

DOSSIER D'ENQUÊTE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE PRÉALABLE À LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE L'OPÉRATION PROJÉTÉE DÉCLARATION DE PROJET CODE DE L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE L.126-1)

DÉMOLITION - RECONSTRUCTION DE L'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE DES BAUMETTES 3 COMMUNE DE MARSEILLE – DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE

PIÈCE I	ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE (SGPI)
	ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DU PLAN 15 000
	CONTRE-EXPERTISE EN AVIS FAVORABLE DU SGPI
	FICHE COMPLÉMENTAIRE SPÉCIFIQUE A L'OPÉRATION DE DÉMOLITION – RECONSTRUCTION DES BAUMETTES 3



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

Le Secrétaire général

Paris, le **24 OCT. 2019**

Dossier suivi par Luc BAUMSTARK

contre-expertise@pm.gouv.fr

Réf : GB /LB/n° 368

Objet : Transmission du rapport de contre-expertise et de l'avis du SGPI relatifs au dossier d'évaluation socio-économique du programme immobilier pénitentiaire 15 000 places

Monsieur le Directeur,

Vous avez transmis au Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) le 9 juillet 2019 pour contre-expertise le dossier d'évaluation socio-économique du programme immobilier pénitentiaire.

Le dossier a été transmis le jour même à l'équipe de deux experts validée par le SGPI. Après réception de compléments de dossier jusqu'au 10 octobre 2019 et suite à l'organisation de l'audition de l'administration pénitentiaire le 27 Août et de ses partenaires et consultants, la visite de la prison de Rennes le 16 septembre, les experts ont remis leur rapport définitif et ont présenté leurs conclusions le 14 octobre 2019 au Secrétaire général.

Sur la base du dossier et du rapport de contre-expertise, le SGPI formule un avis favorable qui comporte deux réserves et plusieurs recommandations. Vous trouverez ci-joint le rapport de contre-expertise et l'avis du SGPI.

Je vous remercie de bien vouloir m'informer dans un délai d'un mois des suites que vous entendez donner à cet avis.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de ma considération distinguée.


Guillaume BOUDY

*Monsieur Pierre AZZOPARDI
Chef du service de l'administration
Direction de l'administration pénitentiaire
Direction de l'administration centrale
Ministère de la justice
13 Place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01*

Copie :

Monsieur Edouard PHILIPPE, Premier Ministre

Madame Nicole BELLOUBET, Ministre de la Justice

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
EMAIL : CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR

Paris, le 14 10 2019
Avis 2019-n°84

AVIS DU SGPI	
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
DU PROGRAMME IMMOBILIER PENITENTIAIRE 15 000 PLACES	
Ministère demandeur :	Ministère de la Justice
Date de réception du dossier	09 juillet 2019
Date du rapport de contre-expertise	14 octobre 2019
SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE¹	
Coût total du projet examiné (Financement Etat selon le décret 2013-1211)	3 522 M€ TDC 3 522 M€
- Construction neuve	3 522 M€
- Coût de fonctionnement associé	277 M€)
VAN socio-économique	-4 100 M€² (2019)
VAN financière	nd
Principaux bénéfiques retenus	- 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€
Dimensionnement	- Nombre de places de prison : 15 000 - Nombre de sites : 50
Calendrier	- Durée des travaux : Echelonnée sur 10 ans - Date de mise en service : 7 000 places 2022 - 8 000 places 2027
Financement envisagé	- Financement Etat
Projet déclaré à l'inventaire	En partie pour certaines opérations du programme

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

¹ Eléments extraits du dossier d'évaluation socio-économique

² La contre-expertise corrige cette VAN à - 2,5 Md€ puis, en intégrant des effets non pris en compte, la réévaluation. 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.

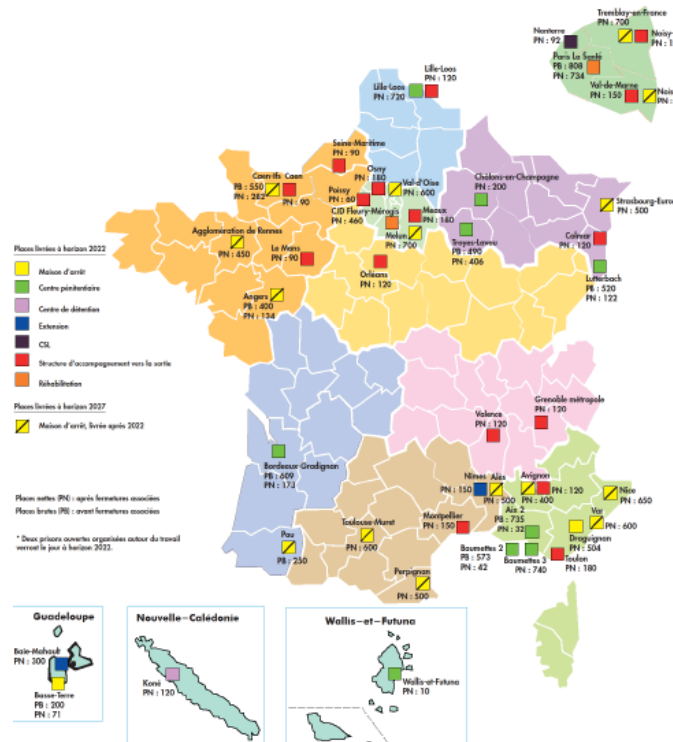
D'une part, il existe un clair intérêt collectif à disposer d'outils pour appréhender les bénéfices attendus des investissements dans le secteur immobilier pénitentiaire et discuter de la pertinence relative des différentes options possibles. Cette nouvelle contre-expertise a montré combien le résultat 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

Contre-expertise de l'évaluation socio-économique du programme immobilier pénitentiaire de 15000 places



[Dossier Evaluation socio-économique]

Jean Michel Josselin

Patrick Mounaud

14 octobre 2019

Préambule

La loi du 31 décembre 2012 instaure l'obligation d'évaluation socio-économique préalable des projets d'investissements financés par l'Etat et ses établissements publics et une contre-expertise indépendante de cette évaluation lorsque le niveau de financement dépasse un seuil que le décret d'application de la loi a fixé à 100 M€.

C'est donc en respectant toutes les règles prévues dans le décret d'application (exigences du contenu du dossier, indépendance des contre-experts, délais) que le SGPI a fait réaliser cette contre-expertise indépendante de l'évaluation de ce projet.

Ce rapport a été établi à partir des documents fournis par la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice et par les réponses apportées aux questions des contre-experts tout au long de la procédure. Il ne saurait être reproché à ce rapport de ne pas tenir compte d'éléments qui n'auraient pas été communiqués à ses auteurs.

Sommaire

PREAMBULE	2
SOMMAIRE	3
1 PRESENTATION DU PROGRAMME	5
1.1 CONTEXTE.....	5
1.2 DESCRIPTION.....	5
2 SYNTHESE DE L'EVALUATION SOCIOECONOMIQUE	7
2.1 METHODOLOGIE.....	7
2.2 RESULTATS.....	7
3 ANALYSE CRITIQUE DE L'EVALUATION SOCIOECONOMIQUE	8
3.1 DIMENSIONNEMENT ET COUT DE L'OPTION DE REFERENCE.....	8
3.2 COUTS D'EXPLOITATION, DE MAINTENANCE ET DE RENOUVELLEMENT	10
3.3 EVOLUTION DE LA POPULATION PENALE, SURPOPULATION CARCERALE ET VIOLENCE.....	11
3.4 CONDITIONS DE DETENTION ET RECIDIVE	13
3.5 CARTOGRAPHIE DES RISQUES.....	14
3.6 BILAN DU REEXAMEN DES EFFETS DU PROGRAMME.....	15
4 RECOMMANDATIONS	19
4.1 MISE EN ŒUVRE D'UNE ESE DANS LE DOMAINE PENITENTIAIRE.....	19
4.2 L'ELARGISSEMENT DES EFFETS DU PROGRAMME DES 15 000	21
4.3 BILAN DE L'ELARGISSEMENT DES EFFETS DU PROGRAMME	37
5 BIBLIOGRAPHIE	43
6 SYNTHESE	40
7 ANNEXES	45
7.1 ANNEXE 1 : REMARQUES DE FORME SUR LE RAPPORT D'ESE.....	45
7.2 ANNEXE 2 : SURENCOMBEMENT ET DEVELOPPEMENT CAPACITAIRE : L'EXEMPLE DES ROUTES	45
7.3 ANNEXE 3 : DONNEES DES FIGURES DE LA SECTION 4.....	48

1 Présentation du programme

1.1 Contexte

L'administration pénitentiaire fait face à une croissance de la population détenue depuis près de six décennies sans interruption durable et ceci malgré un développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine. Elle œuvre dans ce cadre à la rénovation d'un parc pénitentiaire essentiellement construit entre 1875 et 1910 pour répondre au principe de l'encellulement individuel qui avait été voté par une loi intégrée dans le code pénal en 1875, mais qui n'a finalement jamais pu être réalisé. La baisse des effectifs des personnes détenues entre les deux guerres mondiales n'a pas conduit l'administration pénitentiaire à investir de manière conséquente pour le développement et l'entretien de ce parc immobilier. Il a fallu pour cela attendre le lancement d'un programme de 13 000 places dont les premiers établissements ont été livrés en 1989. Ce premier programme d'ampleur était marqué par l'éloignement de nombreux établissements des zones urbaines et par une rationalisation des structures architecturales et sécuritaires. Il servira de fondement aux programmes suivants qui s'attacheront cependant à intégrer des apports essentiels tels que la douche en cellule et au développement des espaces dédiés à des fonctions telles que la santé, la formation et les différentes activités d'insertion.

Ces programmes successifs (Ministère de la Justice, 2019a, p. 17) n'ont cependant pas permis de supprimer ou rénover tous ces anciens établissements, ni de limiter durablement le niveau de surpopulation et d'atteindre l'impératif législatif d'encellulement individuel qui est pourtant fixé, confirmé et toujours retardé depuis bientôt un siècle et demi.

Avant de lancer un nouveau programme de construction, M. Jean-Jacques Urvoas, alors ministre de la Justice, a souhaité confier à une commission la rédaction d'un livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire (Ministère de la Justice, 2017). Cette commission était présidée par M. Jean-René Lecerf qui avait été le rapporteur pour le Sénat de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire. Elle était composée d'une cinquantaine de membres intégrant de nombreux élus, représentants des ministères impliqués, responsables d'associations, magistrats et professionnels.

Parmi les préconisations essentielles de ce livre blanc, il convient de noter la nécessité :

- d'une loi de programmation qui a donc été promulguée le 23 mars 2019 ;
- de faire des quartiers de préparation à la sortie, maintenant 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 » (Ministère de la Justice, 2017, p. 11 et 64).

1.2 Description

Le programme de construction répond de manière claire à une volonté de diversification des établissements. Ce sont 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 cependant envisagées avec des niveaux de sécurité très différenciés et c'est une innovation forte de ce nouveau programme dont le coût de construction est évalué à environ 3,5 Mds€. D'un côté, 2 500 places sont très sécurisées et à l'autre extrémité, 16 SAS constituant 2 000 places ainsi que 2 établissements ouverts sont véritablement tournés

vers l'extérieur et avec un niveau de sécurisation bien allégé. Les autres 10 500 places sont considérées comme des places à sécurité adaptée ou à sécurité intermédiaire.

Un autre objectif de ce programme est de tendre vers 80 % d'encellulement individuel, considérant que 20 % des personnes incarcérées peuvent bénéficier de dérogations, essentiellement à leur demande.

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 les constructions.

Au-delà de la diversification des types d'établissements et notamment de leur niveau de sécurité, ce programme est 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 16 SAS et de 2 prisons ouvertes. Il s'agit d'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 en favorisant notamment les aménagements de peine. Ces sorties préparées et anticipées devraient ainsi limiter les taux de récidive.

Ces caractéristiques constituent les points majeurs dont doit s'emparer l'évaluation socioéconomique (ESE) du programme.

2 Synthèse de l'évaluation socioéconomique

2.1 Méthodologie

L'ESE du programme des 15 000 (Ministère de la Justice, 2019a) a été rédigée sans l'appui d'un guide méthodologique de référence spécifique au secteur qui porterait sur les programmes immobiliers pénitentiaires. Pour autant, elle est conforme aux recommandations générales en vigueur (rapports Quinet, 2013 et Guesnerie, 2017).

Il est à noter que c'est bien le programme immobilier dans son ensemble, à l'échelle nationale, qui est l'objet de l'ESE proposée dans le dossier et non la déclinaison du programme dans ses différents établissements. Les bénéfices et les coûts calculés par l'ESE du programme des 15 000 places de prison ne prennent donc pas en compte les effets locaux au niveau de l'établissement et de sa zone urbaine (par exemple les variations de temps des familles) et entre les territoires (par exemple les transferts de détenus). Autrement dit, le parti-pris de considérer le programme dans son ensemble fait prendre le risque de ne pas capturer de nombreux effets dont la pertinence et la mesure ne peuvent être évaluées qu'au niveau de chaque opération.

2.2 Résultats

D'une manière générale, l'objectif d'une ESE est de fournir une évaluation monétaire des flux de bénéfices et de coûts engendrés par la mise en œuvre du programme (l'option de projet), en comparaison avec ce qu'auraient été ces flux en l'absence du programme (l'option de référence). Bénéfices et coûts s'étalant dans le temps, les calculs s'effectuent sur un horizon temporel pertinent, généralement plusieurs décennies pour les investissements publics structurants. Les flux sont actualisés à la date de la prise de décision. La valeur actuelle nette socio-économique (VAN-SE) synthétise l'évaluation. Les rapports précités fournissent le cadre méthodologique et opérationnel de l'ESE.

Telle qu'elle est calculée par l'ESE ici proposée, la VAN-SE du programme des 15 000 places de prison est fortement négative. Le programme engendrerait sur cette base un surcoût d'environ 6 milliards d'euros pour un bénéfice net évalué à environ 1,8 milliards d'euros, soit un **bilan socio-économique négatif à hauteur de -4,1 milliards d'euros 2019**. Pris « à la lettre », ce résultat exprime une perte de valeur importante pour la société si le programme est mis en œuvre. Il convient donc de mettre ce résultat en perspective avec d'autres calculs en proposant diverses manières de reconsidérer ce bilan.

Tel est l'objet de la contre-expertise (CE).

La CE propose en premier lieu de rester dans le cadre évaluatif utilisé par cette ESE pour y conduire un réexamen des effets du programme. Cela revient à une réévaluation des impacts qu'elle a identifiés, qui sera l'objet de la section 3. En second lieu, la CE estime que l'ESE proposée n'a pas recensé tous les effets du programme à l'échelle nationale, de même qu'elle a en partie occulté les dimensions territoriales et de prises en charge différenciées de la population pénale. Cela revient à élargir le champ des impacts du programme, objet de la section 4. La CE entend ainsi débattre de la manière de concilier la volonté du législateur affichée dans cette opération avec une valeur sociétale du programme apparemment en sa défaveur, en apportant des arguments quantitatifs et qualitatifs qui contribueraient à améliorer le bilan socioéconomique.

3 Analyse critique de l'évaluation socioéconomique

La démarche suivie dans cette analyse critique consiste à évaluer les choix méthodologiques, identifier les variables structurantes de l'ESE, examiner la manière dont les impacts du programme ont été recensés (ou non) puis mesurés (ou non). L'objectif est *in fine* de fournir un panorama des effets du programme au sein du cadre méthodologique retenu par l'ESE, tout en discutant les valeurs retenues, les hypothèses qui les sous-tendent ainsi que l'incertitude qui entoure ces valeurs. Quelques critiques de forme du dossier d'évaluation socio-économique sont présentées en annexe 1.

3.1 Dimensionnement et coût de l'option de référence

La détermination de l'option de référence doit être examinée de très près compte tenu de son impact immédiat sur le bilan puisque le projet vient nécessairement se substituer à une politique qui aurait été de fait mise en place. Plus celle-ci est coûteuse et plus elle renforce l'intérêt de l'option de projet.

L'option de référence retenue dans l'évaluation est la fermeture d'établissements vétustes accompagnée d'une création de capacité similaire dans la même zone urbaine. L'ESE écarte naturellement le statu quo, irréaliste, mais aussi une politique de réhabilitation à grande échelle. L'option de référence générant un solde net de places insuffisant au vu de l'évolution projetée de la population carcérale, l'option de projet prend son sens non seulement pour y remédier au plan quantitatif, mais également pour tenter de répondre au mieux aux enjeux fonctionnels (quel type d'enfermement pour quelle politique détenue) et spatiaux (comment prendre en compte les besoins des territoires).

Ce faisant, l'option de projet se compare à une option de référence qui peut paraître raisonnable dans l'absolu mais qui s'avère insuffisante si on l'analyse au regard des obligations légales et des programmes immobiliers pénitentiaires précédents qui tentaient de répondre à ces obligations. En effet, la loi prévoit depuis 1875 que le principe de l'encellulement individuel est une obligation qui ne peut comporter que quelques exceptions. Ce principe inscrit dans le code pénal depuis 1875 a été conforté dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. L'article 100 de cette même loi a pourtant introduit une dérogation à son application jusqu'au 31 décembre 2019. Or, si l'Etat n'engageait pas le projet, il ne pourrait très longtemps laisser la situation se dégrader sachant qu'elle met déjà l'Etat français en situation embarrassante au plan international et que les contentieux dénonçant le non-respect de la loi seraient appelés à croître.

