



PREMIÈRE MINISTRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat général
pour l'investissement**

Paris, le 03.07.2023

Le Secrétaire général
Dossier suivi par Pascal GAUTIER
contre-expertise@pm.gouv.fr
Réf : ML/PG/n°231

Avis 2023-n°136

Avis du SGPI Projet de création de la prison d'Angers	
Ministère concerné :	Ministère de la justice
Date de réception du dossier	20 avril 2023
Date du rapport ESE	juin 2023
<u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
Coût total du projet examiné (Financement État selon le décret 2013-1211)	228,2 M€ (en valeur 2023)
VAN socio-économique	-2,49 M€ (1)
Principaux bénéfiques	<ul style="list-style-type: none">- Réduction des violences- Réduction des arrêts de travail- Réduction de la récidive- Réduction des recours- Suicide évités
Dimensionnement	<ul style="list-style-type: none">- Places : 850
Calendrier	Durée des travaux : 3 ans Date de mise en service : 2027
Projet déclaré à l'inventaire	oui

- (1) L'ensemble des bénéfiques socio-économiques du programme immobilier pénitentiaire national utilisés dans cette note sont évalués à partir de 2026 sur un horizon de 50 ans et actualisés avec un taux d'actualisation de 2,5 % à partir de 2019 (début du programme) et en intégrant le COFF de 1,2 (+PFRFP : 0,05)

1. Présentation du projet

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 et doit également rénover un parc pénitentiaire essentiellement construit entre 1875 et 1910.

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 (promulguée le 23 mars 2019) et fait plusieurs préconisations visant notamment 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 ». Ce programme de 15 000 places concerne essentiellement des places de maisons d'arrêt dont la construction est programmée. 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€.

Le déploiement de l'ensemble du plan est jugé à date satisfaisant avec, au total, 24 établissements, soit la moitié du plan global, seront opérationnels dès 2024.

Le projet : La prison d'Angers

L'actuelle maison d'arrêt d'Angers a été construite en 1854. Début 2023, elle comptait 449 personnes détenues et présentait un taux de sur occupation de 168%. Une emprise foncière très restreinte, et le niveau de vétusté avancé de l'établissement ont rendu un projet de réhabilitation quasi impossible à réaliser dans des conditions économiques acceptables.

Le projet présenté consiste à créer un établissement pénitentiaire à sécurité renforcé d'une capacité de 850 places, comprenant 790 places pour les hommes et 60 places pour les femmes. Il permet d'augmenter sensiblement la capacité carcérale du Maine et Loire. Le calibrage retenu prend en compte la fermeture de la maison d'arrêt d'Angers ainsi que la transformation des places de quartier centre de détention (QCD) de l'actuel centre pénitentiaire de Rennes-Vezin en places de maison d'arrêt (QMA).

Le site retenu se situe à environ 10Km du centre d'Angers et offre une bonne accessibilité avec les lieux de justice et également pour le personnels pénitentiaires et les familles.

Le calendrier prévoit une enquête publique en 2023 et une livraison en 2027.

Le coût du total du projet du nouvel établissement s'élève à 228 millions d'euros. Cette estimation intègre en particulier son niveau de « sureté renforcée » (miradors et filins anti hélicoptères)

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Le dossier socio-économique transmis, conformément à la note « modalités des contre-expertises indépendantes des dossiers relatifs aux différentes opérations du programme 15 000 places de prisons », du 10 mai 2021, présente les principales caractéristiques de l'opération d'Angers dans le cadre du chiffrage global réalisé sur l'ensemble du programme « 15 000 places de prisons ».

Le dossier s'appuie sur un cadre méthodologique qui est le fruit d'un travail mené avec les contre-experts qui ont été mobilisés sur les précédentes opérations et sur le dossier d'évaluation socio-économique du programme d'ensemble des « 15000 places de prisons ». Il est complété par les éléments les plus spécifiques du projet.

Options et variantes examinées : Différents scénarii ont été étudiés préalablement à la documentation de l'ESE.

Dimensionnement proposé : Le nouvel établissement conduit non seulement à augmenter le nombre de places sur le territoire, mais il permet également de réallouer les différents types de détenus sur plusieurs sites.

Calendrier : Le démarrage des travaux est programmé en 2024 sur une durée de 3 ans.

Indicateurs socio-économiques : L'évaluation socio-économique établit une Valeur Actuelle Nette en déclinant plusieurs impacts importants du programme (réduction des violences, des arrêts de travail, des recours et de la récidive) selon une approche qui a été validée par les contre-experts ayant été mobilisés sur le dossier portant sur l'ensemble du programme.

Indicateurs de performance : Cette opération répond aux objectifs fixés dans le cadre de la loi de programmation de 2019 de créer 15 000 places dans des établissements diversifiés.

Mode de réalisation : Une procédure type « contrat de performance » a été retenue, comme dans la plupart des projets de ce programme.

