en place dès maintenant les outils de mesure de l'impact de ces orientations, tant sur le fonctionnement interne des établissements et services que sur la prise en charge des personnes détenues, sur les conditions de travail des personnels et d'accueil des partenaires. Ces outils devraient figurer dans un cahier des charges de cette évaluation d'impact.*

*- sur la réalité des évolutions différenciées entre les régions qui concernent aussi bien la capacité d'hébergement, le niveau d'incarcération et la répartition entre milieu ouvert et milieu fermé. Il convient de rechercher des éléments d'analyse de ces évolutions contrastées, les justifier et sinon les réorienter. »*

#### 4. Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le programme immobilier pénitentiaire de 15000 places de prison porté par l'administration pénitentiaire visant à répondre à la surpopulation carcérale en optant pour une diversification des établissements et en mettant notamment l'accent sur des établissements orientés vers l'accompagnement vers la sortie.

Ce dossier présente une évaluation socio-économique tel que prévu dans le décret 2013-1211. L'évaluation proposée affiche un bilan socio-économique d'ensemble pour la collectivité très fortement négatif.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, le SGPI considère, au vu des compétences des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, que le rapport remis constitue une base solide pour éclairer la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que l'étude socio-économique proposée reste déployée dans un périmètre beaucoup trop restreint pour mettre en valeur l'ensemble des attendus du programme et qu'il n'articule pas suffisamment l'ensemble du programme avec les différents éléments qui le constituent. Ces deux points critiques expliquant très largement, le résultat affiché.

La contre-expertise a d'une part repris l'ensemble des hypothèses et d'autre part intégré plusieurs effets montrant que :

- le programme dégage sans aucun doute un bilan socio-économique équilibré et sans doute même positif mais que l'objectivation reste à faire sur des bases plus assurées ;
- l'évaluation produite ne met pas en valeur les éléments les plus saillants du programme ;
- le bilan global reste soumis à de forts risques notamment ceux liés à la capacité à mettre en œuvre les SAS au cœur des villes ;
- le bilan du programme ne peut être établi sans intégrer la dimension locale et territoriale qui dans le dossier fait défaut et qu'il convient de corriger.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, **l'avis du SGPI est favorable au programme tel qu'il est présenté, car il répond de manière pertinente à une situation très dégradée dont le coût social est considérable, mais sous réserve que le ministère s'engage, dès à présent, à réaliser une évaluation *in itinere* des premières opérations qui vont être engagées, permettant de faire un bilan à mi-parcours du programme (2022) afin de l'adapter le cas échéant. Ce bilan sera transmis au SGPI pour avis. Par ailleurs, il est attendu pour les projets de plus de 100 M€ qu'une information plus approfondie présentant leurs spécificités soit intégrée dans le dossier d'évaluation. Il s'agit de décliner sur chacun d'entre eux l'ensemble des coûts et bénéfices du programme, de façon à ce que les bénéfices et coûts socio-économiques qui leurs sont propres puissent être estimés et venir éclairer la décision. Pour ces opérations à venir, le SGPI propose qu'une contre-expertise allégée soit réalisée, compte tenu du travail approfondi accompli au niveau du programme lui-même.**


Il formule par ailleurs les recommandations suivantes :

- intégrer systématiquement dans chacun des sites du programme les indicateurs socio-économiques en lien avec ceux qui ont permis de redresser la VAN du programme qui, sans eux, serait dramatiquement négative ; ces éléments doivent s'enrichir au fil des retours d'expérience ;
- plus généralement, mettre en place le système d'information et les traitements statistiques permettant d'alimenter de manière objective les impacts attendus du programme (notamment sur la question de la récidive et la réinsertion des détenus) ;
- engager les études permettant de construire les bilans *ex ante* et *ex post* sur des données françaises.

Le SGPI tient à rappeler les conclusions qu'il tirait, il y a deux ans, des deux premières évaluations socio-économiques sur les projets de Gradignan et de Loos qui font partie de ce programme.

D'une part, il existe un clair intérêt collectif à disposer d'outils pour appréhender les bénéfices attendus des investissements dans le secteur immobilier pénitentiaire et discuter de la pertinence relative des différentes options possibles. Cette nouvelle contre-expertise a montré combien le résultat de la VAN du programme pouvait être extrêmement sensible aux différents impacts qui restent encore insuffisamment étayés.

D'autre part, ces approches ne peuvent pas être engagées sans un effort en amont continu permettant de donner une grille de référence, de définir les indicateurs qui seront retenus et alimentés systématiquement, et de lancer les études qui permettent de mesurer les bénéfices économiques attendus des priorités qui sont par ailleurs affichées.



Guillaume BOUDY