Nous devons cependant constater que le taux d'encellulement individuel au 1^{er} juillet 2019 n'est que de 41 % sur les 71 710 personnes détenues à cette date. Même si l'on admet que 20 % des détenus peuvent bénéficier des dérogations prévues à l'encellulement individuel, notamment du fait de leur propre choix, soit 14 342 personnes, il reste près de 28 000 détenus qui ne bénéficient pas d'encellulement individuel, contrairement aux exigences de la loi. Pour faire face à ce déficit en places, le ministère de la Justice a dû conduire une politique de création de nouvelles places qui n'a pas cessé depuis la fin des années 80.

La CE considère que l'on devrait donc considérer que l'option de référence est celle qui a été conduite ces trente dernières années. Les calculs ci-après établissent qu'elle aurait ainsi un dimensionnement supérieur à celui qui a été retenu par l'ESE.

L'option de référence proposée par l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a, p. 15) s'appuie sur un solde net de 6 803 places, soit en moyenne sur 10 ans 680 places nettes annuelles créées. La CE propose le calcul alternatif suivant.

Au 1^{er} janvier 1988, 34 184 places étaient disponibles (Ministère de la Justice, 1988, p. 53). Les statistiques publiées sur le site du ministère de la Justice font état de 59 765 places au 1^{er} janvier 2018, date retenue car les premières livraisons (Baumettes 2, Draguignan) du programme des 15 000 places ont eu lieu au cours de l'année 2018. La progression nette est donc de 25 581 places en 30 ans. Ce chiffre est à comparer avec celui fourni par l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a, p. 18), soit 28 000 places nettes créées depuis 1988 pour une moyenne annuelle nette d'environ 933 places qui est supérieure au calcul de la CE. La prise en compte de cet écart dans les calculs permet de conclure à une sous-estimation du coût de l'option de référence telle qu'elle est proposée dans l'ESE du projet. La progression annuelle moyenne nette sur 30 ans est dès lors d'environ 853 places. Si l'on poursuit sur la prochaine décennie la tendance de création moyenne de 853 places annuelles nettes, c'est un total de 8 530 places sur 10 ans qui devrait être pris en compte et non de 6 803.

La CE propose donc de renchérir l'option de référence du fait de l'alignement sur les constructions des décennies précédentes pour tendre vers le respect de la loi. Le coût total de l'investissement en option de référence ESE est de 2 253 M€ (Ministère de la Justice, 2019a, p. 33). Pour 6 803 places, le coût moyen est donc d'environ 331 200 €. L'option de référence proposée par la CE s'appuie sur un solde net de 8 530 places. En lui appliquant le coût moyen¹ qui vient d'être calculé, le coût total de l'investissement en option de référence CE s'élève à 2 825 M€, soit un surcoût de 572 M€ par rapport à l'option de référence retenue par l'ESE du projet. Lorsqu'est affecté à ce montant un coût d'usage des fonds publics (soit un coefficient multiplicateur d'un 1,25), le surcoût passe à 715 M€.

Le dimensionnement de la capacité carcérale a bien sûr un impact sur le coût total annuel des personnels. La méthode de calcul de l'ESE aboutit au chiffre de 74 M€ (Ministère de la Justice, 2019a, p. 38). A coût unitaire constant, passer de 6 803 à 8 530 places porterait ce coût total annuel à 93 M€. Or, ce coût est susceptible d'être plus important dans la mesure où l'ESE semble en proposer dans le cadre de l'option de référence une estimation basse. En effet, elle se concentre sur des fermetures d'établissements vétustes, les personnels des établissements fermés étant réaffectés dans les nouveaux. Passer à 853 places en moyenne par an impliquerait de compléter les fermetures d'établissements par des ouvertures nettes. Le coût des personnels pour les 173 (853-680) places complémentaires pourrait donc être évalué à partir du coût total annuel du personnel estimé pour l'option de projet, soit 227 M€ pour les 15 000 places planifiées (Ministère de la Justice, 2019a, p. 37). Le coût unitaire annuel des personnels dans l'option de projet s'élève ainsi à 15 100 €. Appliqué aux 173 places complémentaires, il génère un surcoût total annuel du personnel de 2,6 M€. Au final, le coût total annuel des personnels de l'option de référence CE s'élève à 95,6 M€, soit un surcoût annuel de 21,6 M€ par rapport à l'option de référence ESE. Actualisé à 2,5 % le surcoût cumulé sur l'horizon à 50 ans retenu par l'ESE s'élève à 628 M€. Affecté du COFP et du PFRFP, il atteint 785 M€.

Il paraît nécessaire de prolonger *a minima* la politique conduite depuis 30 ans qui consiste à tendre vers le respect des obligations légales en matière d'encellulement individuel dont le principe a été clairement réaffirmé dans les dernières lois concernant l'administration pénitentiaire. La sous-estimation du nombre de places qui devraient être créées dans l'option de

¹ Ce calcul de la CE est à l'évidence sommaire. Il fait l'hypothèse de rendements d'échelle constants et ne distingue les coûts unitaires des différents modes de prise en charge des détenus.

référence conduit par conséquent à augmenter d'autant le surcoût de l'option de projet. On obtient en toute vraisemblance une réduction de la perte de valeur pour la collectivité.

Observation 1 : Le coût de l'option de référence est sous-évalué par l'ESE car le nombre de places indiqué pour l'option de référence est en effet inférieur à la poursuite de la tendance des constructions antérieures et à ce que requièrent les obligations légales. La CE estime le surcoût d'investissement à 715 M€ et les surcoûts de personnels à 785 M€.

Enfin, la condition de surpopulation et le non-respect de l'encellulement individuel font l'objet de plus en plus de recours contentieux devant les juridictions aussi bien nationales qu'européennes et sont régulièrement suivies de condamnations et d'indemnisations. Si le montant de ces indemnisations a été fourni par l'ESE, leur croissance tendancielle n'a pas été prise en compte. Il serait cependant intéressant que cet élément soit intégré, même s'il n'a pas été possible d'en donner une évaluation. Là encore, le coût de l'option de référence s'en trouve augmenté. L'impact est incertain du fait de la variabilité attendue des décisions de justice et des montants d'indemnisation, ainsi que du fait des hypothèses sur l'évolution de la population pénale et de ses différents modes de prise en charge. Il n'en demeure pas moins que la perte de valeur due à la mise en œuvre de l'option de projet s'en trouve en toute vraisemblance réduite.

Observation 2 : La croissance tendancielle du contentieux et de son coût a bien été évoquée par l'ESE, mais pas intégrée. Ces éléments sont pourtant susceptibles d'augmenter de manière sensible le coût de l'option de référence. Même s'ils ne sont pas quantifiés, ils sont à verser au passif de l'option de référence.

3.2 Coûts d'exploitation, de maintenance et de renouvellement

Les coûts d'exploitation, maintenance, entretien et renouvellement n'ont pas été estimés dans l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a, p. 39). Il est bien indiqué que l'option de projet présentera un surcoût par rapport à l'option de référence, en raison de l'augmentation du nombre de places à exploiter et maintenir, mais il est ensuite précisé que l'option de projet évitera la surpopulation et sera donc moins onéreuse. Lors de l'audition, la CE a souhaité que des précisions complémentaires soient apportées. Les montants en jeu sont en effet susceptibles d'être conséquents, et seraient en outre affectés du COFP puisqu'impliquant un financement public (Guesnerie, 2017, p. 37-38). L'intégration de ces coûts était en outre une demande du rapport de contre-expertise du dossier Gradignan (CGI, 2017a, p. 36).

Dans la réponse transmise, le ministère de la Justice propose une évaluation qu'il fait du coût de l'exploitation, maintenance, entretien et renouvellement pour la totalité du programme 15 000. Le coût moyen de la place est évalué à 7 000 € par an avec une indexation annuelle de 2 % et une augmentation de 5 % tous les 7 ans à l'occasion de la renégociation des marchés. La CE ne retient pas cette progression constante du coût de l'entretien-maintenance qui est discutable : le volume de cette fonction étant toujours plus important, la capacité de négociation et de contrôle de l'administration à l'égard de ses partenaires devrait permettre de maîtriser ces coûts plutôt que d'en accepter une progression déterministe. Le porteur du projet propose ensuite un calcul du coût total d'exploitation, maintenance et renouvellement qui n'est cependant ni actualisé ni affecté du coût d'usage des fonds publics. La CE reprend donc le calcul dans son intégralité pour obtenir un montant de 3 544 M€ au taux d'actualisation à 2,5 % retenu par l'ESE pour les dépenses de fonctionnement et avec un coefficient multiplicateur de 1,25 pour tenir compte du coût d'usage des fonds publics.

La CE s'attache ensuite à rechercher le différentiel entre l'option de référence et l'option de projet, le coût structurel du fonctionnement des 15 000 nouvelles places et la réduction des surcoûts au regard de la surpopulation carcérale actuelle :

- concernant le différentiel entre l'option de projet et l'option de référence, la CE retient l'option de référence qu'elle a précédemment retenue en s'alignant au minimum sur les programmes de construction des 30 dernières années, soit 8 530 places nouvelles complémentaires. Le surcoût brut d'exploitation, maintenance, entretien et renouvellement pour les 6 470 places complémentaires de l'option de projet est donc évalué à 1 529 M€ sur cette période de 30 années après la livraison des 15 000 places ($3\,544\text{ M€}/15\,000 \times 6\,470 = 1\,529\text{ M€}$).
- au sein de ce surcoût brut de l'option de projet, le coût structurel du fonctionnement des nouveaux établissements doit seul être considéré comme un surcoût effectif car les services à la personne tels que l'alimentation, l'hôtellerie, les cantines, l'activité de travail en atelier existeraient de la même manière dans les établissements existants. Aucun élément n'ayant été porté à la connaissance de la CE sur la part du coût structurel du fonctionnement d'un établissement et la part liée à la fourniture des matières et des services liés à la personne, une proportion de 40 % est retenue par la CE pour le coût de cette part structurelle. Le coût résiduel d'exploitation sur la période s'élèverait donc à 612 M€ sur la période ($1\,529\text{ M€} \times 40\% = 612\text{ M€}$).
- le ministère de la Justice avait enfin évoqué la disparition du surcoût lié à la surpopulation et en avait déduit qu'il pouvait ne pas intégrer de différentiel sur les surcoûts d'exploitation, maintenance, entretien et renouvellement liés à ce nouveau programme. Les documents transmis par la suite n'ont pas précisé ce coût lié à la surpopulation qui doit disparaître. La CE retient l'option que le coût annuel des budgets de fonctionnement de l'administration pénitentiaire consacrés à la gestion déléguée est de 300 M€ et que le coût spécifique lié dans les marchés à la surpopulation représente actuellement 5 % de cette somme annuelle, soit 15 M€. L'économie ainsi réalisée grâce à la résorption de la surpopulation, actualisée et affectée du coût d'usage des fonds publics, s'élèverait donc à 502 M€. Cela réduirait donc d'autant le surcoût résiduel des postes de dépenses d'exploitation, entretien et maintenance de l'option de projet à 110 M€ ($612\text{ M€} - 502\text{ M€} = 110\text{ M€}$).

Observation 3 : La CE a tenté une évaluation des coûts d'exploitation, maintenance et renouvellement à partir d'éléments transmis par le ministère de la Justice. Les charges de structure accroissent le déficit de la VAN-SE à hauteur de 110 M€. Les charges de service à la personne restent similaires et elles seront même réduites tant du fait des surcoûts liés à la situation actuelle de surpopulation que de capacités de négociation accrues de l'administration.

3.3 Evolution de la population pénale, surpopulation carcérale et violence

L'évolution projetée de la population pénale est un élément important du paramétrage de l'ESE proposée (Ministère de la Justice, 2019a, p. 18 et p. 41). Le premier scénario correspond à une hypothèse haute fondée sur l'extrapolation de trois années d'observation (2012-2015) ; le second scénario s'appuie sur la seule année 2014 et constitue l'hypothèse basse. D'après les calculs de la CE, l'évolution réelle constatée se situe à mi-chemin des deux scénarios (pour une population détenue de 71 037 personnes en mars 2019), soit un indice de 103,23 à comparer avec l'indice 110,8 du premier scénario et l'indice 97,6 du second. Les deux scénarios semblent donc plausibles.

Une fois posée l'évolution de la population pénale, et de la surpopulation carcérale au gré du nombre de places disponibles et pour une politique d'enfermement supposée donnée et stable dans le temps, il est possible de s'attacher à l'étude du lien entre cette surpopulation et les violences qui l'accompagnent. A cet égard, l'ESE montre une certaine fragilité.

En effet, l'étude du lien entre surpopulation carcérale et violence s'effectue dans un cadre documentaire plutôt pauvre, ce à quoi l'ESE ne pouvait semble-t-il pas remédier eu égard aux délais impartis pour sa production. La contrainte de temps s'est également imposée à la CE. Pour autant, la méthode de recherche documentaire utilisée par l'ESE n'est pas présentée. La sélection, parmi quelques rares articles, d'une seule référence (Kurzfeld, 2017) est insuffisamment justifiée². En outre, est occulté le fait que les données mobilisées pour parvenir au résultat utilisé ensuite par l'ESE sont californiennes dans un contexte juridique, sociologique et organisationnel qui n'est pas nécessairement transposable au cas français, en tout cas pas sans en discuter. Enfin, il convient de souligner le risque qu'il y a à transférer des résultats d'une étude particulière et les utiliser dans le cadre d'un programme national de grande ampleur.

Observation 4 : L'étude du lien entre surpopulation carcérale et violence est menée dans l'hypothèse d'une croissance continue de la population pénale. Elle s'appuie sur une source unique de données étrangères dont la transposabilité au cas français pose question. L'évaluation quantitative du lien est donc particulièrement fragile.

Le coût du soutien judiciaire aux personnels n'est pas pris en compte dans l'ESE alors qu'il est essentiellement lié aux agressions subies par le personnel et pour lesquels un lien peut être fait avec le niveau de surpopulation. A la suite de l'audition et de la demande faite à ce sujet, le ministère de la Justice a effectivement constaté une nette hausse des dépenses de protection statutaire et réparation civile pour les agents : 1,22 M€ en 2016 et 1,66 M€ en 2018. Cette progression devrait se confirmer dans les prochaines années. Les dépenses sont toutefois susceptibles de se stabiliser ensuite voire de connaître une décrue avec la mise en place du programme 15 000 qui réduira la surpopulation et pour lequel la diversification des établissements permettra une meilleure prise en charge des personnes détenues. Il apparaît clairement que dans les actuels quartiers de semi-liberté et dans les quartiers courtes peines ou centres pour peines aménagées qui sont les précurseurs des SAS, les violences à l'égard des personnels sont très faibles. De même, la prise en charge des détenus jugés violents par des personnels spécifiquement formés à cet effet dans un cadre architectural et sécuritaire adapté contribuera à la prévention des épisodes de violence.

En partant du niveau actuel de ces dépenses et en considérant qu'elles pourraient diminuer d'un tiers à compter de la livraison des établissements du programme, les coûts évités peuvent être évalués à 0,6 M€ par an. Actualisée et affectée du coût d'usage des fonds publics, l'économie s'élève à 20 M€. Ce montant est modeste au regard du coût total du projet mais ne saurait pour autant être négligé, ce d'autant plus qu'on n'observe ici qu'une partie du coût associé aux violences.

² Kurzfeld (2017) est sélectionné pour sa plus grande « robustesse » (Ministère de la Justice, 2019a, p. 42) méthodologique. Toutefois, le fait d'utiliser en l'espèce une méthode contrefactuelle de « différence de différences » n'est pas une justification suffisante. A la connaissance de la CE, Kurzfeld (2017) n'apparaît pas dans la base de données EconLit (une des plus utilisées en économie) interrogée le 18 juillet 2019. On peut se procurer cette référence (par exemple via les moteurs de recherche Google scholar et Qwant) sous forme de « job market paper », donc d'un projet d'article tiré d'une thèse, en l'occurrence de l'université de Californie. Sa lecture par la CE semble *a priori* attester du sérieux de sa méthode scientifique, mais l'ESE devrait *a minima* indiquer le statut de cette référence et les limites qui s'y attachent.

Observation 5 : Le soutien judiciaire aux personnels est en réelle croissance du fait de l'augmentation du niveau des violences à leur égard, souvent en lien avec le niveau de surpopulation. Cette évolution devrait s'inverser après la mise en place du programme 15 000 qui réduira de manière forte ce niveau de surpopulation, ainsi que les risques d'agression du fait de l'option prise d'une diversification des types d'établissements. Des coûts évités à hauteur de 20 M€ paraissent pouvoir être pris en compte.