Rappel des guides méthodologiques de référence : Un guide d'évaluation dédié à ce secteur est en cours de validation, il profite du travail engagé à l'occasion de la contre-expertise du programme lancée en mars 2019 qui avait lui-même intégré les acquis des évaluations des projets contre-expertisés en 2017 sur deux projets de prisons (Gradignan et Loos). Le cadre d'évaluation vise à décliner les bénéfices du programme sur chacune des opérations et à y ajouter les spécificités du projet.

L'évaluation proposée et la démarche retenue s'appuient sur les recommandations du rapport Quinet (2013).

3. Contre-expertise réalisée

La procédure :

Le SGPI a pu engager ces dernières années, en application de l'article 17 de la loi N°2012-1558 de programmation des finances publiques et comme prévu dans le décret 2013-1211, les contre-expertises des dossiers d'évaluation de plusieurs projets d'investissements immobiliers pénitentiaires : celles des opérations de Bordeaux et de Lille en 2017 ou encore celle de Saint Laurent du Maroni en 2019, ainsi que celle de l'ensemble du programme 15 000 places (qui rassemble plus de 50 opérations dont plusieurs dépassent le seuil de 100M€). Il a rendu à la suite de chacune de ces contre-expertises indépendantes un avis qui a été remis au Premier ministre et au Parlement.

Les travaux engagés en concertation avec la Direction de l'administration pénitentiaire ont permis de définir un cadre pertinent et proportionné pour réaliser ces contre-expertises. Ces travaux sont suffisamment avancés pour alimenter, comme l'exige le décret, les enquêtes publiques concernant les différents projets de ce programme. Ce cadre permet notamment :

- de mettre en avant pour chacun des projets la contribution qu'il apporte à l'ensemble du programme ;
- de traiter les questions spécifiques à chacune des opérations ;
- d'intégrer les logiques d'équilibre régional et fonctionnel que chaque opération permet d'atteindre.

Il a été en conséquence décidé de retenir une procédure adaptée à cette situation particulière qui permet de faire état de l'évaluation socio-économique du programme et de celle du projet qui fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

La Direction de l'Administration pénitentiaire a saisi le SGPI le 20 avril 2023, le dossier définitif ayant été envoyé le 24 mai 2023 pour qu'il émette un avis sur l'évaluation socio-économique du projet de centre de détention d'Angers . Le SGPI s'est appuyé sur les travaux engagés pour la constitution d'un guide méthodologique détaillé par les contre-experts indépendants. Le respect par l'administration pénitentiaire des exigences de ce guide en construction permet au SGPI de rendre un avis sans qu'il ne soit nécessaire d'organiser une contre-expertise indépendante supplémentaire dédiée à ce dossier.

4. Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique remis au SGPI décrit un des projets du programme immobilier pénitentiaire de 15 000 places de prison qui vise à créer, sur la commune de d'Angers, 1000 places de prison.

Le dossier d'évaluation socio-économique présente les principaux impacts attendus, en cohérence avec l'étude réalisée sur le programme global et conformément aux règles de déclinaison locale recommandées par les contre experts. L'évaluation repose sur une création nette de places à 584, compte tenu de la fermeture de la prison historique d'Angers.

Dans le cas présent, la valeur socio-économique très légèrement négative du projet, sans pour autant évaluer l'ensemble des impacts positifs attendus notamment en termes d'environnement, assure à ce projet sa valeur. Il permettra de pallier rapidement à la surpopulation des quartiers maisons d'arrêt sur son territoire, qui atteint 149% en 2023.

Le SGPI considère compte tenu de la qualité du travail engagé avec l'administration pénitentiaire que les procédures mises en œuvre pour décliner les avantages du programme sont conformes. Le SGPI émet en conséquence un avis favorable sur ce projet. Il a aussi pu apprécier le rythme de déploiement de l'ensemble du programme qui permettra la livraison de 24 nouveaux établissements, soit la moitié, dès 2024.

Le SGPI rappelle cependant que la Direction de l'administration pénitentiaire doit poursuivre ses efforts afin d'améliorer au fil de l'eau l'ensemble de ses évaluations, notamment dans la meilleure appréciation des impacts locaux et territoriaux. Plus précisément, une attention particulière devra être portée sur :

- le bilan carbone des opérations au regard de la situation de référence ;
- la mise en évidence des surcoûts engagés pour intégrer les projets dans leur territoire ; ces surcoûts traduisent en effet l'effort engagé pour minimiser les nuisances associées à ces projets.
- l'étude de risques économiques portant sur le coût du projet dans un contexte de forte inflation, notamment dans le secteur de la construction.

Enfin, comme cela avait été déjà souligné lors de la précédente évaluation, les impacts modestes de ces évaluations sur le volet réinsertion appellent un certain nombre de questions, s'agissant d'un des éléments essentiels dans la justification de ce programme. Le SGPI rappelle donc les recommandations faites à l'occasion de la contre-expertise du programme général :

- 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, de la réinsertion des détenus et de la prévention des suicides) ;
- engager les études permettant de construire les bilans ex ante et ex post sur des données françaises.



Bruno BONNELL