3.4 Conditions de détention et récidive

Le lien entre les conditions de la détention et la récidive est étudié en référence aux travaux de Mastrobuoni et Terlizese (2014). Comme pour l'étude du lien entre surpopulation carcérale et violence, une seule référence, au statut de document de travail portant de surcroît sur une expérience étrangère, est utilisée. La CE a pu prendre connaissance d'une nouvelle version de l'article (Mastrobuoni et Terlizese, 2019), actuellement en révision dans une revue scientifique internationale. Cette nouvelle version actualisée confirme les calculs de la version précédente.

La réduction de la récidive consécutive à l'amélioration des conditions de détention se situerait entre 10 et 13 points de pourcentage, avec une valeur centrale plus proche de 10 que de 13 points. La borne haute, soit 13 points de pourcentage, est cependant appliquée par l'ESE au taux de récidive français. Cet optimisme initial est remis en cause par le parti-pris de l'ESE de réduire de moitié l'effet sur la récidive, partant de la constatation que l'expérience italienne s'appuie sur une durée d'expérience d'un an alors qu'en moyenne le passage en SAS est de six mois.

Il semble à la CE, sans qu'elle le démontre, que la chaîne causale est plus qualitative (prise en charge personnalisée en environnement apaisé et ouvert) que quantitative (le simple temps passé dans cet environnement). Il serait donc réaliste, et à tout le moins volontariste, de conserver l'intégralité de l'effet. Cela valoriserait mieux les bénéfices attendus du programme en termes de lutte contre la récidive. A la demande de la CE, le porteur du projet a reconsidéré les calculs de l'ESE initiale (en conservant l'horizon temporel à 50 ans) qui indiquait environ 16 500 actes de récidive évités, pour un bénéfice socioéconomique de 150 M€. Doubler l'effet porte les actes évités à 33 000 pour un bénéfice total de 300 M€.

Observation 6 : Le lien entre conditions de détention et récidive n'est exploré qu'au travers d'une seule expérience étrangère. A la demande de la CE, lorsque l'intégralité de l'effet présumé de l'accompagnement vers la sortie est pris en compte, soit dans les SAS, le bénéfice socioéconomique associé s'accroît de 150 M€.

Une fois la réduction de la récidive quantifiée, la stratégie de monétarisation de la réduction de la récidive se heurte une nouvelle fois à la pauvreté des données françaises ce qui conduit l'ESE à s'appuyer sur les données britanniques du Home Office (Heeks et al. 2018).

Observation 7 : La monétarisation des bénéfices associés à la réduction de la récidive utilise des données britanniques, ce qui fragilise les résultats obtenus.

Enfin, les bénéfices associés à la réduction de la récidive semblent sous-estimés, notamment au regard des nombreuses externalités négatives évitées. Intuitivement, la récidive participe au sentiment diffus d'insécurité, de même qu'elle accroît l'insécurité constatée. Elle fait porter à l'entourage des détenus le poids de la récidive lorsqu'elle advient, mais également la menace de la potentielle récidive. Enfin, les personnels peuvent considérer que c'est une forme d'échec de

leurs efforts en vue de la réinsertion des détenus dont ils ont eu la charge, quand bien même les causes de la récidive sont nombreuses et ne sauraient se réduire aux conditions préalables de détention. Ces arguments, fort difficiles à mesurer, sont néanmoins à verser à l'actif du programme au plan qualitatif.

3.5 Cartographie des risques

La mise en œuvre du programme immobilier via la conception-réalisation est en phase avec les recommandations de la Cour des comptes et participe à la gestion de la maîtrise des risques (Cour des comptes, 2017). Pour un programme d'une telle ampleur, c'est un point très positif qui permet de mieux sécuriser l'usage des fonds publics en comparaison des pratiques précédentes de partenariat public-privé notamment.

La cartographie des risques proposée par l'ESE permet en outre d'éclairer différents enjeux de la faisabilité d'un programme ambitieux.

Le premier de ces enjeux concerne les risques liés au calibrage du programme : l'examen fait par l'ESE porte essentiellement sur les hypothèses de projection de population pénale en relevant le fait que la mise en œuvre des orientations de la loi de programmation resteront liées à la mobilisation des juridictions et des services d'insertion et de probation. Il apparaît surprenant à la CE que l'ESE place sur le même niveau, d'une part les juridictions dont le fonctionnement est fondé sur le principe d'indépendance qui caractérise le processus de décision des magistrats et d'autre part les services d'insertion et de probation. Ces derniers sont en effet totalement intégrés au fonctionnement de l'administration pénitentiaire et relèvent des structures régionales et nationales qui ont toute capacité d'orientation et de pilotage de ces services.

A cet égard, la priorité donnée à la construction et l'ouverture des SAS pourrait être évoquée comme un moyen important donné à l'administration pénitentiaire pour véritablement mettre en œuvre les orientations de la loi de programmation de 2019 dans sa volonté de rendre plus efficace l'exécution des peines. L'affectation dans les SAS est en effet une décision qui relève de l'administration pénitentiaire et principalement des chefs d'établissement, contrairement à l'affectation actuelle dans les centres de semi-liberté qui relève de l'autorité judiciaire. Ce changement d'autorité d'affectation vise à renforcer la capacité d'engagement des services pénitentiaires d'insertion et de probation, mais aussi des personnels des établissements pénitentiaires pour mettre en œuvre les orientations de la loi en termes de développement de la diversification des modalités d'exécution des peines : on connaît le rôle essentiel joué par les personnels pénitentiaires dans la préparation, la proposition et l'accompagnement de ces mesures et il sera ainsi bien conforté par ce simple changement d'autorité d'affectation.

Il semble inopportun à la CE de présenter la capacité d'orientation et de suivi d'une administration sur ses personnels comme un risque et il conviendrait de la considérer davantage comme un atout à développer en renforçant les capacités de pilotage, d'orientation et de suivi des services au niveau régional, mais aussi au niveau national afin de réduire les différences de pratiques entre les établissements et services et entre les régions.

Les autres enjeux concernent les risques liés à la soutenabilité financière des opérations, à la mobilisation des ressources humaines, au pilotage et à la mise en œuvre des opérations. L'ESE les examine précisément et montre que ces risques paraissent pouvoir être maîtrisés.

Le plus important des risques reste néanmoins celui de la sélection et de l'acquisition des sites d'implantation. Ce n'est bien sûr pas une donnée nouvelle et elle est bien évoquée par l'ESE, mais les exigences légitimes de ce programme en termes d'intégration urbaine ou de proximité des juridictions en renforcent la difficulté. La CE note que l'assiette de terrain plus limitée que nécessitent les SAS pourrait faciliter ces acquisitions, mais les exigences d'intégration urbaine sont encore plus fortes. La CE considère que le report vers des implantations éloignées

diminuerait les bénéfices et augmenterait les coûts. Plus encore, la CE souligne que l'on ne peut écarter dans certaines régions le risque d'une impossibilité, de fait, de trouver une localisation et donc soit d'y renoncer, soit d'en reporter éventuellement la charge sur une autre région.

Observation 8 : Le risque associé au calibrage du programme doit bien distinguer ce qui relève des décisions indépendantes des magistrats (par exemple en matière de semi-liberté) et de celles des services d'insertion et de probation qui relèvent de l'administration pénitentiaire (particulièrement dans le cas des SAS). Par ailleurs, les difficultés dans les acquisitions foncières constituent un risque significatif aux conséquences importantes sur les bénéfices et les coûts du programme.

3.6 Bilan du réexamen des effets du programme

Le tableau 1 récapitule les composantes de la VAN-SE tel qu'elle est calculée par l'ESE sur un horizon temporel de 50 ans (Ministère de la Justice, 2019a, p. 67). Le bilan socioéconomique du programme des 15 000 présente un très important déficit de -4 130 M€ correspondant à une perte de valeur considérable pour la société. Il est donc crucial de pouvoir identifier les sources de ces pertes de valeur, d'estimer le degré de fiabilité des données sur lesquelles reposent les calculs et d'en proposer éventuellement des mesures alternatives susceptibles de ramener cette perte à un montant moins élevé.

Tableau 1 : Décomposition de la VAN-SE du programme des 15 000

Surcoût de l'option de projet par rapport à l'option de référence (en M€ 2019)			
(a) Investissement immobilier total	-1 027	(f) Réduction des violences	+1 125
(b) Dépenses de personnel	-3 742	(g) Réduction des arrêts de travail	+134
(c) Exploitation, maintenance	Non documenté	(h) Réduction des recours	+323
(d) Coût d'usage des fonds publics	-1 192	(i) Réduction de la récidive	+250
(e) Impact financier total	-5 962	(j) Impact socioéconomique total	+1 832
VAN-SE = (e) + (j) = -4 130			

Source : CE d'après les données ESE

3.6.1 Redimensionnement de l'option de référence

Le tableau 2 réexamine les composantes financières de la VAN-SE. La valeur calculée par l'ESE laisse apparaître un impact négatif à hauteur d'environ -5 962 M€. Toutefois, le redimensionnement de l'option de référence suggéré par la CE amène à réévaluer significativement le coût de l'option de référence de 1 500 M€. Le déficit financier se réduit ainsi à -4 462 M€.

Tableau 2 : Impact du redimensionnement de l'option de référence sur les composantes financières de la VAN-SE

Surcoût de l'option de projet par rapport à l'option de référence (en M€ 2019)	Valeur calculée par l'ESE	Réévaluation du coût de la référence par la CE	Valeur recalculée par la CE
(a) Investissement immobilier total	-1 027	+572	-455
(b) Dépenses de personnel	-3 742	+628	-3 114
(c) Exploitation, maintenance	Non documenté		
(d) Coût d'usage des fonds publics	-1 192	(a) +143 (b) +157 (c) +0	-892
(e) Impact financier total	-5 962	+1 500	-4 462 ³

Source : calculs ESE et CE

3.6.2 Autres sources de valeur financière ou socioéconomique

Le tableau 3 examine des éléments de valeur financière ou socioéconomique qui peuvent s'intégrer dans le cadre d'analyse de l'ESE et modifier l'écart entre l'option de référence (OR dans le tableau) et l'option de projet (OP dans le tableau). La quantification de la baisse du coût du soutien judiciaire des personnels (l) et des bénéfices de la réduction de la récidive (m) est vraisemblablement une valeur basse, ne serait-ce que parce que les préjudices immédiats s'accompagnent d'effets collatéraux.

Tableau 3 : Composantes de la VAN-SE : compléments de valeur financière ou socioéconomique

Composantes de la VAN-SE	Effet	Valorisation	Ecart entre OR et OP
(c) Exploitation, maintenance, renouvellement	Augmentation du coût de l'OP	Quantifié	-110 M€ en défaveur de l'OP
(k) Augmentation du contentieux de l'OR	Augmentation du coût de l'OR	Non quantifié	En faveur de l'OP
(l) Soutien judiciaire des personnels	Coûts moins élevés dans l'OP	Quantifié	+20 M€ en faveur de l'OP
(m) Réduction de la récidive par l'accompagnement vers la sortie	Prise en compte intégrale de l'effet dans l'OP	Quantifié	+150 M€ en faveur de l'OP
	Externalités négatives évitées	Non quantifié	En faveur de l'OP
(n) Acquisitions foncières du programme	Surcoût et délai de mise en œuvre	Non quantifié	En défaveur de l'OP

Source : calculs CE

³ L'écart d'1 M€ entre la somme en ligne et la somme en colonne est affaire d'arrondi.

3.6.3 Appréciation de l'incertitude des composantes de la VAN-SE

L'analyse des risques et incertitudes comporte un volet non spécifique au programme évalué, lié aux déterminants macroéconomiques des flux futurs de coûts et de bénéfices, ainsi qu'un volet spécifique au programme (Guesnerie, 2017, p. 38). Le premier volet n'est pas apparu à la CE comme pouvant affecter significativement la VAN-SE. Par exemple, l'évolution du Produit Intérieur Brut national peut être synonyme d'une condition sociale dégradée ou améliorée, mais cette évolution affecterait vraisemblablement tant l'option de référence que l'option de programme, et serait fort difficile à caractériser et *a fortiori* à quantifier. Le second volet comporte quant à lui deux types de risque.

D'une part, les risques associés au portage du projet, tels la maîtrise des coûts de construction des établissements, ont été décrits et analysés précédemment. La CE rappelle que le calibrage du programme en matière de prise en charge de la population pénale doit bien distinguer ce qui relève des décisions judiciaires et ce qui relève de l'action conduite par l'administration pénitentiaire et qui a pour mission de contribuer qualitativement à l'orientation des décisions judiciaires (les SAS en seront une bonne illustration). La CE souligne en outre le risque associé aux difficultés dans les acquisitions foncières et qui pèse tant sur la faisabilité de certains établissements à la localisation prévue que sur les bénéfices nets attendus de cette localisation.

D'autre part, les risques associés à l'estimation des composantes de la VAN-SE sont liés à la nécessité de fournir un « modèle » nécessairement imparfait pour cadre de l'évaluation, lequel modèle sera nourri par des données également imparfaites (Guesnerie, 2017). La CE propose de recenser les principales sources et degrés d'incertitude qui entourent l'ESE du programme des 15 000, sans pour autant prétendre épuiser toutes les facettes de l'exploration de l'incertitude.

La première source d'incertitude est liée à la structure du modèle et aux choix méthodologiques qui le sous-tendent. Le choix d'évolutions linéaires essentiellement impulsées par la progression constante de la population détenue conditionne largement les résultats obtenus. La demande par la CE de l'exploration par le porteur de projet d'un scénario à horizon temporel à 30 ans confirme le déterminisme qui en découle : dès lors que les constructions ont été achevées, le programme est déficitaire d'un peu moins de 100 M€ (non actualisés) par an. La seconde source d'incertitude est associée aux paramètres du modèle. Elle est maintenant passée en revue.

Les composantes financières de la VAN-SE (items (a) à (d)) sont les coûts d'investissement et de fonctionnement, le coût d'usage des fonds publics venant s'y ajouter mécaniquement. Les coûts d'investissement seraient vraisemblablement correctement maîtrisés du fait du parti-pris d'une conception-réalisation, hormis les aléas des acquisitions foncières déjà évoqués. Les coûts de fonctionnement sont entachés d'une forte incertitude dans la mesure où l'entretien-maintenance a été écarté de l'analyse de l'ESE. De ce fait, à l'incertitude paramétrique usuelle pour ce qui est des coûts de personnel s'ajoute une incertitude structurelle pour les coûts d'entretien-maintenance. Pour les premiers, il est toujours possible d'effectuer une analyse de sensibilité déterministe (par exemple -10% et +10% autour de la valeur centrale) ou de les intégrer dans une analyse de sensibilité probabiliste (le paramètre de coût devient une variable aléatoire et suit une loi de distribution adaptée, généralement de type Gamma pour les coûts). Les coûts d'entretien-maintenance n'étant pas intégrés au modèle de l'ESE, on ne peut leur appliquer le raisonnement précédent.

L'incertitude associée aux composantes socioéconomiques de la VAN-SE (items (f) à (i)) tient essentiellement à trois paramètres fragiles. La mesure de la réduction des violences (item (f)) comme de la réduction de la récidive (item (i)) s'appuie sur des données étrangères tirées de surcroît d'une référence bibliographique unique. La monétarisation de la réduction de la récidive utilise des données anglaises de très bonne qualité, mais dont la transférabilité au contexte français n'est pas discutée par l'ESE. Les compléments de valeur socioéconomique non quantifiés

sont par nature incertains ce qui ne remet pas en cause la réalité de l'impact. C'est particulièrement le cas pour les externalités négatives évitées.

Comme évoqué précédemment, la réponse usuelle à l'incertitude consiste à effectuer des analyses de sensibilité. L'ESE fournit des calculs déterministes à partir d'hypothèses hautes et basses (optimistes et pessimistes). Toutefois, les variations proposées pour les paramètres de coût et de bénéfice ne sont pas justifiées ; en outre, elles ne peuvent compenser ou remédier l'incertitude structurelle qui affecte l'essentiel de ces paramètres. Enfin, l'ESE n'a pas procédé à une analyse de sensibilité probabiliste de type Monte-Carlo.

La CE retient toutefois l'une des analyses de sensibilité déterministe de l'ESE, à savoir l'utilisation d'un taux d'actualisation de 4,5 % au lieu de 2.5 % pour les coûts de fonctionnement, intégrant ainsi la prime de risque. Dans le cadre posé par l'ESE, à savoir un différentiel de coût d'entretien-maintenance nul, l'impact financier total (item (e)) passe de -5 962 M€ à -4 300 M€. Après calcul de la CE, il apparaît que ce dernier montant se décompose en un différentiel de coût de personnel de -2 400 M€, un différentiel de coût d'usage des fonds publics de 900 M€, pour des coûts d'investissement inchangés. Au total, l'économie de valeur est de 1 600 M€. Dans le même ordre d'idée, l'écart de coût d'exploitation, maintenance et renouvellement entre l'option de référence et l'option de projet, estimé par la CE à 110 M€ en défaveur de l'option de projet, se réduit à 59 M€ lorsque la CE utilise un taux d'actualisation de 4,5 %.

3.6.4 Bilan du réexamen des effets du programme

Il s'agit ici de récapituler les composantes de la VAN-SE susceptibles de rapprocher l'option de projet de l'équilibre socioéconomique, sachant pour rappel que la VAN-SE s'établit initialement à -4 100 M€. Les sources de création de valeur ou d'économie de coût sont les suivantes (un signe + est à mettre au crédit de la VAN-SE) :

Sur l'horizon temporel de l'ESE à 50 ans :

- réévaluation du coût financier de l'option de référence : +1 500 M€ ;
- soutien judiciaire aux personnels : +20 M€ ;
- réduction de la récidive : +150 M€ ;
- surcoût d'exploitation net de l'option de projet : -110 M€.

Au final et sans tenir compte des sources de valeur ou d'économie de coût non quantifiées, la VAN-SE du programme des 15 000 pourrait être ramenée de -4 100 M€ à -2 540 M€. Les chiffres de cet essai de bilan doivent bien sûr être tempérés par l'incertitude sur plusieurs paramètres-clés identifiée précédemment. En outre, ce réexamen est réalisé par la CE au sein du cadre évaluatif proposé par l'ESE. Il n'inclut donc pas l'élargissement aux éléments de valeur ou d'économie de coût que la CE va maintenant suggérer.

4 Recommandations

Les recommandations de la CE s'organisent en trois parties. La première est consacrée à des considérations de méthode, générales ou plus particulièrement dédiées à la politique pénitentiaire. La seconde s'adresse spécifiquement au programme des 15 000 et entend élargir le champ des effets de ce programme au-delà de ce qu'a proposé l'ESE. La troisième dresse le bilan de cette extension du cadre évaluatif et de son impact sur la VAN-SE.

4.1 Mise en œuvre d'une ESE dans le domaine pénitentiaire

La rédaction d'une CE fournit l'opportunité d'un retour d'expérience dont l'utilité ne se limite pas à la politique publique évaluée. Ces recommandations générales sont complétées par des considérations spécifiques au domaine pénitentiaire.

4.1.1 Recommandations générales

Le tableur

La CE rappelle la nécessité de disposer dès le début de sa mission d'un tableur et de tous les éléments nécessaires à la compréhension et à la reproduction des calculs. C'est un enjeu de vérification, de transparence, et un support pour des analyses de sensibilité ou de scénario que la CE souhaiterait développer. L'ergonomie du tableur doit le rendre aisément utilisable. Par exemple, la VAN-SE doit pouvoir être recalculée immédiatement lorsque l'on modifie tel bénéfice, tel coût, ou bien le niveau du taux d'actualisation, etc.

La recherche documentaire

La stratégie de recherche documentaire doit être explicite, même si elle peut être annexée. Elle décrit les bases de données bibliographiques interrogées, leur période d'interrogation, les mots-clés utilisés, les critères d'inclusion et d'exclusion des publications, leur statut (littérature scientifique, documentation interne aux administrations, degré de confidentialité des données, etc.).

L'identification des acteurs

L'identification des acteurs dans une ESE prend généralement la forme d'une liste qui n'épuise pas tous les liens entre les parties prenantes et impliquées dans le programme. Un sociogramme fournirait une visualisation utile du positionnement et des relations respectifs de ces acteurs au sein du programme évalué. Un exemple de sociogramme est fourni dans un récent rapport parlementaire (Assemblée nationale, 2018, p. 43).

L'identification des impacts

La valeur ajoutée d'un programme se mesure à l'aune de la chaîne d'impacts de ce programme. Maillon trop souvent négligé du processus évaluatif, l'arbre des objectifs et le diagramme logique d'impact permettent de fixer le cadre des effets à mesurer, en lien avec l'objectif du programme, et révéler les informations nécessaires à la mesure de ces effets (Baslé et al. 2019).

4.1.2 Les spécificités du domaine pénitentiaire

Quel que soit son objet, l'action publique ne peut ressortir que renforcée de son évaluation, si tant est que cette dernière est conduite dans les règles de l'art. A cet égard, l'administration pénitentiaire mériterait, au même titre que d'autres domaines de l'intervention publique, qu'on lui consacre les moyens nécessaires à la mise en place d'une méthodologie d'évaluation qui tout en respectant des règles générales désormais bien établies, prenne en considération ses spécificités. Cette condition nécessaire à des évaluations de qualité n'est pas suffisante tant les politiques pénitentiaires souffrent actuellement d'un manque de données criant sur leurs impacts.

Vers un guide méthodologique spécifique

On pourrait envisager la mise en place d'un guide méthodologique dédié aux politiques pénitentiaires, ou à tout le moins une synthèse en première instance des enseignements des ESE et CE déjà réalisées, sous forme d'un retour d'expérience. Les politiques pénitentiaires ont cette particularité de générer des impacts locaux (par exemple la distance de l'établissement au tribunal), régionaux (par exemple la distance entre le détenu et ses proches) et nationaux (par exemple les taux de récidive). Elles s'appuient en outre sur ces deux leviers que sont la couverture du territoire par des programmes immobiliers en adéquation avec la démographie carcérale et des modalités différenciées de prise en charge des personnes en détention. Une fois ce sociogramme posé, identifier, comprendre et éventuellement mesurer les articulations entre ces impacts et ces leviers est un enjeu important pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques pénitentiaires. Le diagramme logique d'impact est un des instruments de cette construction du sens de l'intervention.

Dans le cas d'une opération unique comme *a fortiori* dans celui d'un programme décliné en plusieurs opérations, il faut s'assurer que l'ensemble des parties prenantes, y compris à l'échelon des relations entre territoires, est bien représenté dans ses différentes fonctions. Par exemple, dans le domaine pénitentiaire, la mise en place d'un établissement dans une région peut en impacter une autre dans la mesure où il modifie le flux des transferts en désencombrement. Le sociogramme des acteurs est à cet égard un outil d'analyse précieux, déjà évoqué dans les recommandations générales ci-avant, mais qui prend tout son sens pour des programmes pénitentiaires par nature inscrits dans des contextes et avec des acteurs locaux.

Recommandation n°1 : Un guide méthodologique dédié au domaine pénitentiaire constituerait un outil pertinent pour les décisions futures. S'appuyant sur les règles évaluatives communes à tous les projets publics, il prendrait en compte les spécificités des politiques pénitentiaires, en particulier le nécessaire équilibre des modes de prise en charge et la coordination territoriale.

Programmes d'études recommandés

Les ambitions de la recommandation précédente doivent pouvoir déboucher sur la production d'une information scientifique de qualité, qui passe nécessairement par des programmes d'études menés conjointement par les administrations et le monde académique, débouchant autant que possible, au-delà du rapport fourni au mandant, sur des publications dans des revues scientifiques à comité de lecture. Trois priorités semblent se dégager.

- L'analyse pluridisciplinaire du lien entre conditions de détention et violence, entre détenus et envers le personnel. La complexité du lien ne doit pas empêcher son

investigation et doit mobiliser tant la recherche académique que l'ensemble des acteurs de la politique pénitentiaire.

- L'étude du lien entre conditions de détention et récidive, notamment pour une meilleure compréhension de l'impact différencié des SAS. L'évaluation de ce lien s'appuie actuellement sur des données monographiques italiennes.
- La monétarisation de la réduction de la récidive. La pauvreté des données françaises conduit actuellement au recours à des données britanniques.

4.2 L'élargissement des effets du programme des 15 000

Confrontée à un programme au bilan socio-économique initialement fortement déficitaire, la CE a tout d'abord cherché à réexaminer les composantes de la VAN-SE au sein du cadre proposé par l'ESE. Cet exercice de critique interne de son modèle a permis d'identifier et souvent de quantifier des sources de valeur ou d'économie de coût parfois substantielles, qui n'amènent cependant pas à elles seules à l'équilibre socioéconomique. Quand bien même cet équilibre eut été atteint, la CE a considéré opportun d'élargir le champ des valeurs socioéconomiques possibles dans deux directions. La première consiste à approfondir les dimensions qualitatives et territoriales du programme. La seconde propose une approche exploratoire de la valeur socioéconomique créée par les établissements eux-mêmes, au-delà des impacts nationaux et territoriaux analysés auparavant.

4.2.1 La VAN-SE de l'ESE ne prend pas en compte des éléments qualitatifs essentiels

D'une manière générale, il est admis que l'ESE ne peut à elle seule rendre compte de l'ensemble du bilan de l'utilité publique d'un projet (Charpin et al. 2016, Annexe 1, p. 71), de même que la mesure de l'utilité socio-économique ne doit pas être réduite au seul calcul de la VAN-SE (Charpin et al. 2016, p. 37). Pour autant, l'ESE semble avoir négligé des dimensions qualitatives essentielles du programme des 15 000.

Comme cela a déjà été indiqué ce programme s'inscrit à la suite des travaux d'une commission du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire et dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019. Cette loi affiche une volonté ferme de faire aboutir le principe de l'encellulement individuel qui est proclamé depuis 1875 et toujours confirmé depuis sans avoir pu aboutir. Elle permet le lancement de ce programme qui se différencie des programmes précédents par une réelle volonté de diversification des établissements, allant des structures les plus sécuritaires aux structures d'accompagnement vers la sortie et à des établissements ouverts particulièrement orientés vers la formation professionnelle et le travail.

Dans le même temps, l'administration pénitentiaire engage des actions essentielles de professionnalisation des personnels d'insertion et de probation et de formation des personnels de surveillance pour prendre en compte la diversification des modalités de prise en charge des personnes en milieu fermé qui sont déjà en cours.

Il paraît donc essentiel d'envisager tous les effets possibles de ces engagements législatifs et des conséquences "métiers" que l'administration pénitentiaire a l'ambition de leur apporter. Et puisqu'il s'agit de l'évaluation d'un programme, la CE souhaite en analyser les effets dans une perspective dynamique, au regard des évolutions possibles des effectifs des populations détenues, tout en prenant le temps d'un examen des choix d'implantation géographique des établissements et des effets spécifiques des diversifications de prise en charge envisagées.

4.2.2 Evolution de la population pénale : progression statistique ou volontariste ?

L'extrapolation de la croissance de la population pénale (Ministère de la Justice, 2019a, p. 9) est un élément structurant de l'ESE puisqu'elle conditionne, à capacités et modalités carcérales données, le niveau d'impacts aussi importants pour la composition de la VAN-SE que les événements violents, la probabilité de récidive, etc. Or cette progression, pour correcte qu'elle soit au plan statistique, n'en apparaît pas moins du point de vue de la CE comme « déterministe ». On pourrait même oser le terme « fataliste » pour qualifier une tendance statistique dont il faudrait s'accommoder, les nouvelles places créées n'empêchant une nouvelle saturation comme le montre bien l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a, p. 41), dès environ 2030, sauf dans l'hypothèse d'une stabilité de la population détenue.

On touche là une question évoquée dans le Livre blanc (Ministère de la Justice, 2017, p. 91), la construction de nouvelles places pouvant faire craindre une « inflation carcérale » qui pèserait sur l'effort d'encellulement individuel. Autrement dit, une « offre » de places plus élevée entraînerait une « demande » plus forte, ici des niveaux d'incarcérations d'autant plus élevés. Même s'il convient d'employer cette terminologie avec précaution, il n'en demeure pas moins que cette question de la demande induite par l'offre mérite d'être posée mais aussi d'être explorée scientifiquement. L'intuition que les capacités nouvelles offertes trouveront toujours à être utilisées, puis surutilisées, mérite des investigations pour l'heure inexistantes.

Or, d'autres domaines de l'action publique sont également concernés par cette question de la demande induite par l'offre et ont pu montrer que le phénomène existe bien. L'annexe 2 décrit, dans le cas du secteur des transports publics, les conséquences d'une augmentation capacitaire des routes censée répondre à leur encombrement. Un recul de désormais une trentaine d'années et sur plusieurs pays montre que ce développement capacitaire, loin de répondre au surencombrement du trafic routier, peut même en certaines circonstances l'augmenter.

La CE a dès lors demandé au porteur du projet de reconsidérer l'évolution de la population détenue en la maintenant constante. L'effet sur la valeur de la VAN-SE est marginal, ce que la CE interprète comme un effet de la structure du modèle sous-jacent. En effet, plus de 60% de l'impact socioéconomique du programme tient dans la réduction des violences. Or, dès 2029, les simulations de l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a, p. 43) conduisent à une stabilisation des violences dans les deux options.

Quoiqu'il en soit, à une progression statistique fataliste pourrait être opposée une progression « maîtrisée » qui suivrait une tendance guidée par des politiques pénale (conduite par l'autorité judiciaire) et pénitentiaire (conduite par la direction de l'administration pénitentiaire) volontaristes dans le cadre des orientations et des moyens donnés par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019. Sans reprendre tous les termes de la loi, il y a une recherche d'efficacité de la peine dès son prononcé qui va impliquer un engagement de l'administration pénitentiaire pour procéder à des évaluations pré-sentencielles qui devraient conduire à un meilleur discernement de la peine à prononcer. Cette connaissance acquise de la personnalité des condamnés pourra avantageusement être utilisée dans le parcours d'exécution de la peine qui suivra, notamment en termes d'accompagnement vers la sortie que les SAS vont favoriser, en priorité pour les personnes qui en ont le plus besoin.

Les réductions d'effectifs de personnes détenues (-8 000) qui avaient été évaluées dans l'étude d'impact préparatoire à la loi de programme ont bien été prises en compte pour le calibrage du futur parc pénitentiaire, mais il semble qu'elles ne soient pas totalement intégrées dans les perspectives de progression statistique. Les deux scénarii qui sont proposés s'appuient sur des analyses de deux périodes historiques qui ne peuvent effectivement pas prendre en compte les effets de la loi de 2019 et elles sont cependant prolongées sur toute la période d'analyse. La progression arithmétique de la population incarcérée en milieu fermé semble dès lors revêtir dans l'ESE un caractère inéluctable, qui ne l'est pas nécessairement.

Il paraît donc possible de retenir et de valoriser une hypothèse où la population détenue resterait constante après la réalisation du programme de construction, dans la mesure où le plein effet de la diversification des établissements et des méthodes de prise en charge ne sera réellement mis en œuvre qu'à ce moment-là. D'autre part, l'ESE n'évoque pas l'engagement de professionnalisation développé par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, si ce n'est en termes de risque. Il est pourtant difficilement envisageable qu'une administration investisse des moyens importants en termes d'effectifs d'une catégorie de personnels et d'orientation qualitative de leur action, sans en attendre des résultats concrets dans la mise en œuvre des politiques qu'elle conduit. L'important développement attendu du travail d'intérêt général (TIG) pour lequel une agence vient d'être créée, l'investissement souhaité de ces catégories de personnel dans les SAS et les deux prisons ouvertes devront aussi avoir un effet sur la limitation de l'incarcération, que ce soit en termes de prononcé ou de durée d'exécution. Ces points seront précisés ci-dessous.

Recommandation n°2 : Le programme de construction est progressivement mis en place dans le contexte novateur de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019. Les moyens humains significatifs qui seront déployés au sein des établissements favoriseront l'individualisation des parcours et l'accompagnement vers la réinsertion. La CE estime que ces dimensions doivent être prises en compte par l'élaboration d'indicateurs d'efficacité de ces nouvelles orientations (maîtrise des effectifs de la population détenue, niveau de violence, niveau de récidive, développement des mesures de milieu ouvert, absentéisme des personnels selon les secteurs d'intervention....) afin d'alimenter l'évaluation à mi-parcours qui est proposée ultérieurement.

4.2.3 Répartition territoriale et modalités de prise en charge de la population pénale

L'objectif des recommandations de cette section est d'interroger la cohérence régionale du programme des 15 000.

Les productions statistiques de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) n'ont à la connaissance de la CE jamais examiné les taux de détention régionaux par habitants. Nous avons constaté cette approche régionale uniquement dans des statistiques récentes portant sur les mesures du milieu ouvert. Cette analyse par région paraît cependant indispensable car elle permet de constater des différences essentielles entre les territoires, qu'il s'agisse du taux de détention pour 100 000 habitants ou du niveau de développement des aménagements de peine ou des alternatives à l'incarcération.

La CE propose une analyse liminaire qui pourrait être utilement prise en compte dans l'élaboration de programmes de construction tel que celui examiné ici.

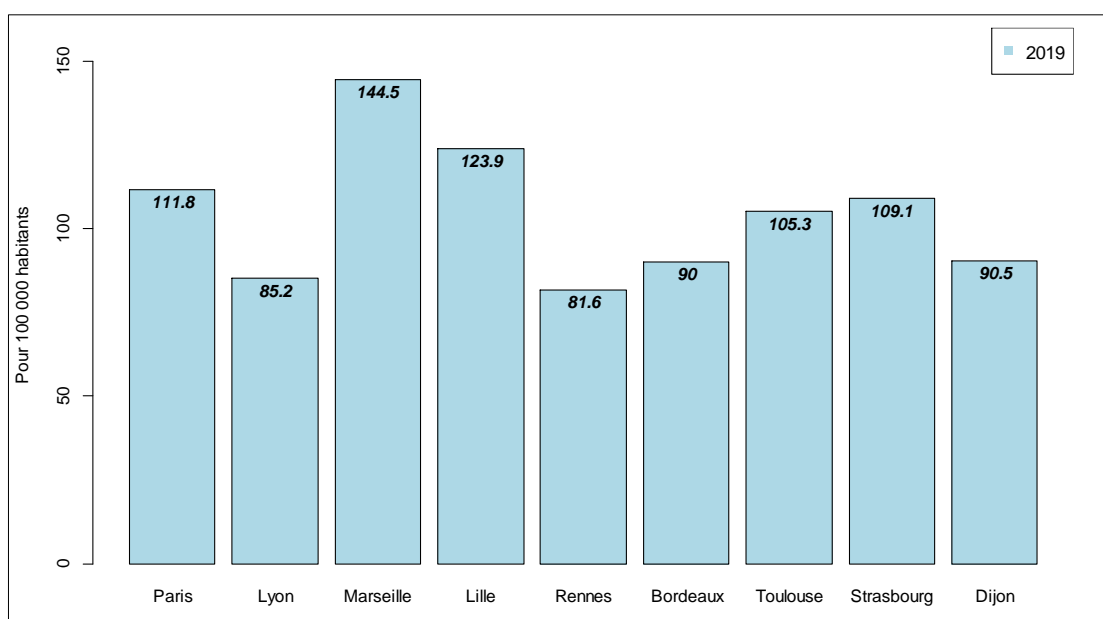
Les échanges avec le ministère de la Justice ont permis de connaître les méthodes d'élaboration du programme proposé. Il s'est bien appuyé sur les données de l'existant et sur des hypothèses d'évolution des populations prises en charge, mais sans intégrer la possibilité de faire évoluer les disparités régionales. Les analyses amorcées par la CE peuvent alimenter des orientations stratégiques qu'une administration centrale devrait prendre pour tendre vers plus de cohérence dans les politiques mises en œuvre sur les différentes régions du territoire. La CE a aussi intégré les évolutions de la population française par région et ses perspectives pour la prochaine décennie car cette donnée paraît importante à des fins d'anticipation.

L'analyse de ces données ne remet pas en cause l'essentiel des propositions du programme de construction, mais il interpelle cependant sur la situation de trois régions où le programme semble renforcer les disparités existantes.

L'analyse des données territoriales actuelles montre une grande diversité de situations

Les taux régionaux de détention pour 100 000 habitants en 2019 (Figure 1)⁴ montrent d'importantes disparités qui mériteraient un réel approfondissement. A titre d'exemple de ces disparités, le taux varie entre 81,6 détenus pour 100 000 habitants sur la région pénitentiaire de Rennes et 144,5 sur celle de Marseille, ce qui est une différence non négligeable de près de 63 points. Après Marseille, il convient de noter la situation de Lille qui atteint un taux de 123,9 détenus pour 100 000 habitants. Rennes, Lyon, Bordeaux et Dijon ont un taux inférieur à 91.

Figure 1 : Taux de détention régionaux en 2019

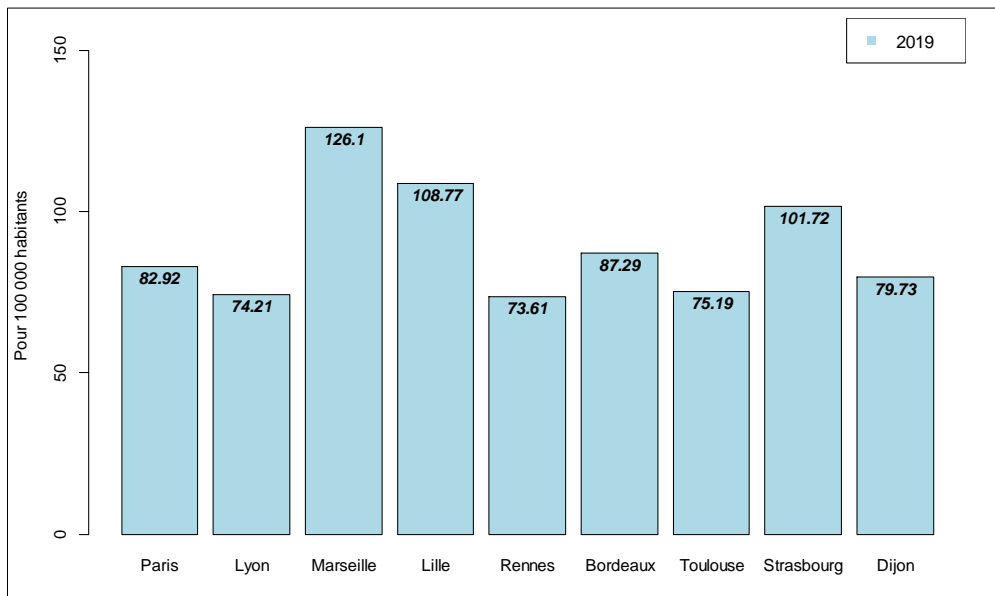


Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

La diversité des situations s'exprime également dans le nombre de places pour 100 000 habitants. La figure 2 décrit la situation en 2019. Le déséquilibre entre les capacités du parc pénitentiaire selon les régions est réel puisqu'elles varient entre environ 75 places pour 100 000 habitants pour les régions de Lyon, Rennes et Toulouse et 126 pour Marseille.

⁴ Les données associées aux figures sont présentées dans les tableaux en annexe 3, avec la même numérotation.

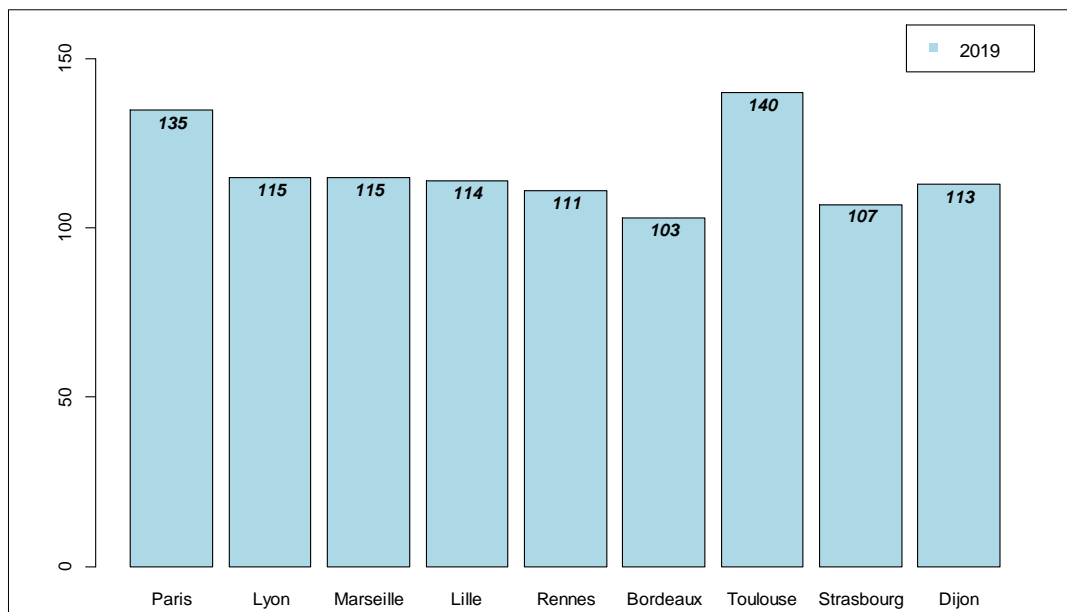
Figure 2 : Nombre de places par régions en 2019



Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

Le même constat s'impose lorsqu'est calculée la densité carcérale, exprimée comme le rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places disponibles. La figure 3 fait apparaître que des régions faiblement capacitaires comme Toulouse ou Paris ont de fait les densités carcérales les plus fortes. A l'inverse, Marseille, bien qu'elle possède le taux de détention par habitant le plus élevé parmi les régions, se retrouve avec une densité carcérale (115) inférieure à la moyenne nationale (117). C'est cependant une situation tout à fait nouvelle qui résulte de l'aboutissement de la construction des premiers établissements inscrits dans le programme des 15 000 (Baumettes 2, Draguignan, Aix 2).

Figure 3 : Densité carcérales régionales en 2019



Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

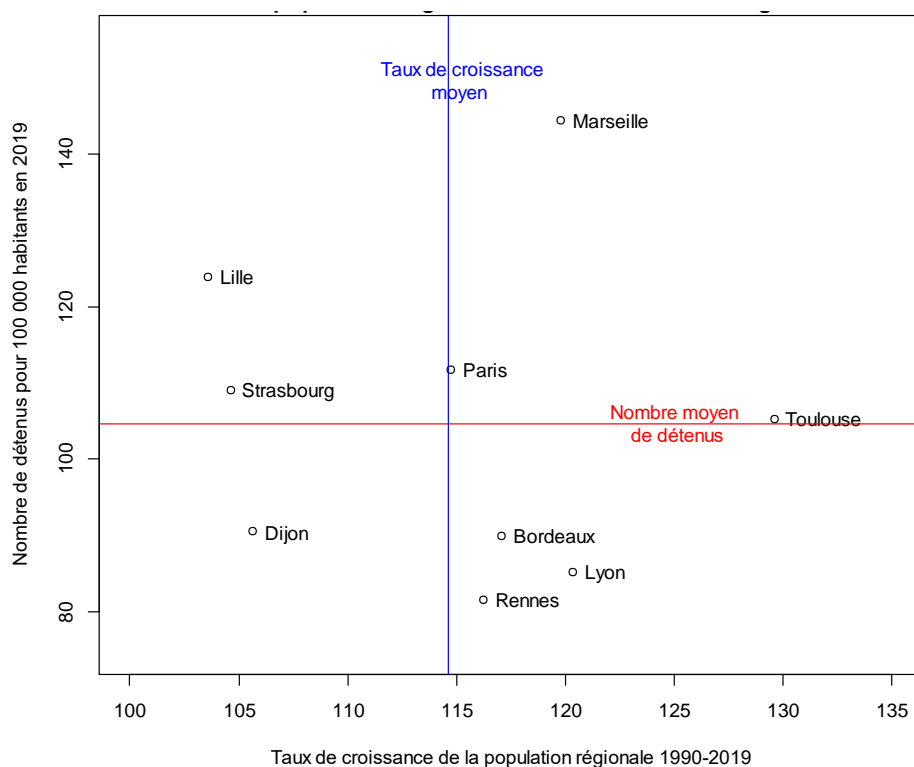
Recommandation n°3 : La politique pénitentiaire doit explicitement prendre en considération la diversité des situations régionales et les disparités entre régions en matière de taux de détention et de capacité carcérale.

Cette diversité de situations relève vraisemblablement de plusieurs facteurs explicatifs

Les déterminants des différences géographiques sont vraisemblablement multiples et il convient d'être prudent quant au diagnostic des causes de la diversité des situations. Parmi ces causes potentielles et sans prétention à l'exhaustivité, on peut mentionner les évolutions démographiques, les capacités des parcs pénitentiaires et les niveaux d'incarcération ou de prise en charge en milieu ouvert.

La figure 4 explore le lien entre niveau de détention et croissance démographique au cours des trois dernières décennies. Sans apporter d'orientation générale marquante, cette figure montre tout de même que Toulouse et Marseille, qui connaissent une forte croissance démographique, ont des taux de détention supérieurs à la moyenne (en l'occurrence 104,66) et ce de manière très marquée pour Marseille. Rennes, Lyon et Bordeaux qui ont aussi une croissance démographique supérieure à la moyenne (laquelle moyenne est de 114,6) ont les taux de détention les plus faibles. Lille, qui a le taux de croissance démographique le plus faible, a dans le même temps un taux de détention bien supérieur à la moyenne.

Figure 4 : Croissance de la population régionale et taux de détention régionaux en 2019

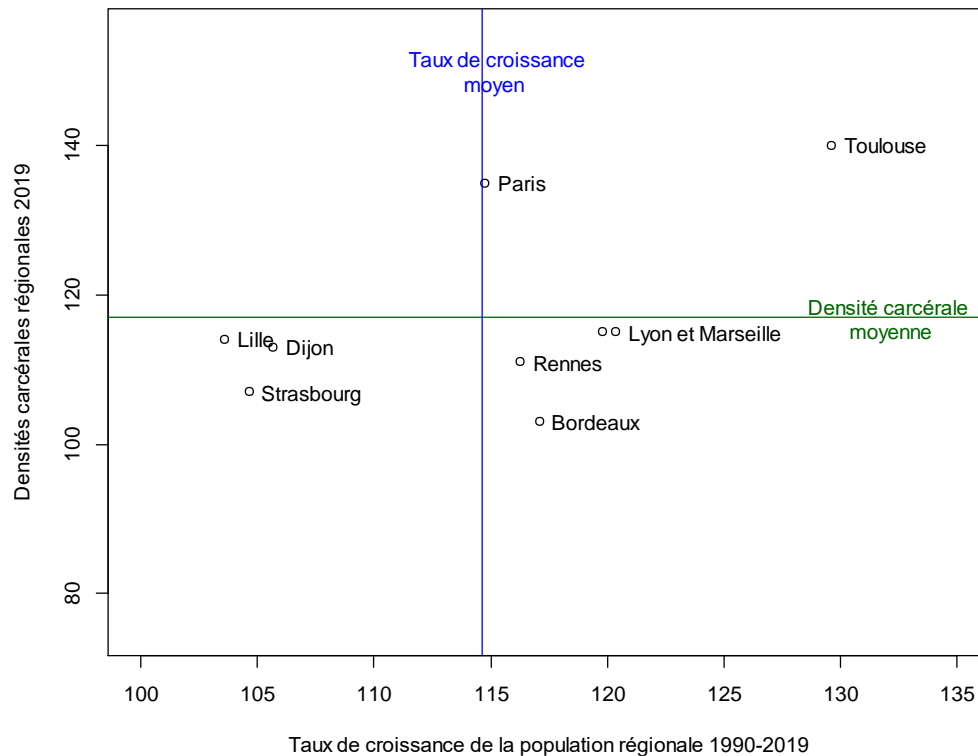


Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

Le lien entre densité carcérale et croissance démographique est tout aussi difficile à faire mais la figure 5 permet toutefois là encore de distinguer des situations assez contrastées. Les quatre régions à la plus forte densité carcérale, Toulouse, Paris, Marseille et Lyon font partie des six régions qui ont connu la plus forte croissance démographique. La densité carcérale est cependant largement liée à la capacité d'accueil du parc immobilier par région, qui s'avère très

variable : les régions de Toulouse et Paris qui sont les plus surpeuplées sont aussi deux régions où le nombre de cellules par habitant est parmi les plus faibles. Les trois autres régions au nombre de cellules par habitant inférieur à la moyenne nationale, Lyon, Dijon et Rennes ont cependant des densités carcérales inférieures à la moyenne nationale.

Figure 5 : Croissance de la population régionale et densités carcérales régionales en 2019

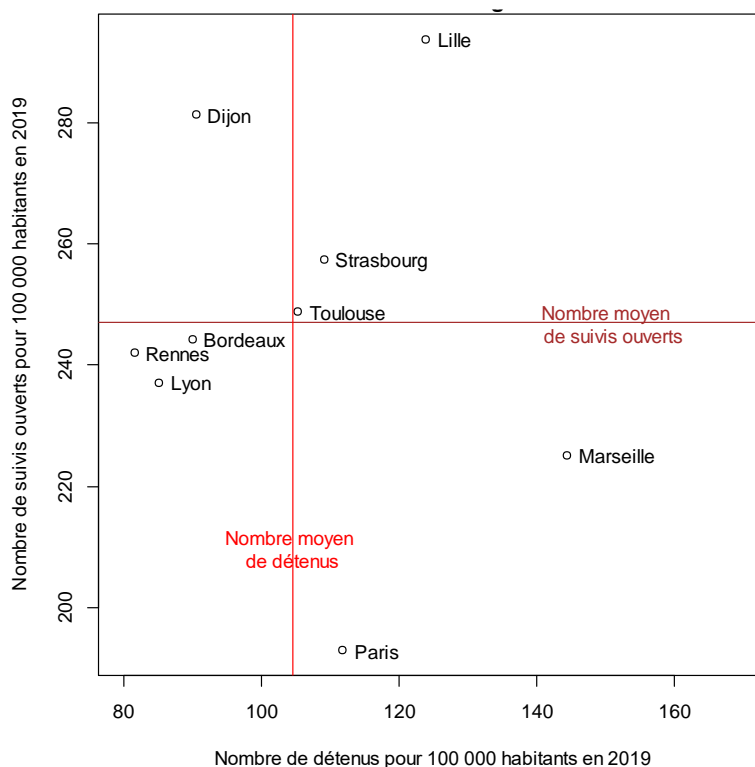


Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

Les relations entre surpopulation pénitentiaire ou densité carcérale d'une part et croissance de la population d'autre part étant assez hétérogènes, une autre piste de recherche peut s'orienter vers le lien entre niveau de détention et niveau de développement du milieu ouvert. A cet égard, la figure 6 offre les constatations suivantes :

- Marseille et Paris qui ont des taux de détention parmi les plus élevés ont aussi les taux de suivi en milieu ouvert les plus faibles : ceci semble indiquer qu'une nouvelle répartition des modalités de prononcé et d'exécution des peines pourrait être recherchée sur ces deux régions.
- Lille est à la fois une des régions au taux de détention et au taux de suivi en milieu ouvert le plus élevé, ce qui témoigne d'une prise en charge judiciaire et pénitentiaire particulièrement élevée sur ce territoire.
- Dijon, Bordeaux et Rennes ont des taux de détention parmi les plus faibles et des taux de prise en charge en milieu ouvert parmi les plus élevés : un lien entre ces deux réalités pourrait être recherché.

Figure 6 : Suivis fermés et ouverts régionaux en 2019



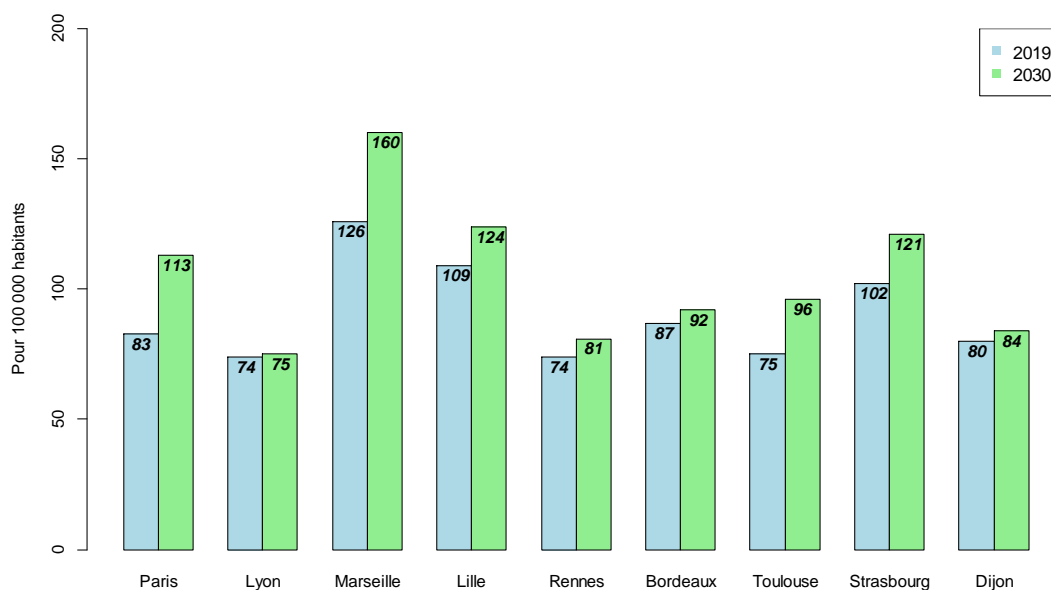
Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

Recommandation n°4 : L'explication de la diversité des situations régionales mérite des approfondissements. Les évolutions démographiques apportent des informations contrastées et en l'état ne montrent pas d'orientation générale marquante. En revanche, la CE estime que le contraste des situations régionales des suivis ouverts et fermés appelle des investigations complémentaires qui préciseront l'impact sur la valeur socioéconomique du programme de ces diversités et de leur éventuelle correction.

Le programme de construction semble accentuer les déséquilibres entre les régions

Le déséquilibre entre les capacités du parc pénitentiaire selon les régions est une réalité que le programme de construction qui est actuellement envisagé semble accentuer. La figure 7 permet d'illustrer ce déséquilibre en montrant l'évolution du nombre de places pour 100 000 habitants entre 2019 et 2030. La population régionale à l'horizon 2030 est la projection INSEE. La mise en œuvre du programme de construction fait passer de 74 à 75 places pour Lyon alors que pour Marseille on passe de 126 à 160. D'autre part, la région de Toulouse qui est celle qui connaît la plus forte croissance prévisible de population enregistrera bien une réelle croissance de sa capacité d'accueil en détention, mais dans une proportion qui reste très limitée par rapport à Marseille et par rapport aux prévisions de croissance démographique.

Figure 7 : Evolution de la capacité des parcs pénitentiaires régionaux



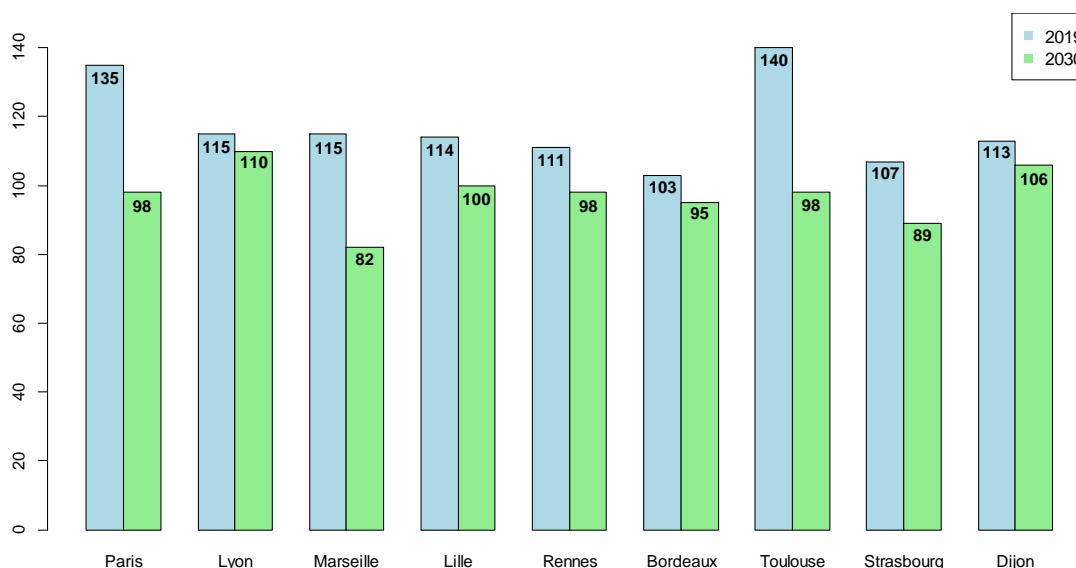
Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

Il semble que la programmation pour Marseille ait pu intégrer la réelle difficulté à trouver un terrain d'accueil sur Nice depuis plus de trois décennies et l'établissement programmé dans le Var a sans doute été prévu pour y remédier. Il apparaît cependant souhaitable que des recherches foncières soient conduites dans le même temps sur les régions de Lyon ou de Toulouse car ces deux régions auront très certainement des besoins beaucoup plus réels d'ici la fin du programme.

Recommandation n°5 : Les capacités des parcs pénitentiaires régionaux doivent tenir compte des perspectives démographiques des régions.

La construction simultanée d'un nouvel établissement à Nice et dans le Var paraît excessive pour la région de Marseille et ne pourrait que renforcer un niveau d'incarcération déjà bien supérieur à la moyenne nationale. La faible densité carcérale constatée en 2027 pour cette région, avec une option prise à population écrouée et hébergée constante, risque d'être fragilisée par la tendance trop souvent constatée d'utiliser au maximum les places existantes. Ce point devra inévitablement être abordé à nouveau dans l'examen par dossier des sites. La figure 8 illustre ce constat (les densités carcérales pour 2019 reprennent celles de la figure 3).

Figure 8 : Evolution de la densité carcérale à population détenue constante



Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

Recommandation n°6 : La politique d'implantation des nouveaux établissements ne doit pas nécessairement conforter ou accompagner passivement les orientations régionales de prise en charge fermée.

La diversité des situations constatées entre les régions, que ce soit dans la capacité d'accueil des établissements, dans la répartition entre l'exécution des peines en milieu fermé et en milieu ouvert, et par là-même les niveaux de surpopulation des établissements, nécessite un véritable pilotage national et une concertation locale.

Ce programme s'étalant sur deux législatures pour un nombre important d'établissements et sachant que l'acquisition des terrains comporte toujours une part d'incertitude, il serait judicieux d'envisager un temps d'évaluation de la première étape de réalisation du programme courant 2022. Ceci permettrait de faire un premier point d'étape sur les innovations importantes mises en œuvre et notamment sur le fonctionnement des SAS et leur effet afin d'envisager ou non l'extension de leur part dans ce programme. Dans le même temps, un point sur les difficultés rencontrées dans l'acquisition de certains terrains permettrait de réorienter la localisation de quelques sites pour réajuster les équilibres régionaux. Ce rééquilibrage pourrait amener à relocaliser de deux à quatre établissements, ce qui reste marginal sur un programme qui en comporte une cinquantaine et qui, de toute façon risque de s'imposer en cas d'impossibilité d'acquisition de quelques terrains d'implantation.

Recommandation n°7 : La valeur du programme peut être augmentée significativement si le porteur du projet s'appuie à mi-parcours sur les indicateurs d'efficacité des premières réalisations qu'il aura précédemment mis en œuvre et expérimentés pour ajuster la finalisation du programme.

4.2.4 Répartition territoriale des établissements et flux de détenus

Les densités carcérales actuelles qui restent très diverses selon les régions entraînent des transferts en désencombrement réguliers, que ce soit à l'intérieur d'une même région ou vers des régions limitrophes.

Ces désencombrements concernent des personnes condamnées, le plus souvent à des peines inférieures à 2 ans, mais aussi parfois des personnes prévenues. Ces transferts présentent des inconvénients importants pour les personnes concernées et leurs familles car ils distendent inévitablement les liens familiaux et renchérissent le coût des visites de leurs proches, mais les réduisent aussi très souvent. En termes de préparation à la sortie, ceci dégrade nettement la situation des personnes concernées pour diverses raisons : elles sont affectées à un nouveau conseiller d'insertion et de probation qui va devoir prendre un temps de découverte et d'analyse de la situation de la personne, elles seront prises en charge par un nouveau juge de l'application des peines et le délai d'inscription au rôle des instances juridictionnelles peut rendre une décision d'aménagement de peine très aléatoire si le reliquat de peine est faible, ce qui est souvent le cas. De plus, le contact avec les services sociaux du lieu de libération est aussi rendu difficile du fait de l'éloignement. Il convient enfin de ne pas négliger les liens avec les avocats qui en pâtissent inévitablement.

Lorsque les désencombrements concernent des prévenus, les nécessités de l'instruction ou du jugement vont certainement entraîner des extractions judiciaires vers le tribunal compétent qui se trouve ainsi plus éloigné. Ces transferts sont maintenant à la charge de l'administration pénitentiaire et représentent un coût non négligeable.

On rencontre aussi régulièrement des situations où le surencombrement d'un établissement conduit le magistrat chargé de l'incarcération à privilégier une incarcération dans un établissement plus distant. Ces cas d'espèces s'ajoutent aux décisions de désencombrement prises par l'administration pénitentiaire, mais présentent les mêmes inconvénients et coûts.

Il est bien sûr très difficile d'évaluer le coût global de ces conséquences de la surpopulation actuelle des établissements, et notamment toutes les conséquences humaines et sociales sur les situations des personnes concernées. La CE considère cependant qu'il est nécessaire d'évaluer au minimum le coût de ces transferts en désencombrement qui sont actuellement réalisés chaque semaine par les services pénitentiaires et qui ne devraient plus avoir lieu d'être lorsque le programme des 15 000 sera réalisé.

A la suite de l'audition avec le ministère de la Justice, une demande d'évaluation du nombre annuel des transferts en désencombrement a été adressée au porteur du projet. A la suite de ces échanges, la CE retient que 10 688 transferts en désencombrement ont lieu chaque année et que ce nombre devrait encore croître jusqu'à la réalisation du programme. Le coût forfaitaire de chaque transfert a pu être évalué à 100 € et le coût évité après la réalisation du programme peut donc être évalué à 1,07 M€ par an. A partir de 2026 et à l'horizon de 50 ans de l'ESE, l'économie de coût actualisée et affectée du coût d'usage des fonds publics s'élève à 36 M€.

Recommandation n°8 : Il convient d'intégrer dans la VAN-SE les coûts évités à la livraison du programme 15 000 grâce à la suppression des transferts en désencombrement qui devraient être rendus inutiles. Quantitativement, l'économie de coût est de 36 M€. Qualitativement, les effets externes négatifs évités paraissent très importants.

4.2.5 SAS et prisons ouvertes : une ambition qualitative qui a été sous-évaluée

La création des SAS est une orientation essentielle de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019. Elle est complétée par les deux projets de prisons ouvertes qui associeront des entreprises privées pour développer des espaces de formation professionnelle et de travail. Ce programme a remarquablement intégré cette priorité grâce à l'importance des places créées sur ce modèle et au délai de réalisation qui a été fixé pour ces structures qui contribueront à renforcer l'efficacité et le sens de la peine.

Un déploiement géographique qui pourrait être conforté

Au-delà de la répartition des places entre régions qui a été examinée précédemment, la répartition des projets de SAS mérite aussi une attention particulière. L'absence de projet de SAS sur la région de Bordeaux et la faible capacité proposée respectivement sur les régions de Rennes (deuxième région en termes de population de détenus) et Toulouse sont surprenantes et doivent être réexaminées. Il est précisé dans l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a, p. 21) les critères qui ont conduit à ce choix en tenant compte notamment de l'existence de structures de type QPA, qui ont vocation à être réhabilitées en SAS. S'il existe bien 109 places dans de telles structures sur la région de Bordeaux, il n'y en a aucune sur les régions de Toulouse et de Dijon qui sont pourtant les moins bien dotées en projet de SAS. En outre, il n'existe que 45 places à l'heure actuelle sur la région de Rennes (publication statistique trimestrielle, site du ministère de la Justice)⁵.

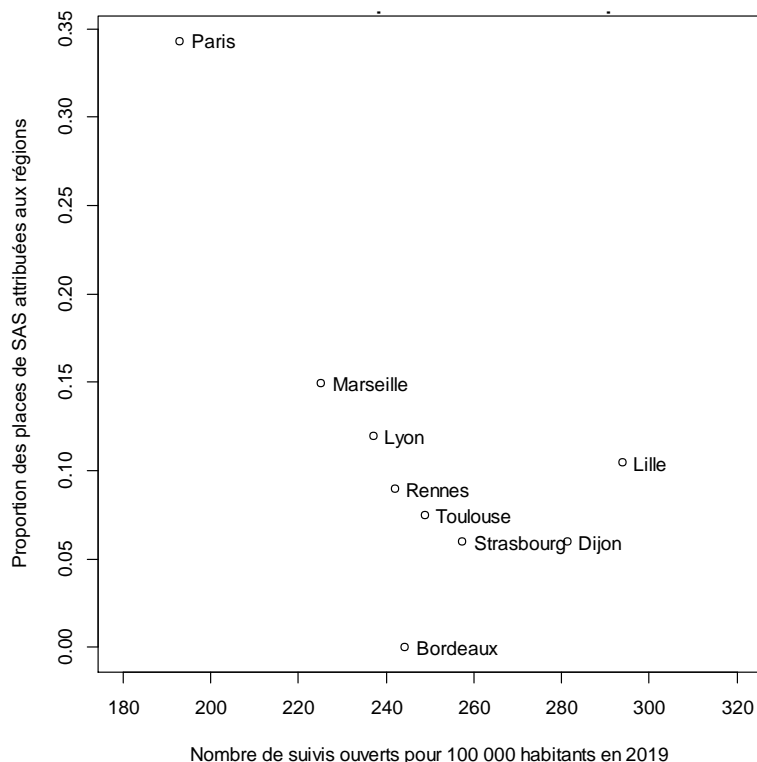
Le SAS est un lieu privilégié de l'interaction entre milieu ouvert et milieu fermé

Il convient également de se pencher sur la politique de prise en charge en milieu ouvert au sein de chaque région et la manière dont le programme les conforte (ou pas). A simple titre d'illustration, la figure 9 fait le lien entre la répartition régionale des places de SAS dans le programme des 15 000 et le nombre de suivis en milieu ouvert par région en 2019, cette dernière variable pouvant être considérée comme une approximation de l'effort ou de la volonté des régions d'ajuster au mieux le suivi des populations pénales.

On constate un écart très important entre Paris qui est de loin la région qui effectue le moins de suivi en milieu ouvert mais reçoit près du tiers des places de SAS, tandis qu'à l'inverse Lille qui semble la région la plus proactive en matière de suivi en milieu ouvert obtient un nombre de places de SAS proche de la moyenne des régions. La situation de Bordeaux précédemment évoquée revient à nouveau puisque sa politique de suivi la place dans la moyenne des régions en la matière, sans qu'elle en soit « récompensée » par la programmation d'un SAS sur son territoire : en effet, les SAS contribue efficacement au développement des aménagements de peine et donc à leur exécution en milieu ouvert.

⁵ Précisément au Centre pénitentiaire d'Alençon Condé-sur-Sarthe
http://www.orne.gouv.fr/IMG/pdf/Presentation_du_centre_penitentiaire_d_Alencou-Conde_cle78ce33.pdf

Figure 9 : Suivi ouvert en 2019 et répartition des futures places de SAS



Source : contre-expertise d'après les données INSEE et de l'administration pénitentiaire

Cette analyse de l'existant régional vise à nouveau à rappeler la nécessité de le prendre en compte dans les objectifs stratégiques qui pourront être arrêtés entre DAP, autorités judiciaires et directions interrégionales dans le domaine des modalités d'exécution des peines. Le principe d'indépendance de la magistrature n'empêche pas des rencontres régulières à ces niveaux afin d'adapter et d'orienter les conditions et modalités d'exécution des peines.

La vision déterministe de l'évolution de la population pénale évoquée précédemment et sa traduction en un nombre de places croissant de maison d'arrêt pourrait conforter voire renforcer le niveau élevé d'incarcération de certaines régions, au détriment de l'approche en milieu ouvert qui doit pouvoir connaître de réels développements tel que l'a souhaité la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019.

La répartition spatiale (localisation des structures fermées de type MA et semi-ouvertes de type SAS) et fonctionnelle (taux respectifs de détention en milieu ouvert ou fermé) de la population pénale a assurément un impact budgétaire non négligeable (difficile à mesurer précisément dans le cadre de la CE). Les SAS présentent l'avantage d'avoir un coût d'investissement, de fonctionnement et de maintenance moindre que les établissements classiques et de favoriser l'interaction entre milieu fermé et milieu ouvert. Leur part dans le programme aurait pu être supérieure ou pourrait l'être à la faveur des difficultés à trouver les terrains nécessaires au programme envisagé.

Les résultats attendus des SAS n'ont pas été suffisamment valorisés

La diversification des prises en charge a conduit à retenir tant des établissements très sécurisés comme les quartiers pour détenus violents (QDV) que des structures très ouvertes comme les SAS. La CE a tenté d'évaluer et de quantifier l'apport des SAS, à partir des éléments objectifs dont elle dispose et en s'appuyant sur l'expérience des QPA, des quartiers de courtes peines (QCP) et des quartiers nouveaux concepts (QNC). Les données manquent de fait pour les établissements

très sécurisés. Toutefois, la visite de la CE au centre pénitentiaire de Rennes et à son QDV montre des apports qualitatifs majeurs pour les personnels en charge, en termes de sécurisation et d'implication dans la mission, mais également pour les autres détenus, en termes de tranquillité.

Ces deux orientations vers le développement des SAS et des QDV permettent cependant de relativiser l'intérêt généralement attribué à la recherche d'économies d'échelle. Dans ces deux cas, les structures envisagées sont de petite, voire très petite taille. L'expérience acquise par l'administration pénitentiaire semble montrer que ces politiques de prise en charge plus spécialisées s'accommodent souvent mal de structures de trop grande taille. Pour les détenus les plus difficiles, les regroupements dans quelques établissements d'une taille relativement importante présentent rapidement les inconvénients d'une trop forte concentration de difficultés et surtout d'un épuisement des personnels. La petite taille actuelle retenue pour les QDV et leur dispersion dans plusieurs établissements devraient inspirer les projets pour les établissements les plus sécuritaires. Quant aux SAS, c'est surtout l'ambition de proximité géographique des lieux de sortie qui doit fonder leur taille et l'importance de leur nombre. Pour autant, les développements qui suivent s'attachent uniquement à l'apport des structures personnalisées d'accompagnement vers la sortie qui bénéficient d'un début d'expérimentation.

Réduction des violences au sein des établissements

L'expérience déjà acquise dans les quartiers spécifiques que sont les QCP, QPA et QNC qui seront reconvertis en SAS en plus des constructions nouvelles (Ministère de la Justice, 2019a, p. 21) témoigne que la violence dans ces quartiers est bien inférieure à celle qu'on rencontre dans les établissements classiques. Sans pouvoir se référer à des études spécifiques sur ce sujet, c'est une situation incontestée qui résulte de la qualité de la prise en charge, de l'inscription dans un véritable projet d'exécution de peine et de l'existence de temps d'activités beaucoup plus développés, comme ceci sera mis en œuvre de manière accentuée dans les SAS. Lors de l'audition avec le ministère de la Justice, les indicateurs de fonctionnement du SAS de Marseille qui a maintenant plus d'un an d'expérimentation confirment totalement cette réduction remarquable des violences que ce soit entre les détenus ou à l'égard des personnels, qui sont effectivement quasiment inexistantes. La visite de la CE au centre pénitentiaire de Rennes où un QPS (quartier de préparation à la sortie qui n'intègre pas encore toutes les préconisations faites pour les SAS) est aussi en place confirme cette réalité.

Un effet spécifique de la réduction des violences pourrait donc être pris en compte pour le parc des SAS : il intégrerait non seulement l'effet lié à la baisse de la surpopulation, mais de surcroît la réalité d'une très forte diminution des violences.

La CE propose donc d'envisager par exemple une augmentation de 75 % des bénéfices attendus de la réduction des violences pour les nouveaux établissements qui sont de type SAS. Ces derniers sont prévus pour couvrir 2 000 des 15 000 nouvelles places, soit 13,33 % du parc. La valeur initiale de l'item (f) du tableau 1 (1 125 M€) s'élève désormais à 1 237 M€⁶, soit un surcroît de bénéfice socioéconomique d'un montant de 112 M€ qui peut être porté à l'actif du programme. La réduction des violences a également un effet sur la qualité de vie au travail de personnels qui n'est pas capturé par le chiffre précédent mais n'en est pas moins vraisemblablement significatif.

⁶ $1125 \times (1 + 0,1333 \times 0,75) = 1237$

Réduction des recours des détenus et effet de l'augmentation des libérations en aménagement de peine

Les SAS sont un accélérateur du développement des aménagements de peine qui se traduisent par des sorties de détention anticipées favorisées par l'é étroitesse des relations qui se mettent en place entre les services de la détention, de l'insertion et de la probation, mais aussi les services partenaires, notamment de santé, des missions locales, de Pôle-emploi, ainsi que d'autres partenaires associatifs. C'est cet effet qui doit aboutir à une maîtrise de la croissance de la population détenue et le calcul de la réduction des recours devrait s'appuyer sur des effectifs de population détenue qui atteignent plus rapidement le niveau de l'encellulement individuel et restent stable à l'issue de ce programme de construction.

La réduction de la récidive est intégrée dans l'ESE même si la CE a indiqué que cet effet pouvait être mieux valorisé. En revanche, la spécificité des SAS en termes d'augmentation du nombre des libérations anticipées en aménagement de peine ou en libération sous contrainte n'a pas été prise en compte par l'ESE. Elle a pourtant un effet direct sur la croissance des possibilités d'encellulement individuel pour les autres personnes détenues. Les éléments transmis par le ministère de la Justice à la demande de la CE sur la première année du fonctionnement du SAS de Marseille montrent une réelle croissance du nombre des sorties anticipées et accompagnées.

Afin de prendre en compte cet effet spécifique des SAS, la CE observe que le nombre de libérations en 1 an sur le SAS de Marseille a été de 350 personnes pour une capacité de 100 places. Lorsque les 2 000 places de SAS seront mises en services, on peut donc présager que 7 000 libérations annuelles auront lieu à partir de ces établissements. La CE fait l'hypothèse que 20 % de ces libérations (soit 1 400) peuvent être anticipées du fait du travail important d'accompagnement vers la sortie. Ces places libérées par anticipation permettent d'augmenter d'autant le nombre des détenus qui peuvent bénéficier d'encellulement individuel dans les autres établissements, et de diminuer d'autant le risque de recours contentieux. Pour un coût moyen du contentieux évalué par la Direction de l'administration pénitentiaire à 2 207 €, le coût total annuel évité est ainsi de 3,1 M€. Sur l'horizon temporel à 50 ans mais à partir de la fin du programme immobilier, soit 2026, le surcroît de coût évité, actualisé à 2,5 %, est de 84 M€.

Le passage direct du quartier arrivants en MA au SAS

Ce passage direct peut être un élément fort de réduction de la violence en détention et du risque suicidaire. C'est un aspect particulièrement intéressant du SAS de Marseille qui se différencie réellement en cela de ce que la CE a constaté au QPS de Rennes. 90 % des personnes détenues affectées au SAS de Marseille passent directement du quartier arrivant de la MA des Baumettes au SAS et de ce fait évitent le séjour en détention classique où le niveau de violence est beaucoup plus élevé, ainsi que le risque de suicide comme la CE va l'examiner ci-après. Pour le QPS de Rennes, ce passage direct était possible, mais plutôt exceptionnel. L'option marseillaise paraît devoir être privilégiée car la prise en charge est ainsi beaucoup plus qualitative dès le début de l'incarcération.

Recommandation n°9 : Les apports spécifiques des SAS n'ont pas été réellement évalués par l'ESE alors que la diversification des types d'établissement est un élément différenciant essentiel par rapport aux programmes de construction précédents. Il apparaît à la CE que les effets des SAS et des prisons ouvertes devraient être mieux valorisés dans le bilan socioéconomique à mi-parcours du programme des 15 000 places.

4.2.6 La limitation des risques de suicide

Les deux précédentes contre-expertises réalisées dans le domaine pénitentiaire ont évalué l'effet des constructions ou rénovations des établissements de Bordeaux et Loos sur le risque de suicide. En ce qui concerne Bordeaux, il avait été retenu que la rénovation d'un établissement de 407 places pour augmenter sa capacité jusqu'à 600 places pouvait permettre d'éviter 1,5 suicide par an. En ce qui concerne Loos, la construction d'un nouvel établissement de 840 places a été considérée comme pouvant réduire le nombre des suicides d'1 par an du fait notamment de la baisse de la surpopulation dans les établissements du secteur.

Le ministère de la Justice sollicité par la CE lui a transmis le bilan annuel des suicides en détention sur les dix dernières années. Il permet de constater que l'association entre l'amélioration du parc immobilier et la régression du nombre de suicides est vérifiée. Le parc pénitentiaire est passé de 50 806 places au 1er juillet 2008 à 59 703 places au 1er juillet 2018 (Ministère de la Justice, chiffres-clés) du fait de l'aboutissement des programmes de construction précédents. L'évolution du nombre de suicides pour 10 000 détenus a baissé pendant cette même décennie. La CE a examiné la moyenne entre les 3 premières années de cette décennie (2009-2011) et les 3 dernières années (2016-2018) afin de tenir compte des fluctuations annuelles : le nombre de suicides pour 10 000 personnes détenues est passé de 18,13 à 16,3. Autre élément qui peut avoir une influence sur le nombre de suicides, le niveau de densité carcérale a aussi été réduit sur cette période de 126,4% à 118,4%.

La simple application de ces ratios d'évolution constatés au nouveau programme de construction de 15 000 places entraînerait une baisse de 20 suicides par an. Il convient de noter qu'il s'agit là d'un ratio inférieur à celui qui avait été retenu pour la CE de l'établissement de Bordeaux et sensiblement équivalent à celui retenu pour Loos. L'ambition du programme des 15 000 est cependant bien plus importante et plusieurs éléments peuvent être relevés dans la mesure où le bilan réalisé par le ministère de la Justice sur les suicides au cours des dix dernières années donne des éclairages intéressants et dont la CE retient les suivants :

- 76 % des suicides ont lieu dans des MA. Ce programme en diversifiant les types d'établissement et notamment en créant 2 000 places de SAS développe les types de quartiers où les suicides sont moins fréquents.
- 46,2 % des suicides ont eu lieu en 2018 lors des 100 premiers jours de l'incarcération et ceci conforte les constatations des années précédentes. Le programme des 15 000 a prévu d'augmenter le nombre de places en quartier d'accueil et d'observation afin de prolonger ce temps si utile pour limiter les risques de passage à l'acte. L'expérimentation du SAS à Marseille où 90 % des détenus affectés en SAS viennent directement du quartier arrivants conforte aussi cette volonté de limiter les risques de suicide pendant cette période de plus forte fragilité.
- dans les hypothèses d'évolution de la population détenue, l'ESE retient que le pire scénario aboutirait à une densité carcérale de 116 % en 2068. La CE a déjà précisé que ce n'est pas celui qu'elle privilégie, puisqu'il n'intègre pas les effets des orientations de prise en charge de la loi de programmation et de réforme de la Justice de mars 2019. La

densité carcérale devrait donc être bien inférieure à ce qui a été connu jusqu'à présent et donc fournir des conditions de suivi et de prise en charge des personnes détenues bien meilleures, contribuant ainsi à la limitation du nombre des suicides.

La CE propose donc de retenir deux hypothèses de réduction du nombre des suicides : celle déjà évoquée à 20 suicides évités par an et celle plus optimiste qui intégrerait les apports spécifiques de ce programme et estimerait à 35 le nombre de suicides évités par an. Pour une valeur de la vie humaine estimée à 3 300 M€ en 2019, le bénéfice socio-économique annuel⁷ est de 66 M€ pour la première hypothèse et de 115 M€ dans la deuxième. Sur l'horizon temporel de l'ESE et à partir de 2026 (fin du programme), le bénéfice socio-économique actualisé à 2,5 % est dans l'hypothèse basse de 1 793 M€, dans l'hypothèse haute de 3 138 M€.

4.3 Bilan de l'élargissement des effets du programme

Au terme de cette reconsidération des effets du programme des 15 000, il apparaît que l'ambition du législateur, appuyée sur le livre blanc (Ministère de la Justice, 2017) et transcrite dans la loi de programmation 2018-2022 n°2019-222 du 23 mars 2019, peut se concrétiser par des bénéfices socioéconomiques ou des coûts évités qui vont contribuer à rétablir la valeur socioéconomique du programme. En outre, cette valeur s'appuie non seulement sur les effets nationaux ou globaux étudiés par l'ESE et par la CE, mais également sur des effets régionaux et locaux. Quand bien même ils ne sont pas mesurables à ce stade d'avancement du programme, ils n'en constituent pas moins une source de valeur substantielle dont il convient de prendre les moyens pour les identifier le plus précisément possible.

4.3.1 La création de valeur par le programme nécessite de dépasser le cadre évaluatif de l'ESE

La CE a proposé de considérer des éléments de valeurs non pris en compte par l'ESE et susceptibles de redresser la VAN-SE en redonnant au programme des 15 000 ses dimensions qualitatives mais aussi territoriales. Toutes les nouvelles composantes de la valeur socioéconomique n'ont certes pas pu être quantifiées. Elles donnent toutefois à penser que le programme pensé dans l'intégralité de son objectif n'est pas déficitaire.

Dans le cadre évaluatif de l'ESE, les calculs de la CE avaient permis de ramener le déficit de valeur socioéconomique de -4 100 M€ à -2 540 M€. L'élargissement des effets du programme par la CE amène à mettre à l'actif du programme les éléments de valeur complémentaire suivants, dont il faut comprendre qu'ils sont des ordres de grandeur :

- le coût évité supplémentaire au regard du contentieux pour conditions de détention indignes (item (h)), dès lors qu'est pris en compte l'effet des SAS, s'élève à +84 M€ ;
- la réduction des transferts en désencombrement permet un coût évité supplémentaire de +36 M€ ;
- la réduction des violences (item (f)) permise par les SAS génère un bénéfice socioéconomique supplémentaire de +112 M€ ;
- les suicides évités engendrent un bénéfice socioéconomique qui va de +1 793 M€ (hypothèse basse) à +3 138 M€ (hypothèse haute).

⁷ A titre de simplification, la CE suppose donc un nombre de suicides évités stable au cours du temps et ne prend pas en compte la croissance de la valeur de la vie humaine avec le Produit intérieur brut (PIB) par tête. Eu égard à l'incertitude sur l'évolution de long terme du PIB et au vu du caractère exploratoire des chiffres de suicides évités proposés, ces approximations ne devraient pas fondamentalement remettre en cause les ordres de grandeurs ainsi calculés.

Parmi les éléments qualitatifs à porter au crédit du programme figurerait également l'impact des QDV, notamment sur la réduction des violences (item (f)), des arrêts de travail (item (g)) et du soutien judiciaire aux personnels (item (l)). Les retours d'expérience permettront d'avoir une vision plus précise de cet impact.

Recommandation n°10 : L'impact des quartiers pour détenus violents devrait être quantifié suite aux retours d'expérience des débuts du programme, en particulier en matière de réduction des violences, des arrêts de travail et du soutien judiciaire aux personnels.

4.3.2 La création de valeur passe également par les établissements eux-mêmes

Le programme des 15 000 se décline en de nombreux établissements qui génèrent chacun des bénéfices et des coûts directement liés à leur implantation, qui reste incertaine pour plusieurs d'entre eux. La VAN-SE évaluée à l'échelle du programme dans son ensemble ne peut donc pas capturer l'intégralité des bénéfices nets associés à chacun des projets immobiliers qui la constitue. A l'échelle locale, les fiches opérations (Ministère de la Justice, 2019b) donnent un premier aperçu succinct et de fait insuffisant pour permettre la quantification des bénéfices (par exemple, une moindre distance au tribunal) et coûts (par exemple, l'occupation ou non de sol agricoles) socio-économiques des différents établissements. Ces fiches, par leur juxtaposition, ne permettent pas non plus d'aborder les dimensions qualitatives et d'équilibre territorial du programme.

Chaque établissement doit amener une création nette de valeur

Pour ce qui est de l'impact social et environnemental associé à l'empreinte énergétique et à l'emprise foncière, il est logique qu'il ne soit pas estimé car à l'échelle du programme, la récolte ou la construction des données seraient entachée de trop d'incertitude, ne serait-ce que parce que certains établissements n'ont pas encore de localisation définitive. Des bâtiments économes en énergie et minimisant l'usage de terres agricoles génèrent pourtant des bénéfices pour la collectivité qu'il faudrait verser *a minima* au volet qualitatif de l'ESE et tenter de les mesurer. La quantification de l'impact carbone est déjà bien documentée (Quinet, 2013, pp. 110s). La valeur d'option des terres agricoles et le coût social et environnemental de leur changement d'usage restent à valider (Quinet, 2013, pp. 181s ; Ducos, 2013), du moins à la connaissance de la CE⁸.

Dans le même ordre d'idée, un impact non retenu dans l'ESE du programme des 15 000, mais important à l'échelle des établissements, est l'optimisation des déplacements (détenus, familles, personnels, avocats, partenaires), qui dépend de la localisation qui a pu être obtenue et des infrastructures de transport existantes ou planifiées. A titre d'exemple, pour l'ESE du projet de restructuration de la prison de Gradignan, l'optimisation est substantielle (APIJ, 2017 ; CGI, 2017a). Là encore, ce bénéfice est difficilement quantifiable à l'échelle du programme mais devra l'être de manière systématique à l'échelle des établissements, et selon une méthodologie harmonisée.

Les partis-pris architecturaux, les choix de localisation et d'organisation, tous sous contraintes bien sûr, n'en doivent pas moins être conçus dans l'objectif explicite de créer de la valeur socioéconomique. Chaque établissement doit également contribuer à l'équilibre qualitatif et territorial du programme.

⁸ Les délais impartis à la contre-expertise n'ont pas permis une investigation systématique de cette question.

Chaque établissement doit être conçu comme un maillon de l'équilibre qualitatif et territorial du programme

Les approches tant qualitatives que stratégiques que la CE a fait émerger dans l'analyse par région des taux de détention par habitant, de l'équilibre entre milieu ouvert et milieu fermé ou de l'implantation plus ou moins équilibrée des différents types d'établissement, mériteraient d'être prises en compte pour la finalisation du programme des 15 000 pour lequel plusieurs sites doivent encore confirmer leur lieu d'implantation. Ceci devrait se réaliser dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours que la CE a précédemment évoquée.

Si l'évaluation socioéconomique est effectivement rassurante pour l'ensemble du programme, elle pourrait encore être améliorée dans la poursuite de la mise en œuvre de ce programme à deux niveaux :

- en renforçant la diversification des établissements. C'est un atout essentiel de ce programme qui pourrait être poussé plus loin. On pourrait ne pas exclure, notamment si l'acquisition des terrains en était facilitée, de faire croître la part des SAS au détriment d'une ou deux maisons d'arrêt classiques pour lesquelles la maîtrise du foncier n'aurait pas pu aboutir. Il apparaît en effet que les SAS sont moins coûteux aussi bien en investissement qu'en fonctionnement et que leur meilleure efficacité puisse assez facilement être démontrée. Il est plus difficile de se prononcer sur les quartiers les plus sécuritaires, pour lesquels le recul manque.
- en intégrant mieux la nécessité de rééquilibrer les disparités constatées dans la mise en œuvre au niveau régional des politiques pénales et pénitentiaires.

Ce programme de construction apparaît comme indispensable pour répondre aux exigences législatives et humaines et son bilan socioéconomique est équilibré. Il semble donc à la CE que les sites pour lesquels les terrains sont déjà actés ne doivent pas être remis en cause. Quant à ceux pour lesquels l'acquisition reste à réaliser, il conviendrait qu'une évaluation soit conduite pour chacun des nouveaux sites potentiels afin d'intégrer les éléments qui n'ont pas pu être capturés dans une analyse nationale. Il s'agit en particulier de s'assurer que le nouvel établissement contribue à l'équilibre territorial de la prise en charge pénitentiaire.

Le traitement des questions suivantes éclairerait la décision à prendre : quel effet aura ce nouvel établissement sur ...

- la capacité régionale d'accueil des établissements pénitentiaires, comparativement à la capacité d'accueil moyenne nationale ?
- le taux de surencombrement régional, comparativement au taux de surencombrement moyen national ?
- l'équilibre régional entre MA, établissement pour peine, SAS, établissement de sécurité renforcée, par rapport à la répartition nationale ?

La valeur collective du programme des 15 000 doit ainsi pouvoir s'appuyer sur une VAN-SE articulée autour de ses composantes nationales, régionales et locales.

Au total, si on cantonne le bilan de l'élargissement des effets du programme aux impacts quantifiés par la CE, et en gardant la précaution de rigueur quant à l'incertitude sur ces mesures, le déficit du programme, déjà ramené précédemment à -2 540 M€, se réduit à -515 M€ dans l'hypothèse basse. Le programme devient excédentaire dans l'hypothèse haute à +830 M€. S'y ajoutent des sources de valeur non quantifiées qui sont également à mettre au crédit du programme.

La VAN-SE ainsi recalculée par la CE pourrait être encore améliorée en prenant en compte et en mesurant les effets socioéconomiques locaux à l'échelle des établissements, ainsi que les bénéfices d'un équilibre qualitatif et territorial qui reste à conforter.

5 Synthèse

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 socioéconomique (ESE) transmise par les porteurs du projet était bâti 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 socioéconomique 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 socioéconomique 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 socioéconomiques 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.

6 Bibliographie

- APIJ (2017) Opération de construction d'un établissement pénitentiaire à Gradignan (33) - Evaluation socio-économique. Agence publique pour l'immobilier de la justice.
- Assemblée nationale (2018) Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Rapport d'information présenté par les députés Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit.
- Baslé M, Josselin JM, Le Maux B (2019) Les évaluations des politiques publiques : guide pratique et citoyen. Paris : Ellipses.
- CGI (2017a) Contre-expertise de l'évaluation socio-économique du projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux- Gradignan. Commissariat général à l'investissement.
- CGI (2017b) Contre-expertise de l'évaluation socio-économique de l'opération de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos. Commissariat général à l'investissement.
- Charpin JM, Ruat L, Freppel C (2016) Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics. Inspection générale des finances.
- Cour des comptes (2017) La politique immobilière du ministère de la Justice. Rapport public thématique.
- Ducos G (2013) Les sols agricoles. Tome 2 du Rapport sur l'évaluation socio-économique des investissements publics. Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie).
- Guesnerie R (2017) Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics. Direction générale du Trésor, France Stratégie.
- Heeks M, Reed S, Tafsiri M, Prince S (2018) The economic and social costs of crime. Second edition. Home Office Research Report 99.
- Kurzfeld J (2017) Prison crowding and violent misconduct. Document de travail. Université de Californie.
- Lee S (2018) Transport policies, induced traffic and their influence on vehicle emissions in developed and developing countries. Energy Policy 121, pp. 264-274.
- Mastrobuoni G, Terlizzese D (2014) Rehabilitating rehabilitation: Prison conditions and recidivism. Document de travail. Université d'Essex.
- Mastrobuoni G, Terlizzese D (2019) Leave the door open? Prison conditions and recidivism. Document de travail. Université de Turin.
- Maurice J, Roquigny Q (2013) COFP et rareté des fonds publics. Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie).
- Ministère de la Justice (1988) Rapport général sur l'exercice 1988. Direction de l'administration pénitentiaire.
- Ministère de la Justice (2017) Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire. Direction de l'administration pénitentiaire.

- Ministère de la Justice (2019a) Evaluation socioéconomique du programme immobilier pénitentiaire 15 000. Direction de l'administration pénitentiaire.
- Ministère de la Justice (2019b) Fiches opérations du programme immobilier pénitentiaire 15 000. Direction de l'administration pénitentiaire.
- Quinet E (2013) Rapport sur l'évaluation socio-économique des investissements publics. Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie).
- Su Q (2011) Induced motor vehicle travel from improved fuel efficiency and road expansion. *Energy Policy* 39, pp. 7257–7264.
- Zolnik E (2018) Effects of additional capacity on vehicle kilometers on travel in the U.S.: evidence from National Household Travel Surveys. *Journal of Transport Geography* 66, pp. 1–9.

7 Annexes

7.1 Annexe 1 : remarques de forme sur le rapport d'ESE

La prise en compte des remarques suivantes contribuerait à améliorer la lisibilité d'un rapport d'ESE par ailleurs bien construit et rédigé.

- Tableaux et graphiques ne sont pas numérotés ni listés dans la table des matières.
- La bibliographie n'est pas fournie dans le rapport.
- Dans les tableaux pages 32 et 33, les coûts manquants ne sont pas expliqués ; le premier tableau (option de projet) n'indique pas les établissements communs aux deux options.
- La légende des graphiques pages 40 et 41 est inadéquate.
- Le graphique décrivant l'évolution annuelle des violences (page 43) montre que les deux courbes se rejoignent dès 2027. Cela aurait gagné à être souligné et expliqué dans le texte. La description du scénario correspondant n'est pas compréhensible.
- Il y a une coquille « formule / valeur » dans le deuxième graphique de la page 48.
- Reproduire l'encadré sur la prime de risque page 51 n'est pas nécessaire, il est préférable de s'y référer en bibliographie.
- Le rapport (page 53 et s.) utilise Mastrobuoni et Terlizzese (2014) et évalue la réduction de la récidive entre 10 et 13 points de pourcentage. Le passage en pourcentage (respectivement 25% et 33%) ne peut se calculer qu'en référence au taux de récidive à 3 ans en Italie, soit 40% : on trouve dès lors effectivement des pourcentages de 25% et 32,5%. Ce taux de 40% aurait dû être mentionné dans le rapport.
- Les notes du tableau page 60 devraient débiter à 1.
- Dans le tableau de la page 61, la somme des « Nombre de récidivistes évités » est 26 894 et non pas 34 239 comme indiqué.
- Pages 62 et 64, le coût moyen d'un contentieux pour conditions de détention a deux valeurs possibles, sans justification.

7.2 Annexe 2 : surencombrement et développement capacitaire : l'exemple des routes

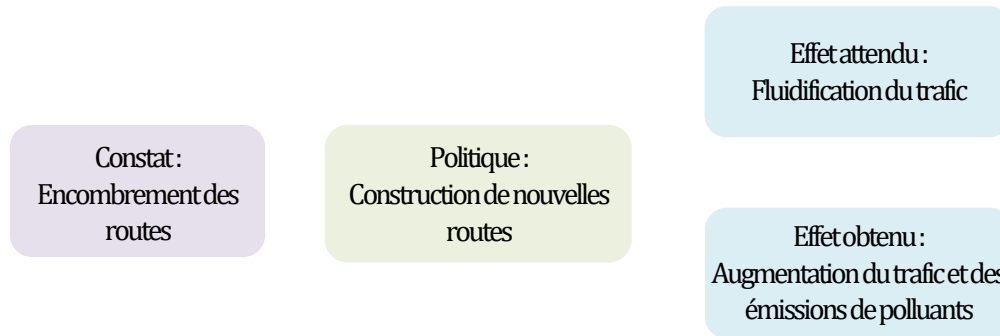
Depuis les années 1990, les autorités publiques en charge des transports urbains ont constaté et étudié le phénomène de la circulation induite (Su, 2011). L'ouverture de nouveaux tracés (routes, autoroutes, rocade, etc.) ou de voies supplémentaires sur les tracés existants est censée remédier à l'encombrement et aux embouteillages récurrents. L'extension des capacités routières n'apporte pourtant pas la réponse adéquate. Les nouvelles voies sont très vite elles aussi encombrées au même titre que les anciennes. De nombreuses villes à travers le monde vont dès lors développer des politiques incitatives (circulation alternée, péages urbains) plutôt que capacitaires.

A partir des années 2000, les préoccupations environnementales vont s'ajouter à celle de la gestion de l'encombrement du trafic. La circulation induite entraîne en effet un surcroît significatif d'émissions de polluant (Lee, 2018). S'y ajoute une empreinte foncière croissante, d'autant plus préoccupante si les espaces concernés étaient à vocation agricole ou de réserve de biodiversité.

Des investigations empiriques récentes sur données nord-américaines (Zolnik, 2018) confirment que le développement capacitaire amène bien une croissance de l'utilisation des infrastructures

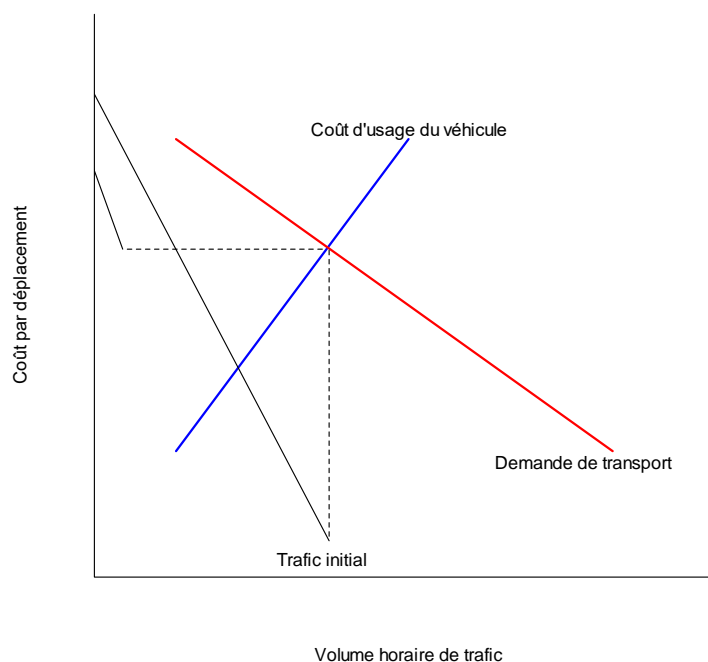
plutôt qu'une fluidification de leur usage. Ce constat empirique peut être éclairé par une analyse simple du comportement d'un usager potentiel de la route face à une modification de l'environnement de ses choix. Les références précitées offrent une présentation plus rigoureuse et fouillée que celle proposée ici, dont l'objectif est essentiellement illustratif.

L'objectif de lutte contre le surencorement des routes s'appuie sur une extension capacitaire dont les effets obtenus s'avèrent bien différents des effets attendus :



Les graphiques qui suivent illustrent le mécanisme sous-jacent.

Figure 10 : Utilisation d'une infrastructure de transport : situation initiale

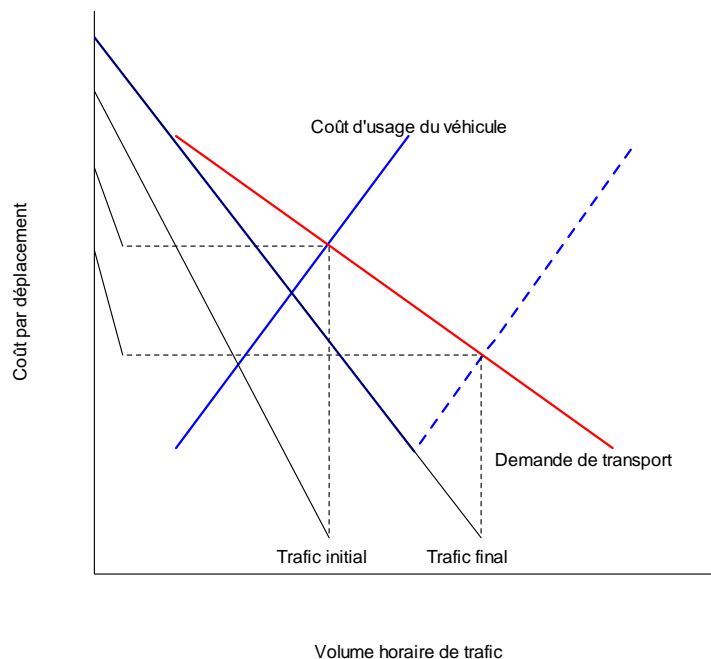


La figure 10 illustre la situation initiale, celle du constat d'un volume horaire de trafic jugé trop élevé. L'axe des abscisses indique le degré d'utilisation le degré d'utilisation d'une infrastructure de transport, par exemple une autoroute urbaine de type rocade. L'axe des ordonnées décrit le coût d'usage de cette infrastructure. Ce coût d'usage regroupe l'ensemble des coûts associés à l'utilisation d'un véhicule (carburant, amortissement, péage éventuel, coût d'opportunité du temps passé dans les transports, etc.).

L'économie des transports est en mesure de fournir des mesures précises de ce coût, dont on voit à la figure 10 qu'il croît avec le volume horaire de trafic (droite bleue désignée par le coût d'usage du véhicule). Plus ce volume horaire est élevé et plus la congestion du trafic augmente, ce qui se traduit par des temps de trajet plus élevés, une consommation de carburant plus importante et usure plus rapide du véhicule). D'un autre côté, la demande de transport (droite rouge) augmente logiquement lorsque le coût d'utilisation de la rocade diminue. Un exemple est la baisse d'un péage urbain. A l'équilibre, c'est-à-dire au croisement des deux droites, on obtient le coût d'usage constaté et le niveau d'utilisation (et donc de congestion) de la rocade.

Si le constat est posé d'un niveau trop élevé d'usage de la route, une réponse peut consister en une augmentation capacitaire. La politique correspondante a par exemple pour traduction l'ouverture d'une nouvelle voie qui s'ajoute aux voies existantes augmentant ainsi l'espace de circulation disponible. Structurellement, le coût d'usage du véhicule baisse : le temps de transport décroît, la vitesse plus stable économise le carburant, etc. La droite bleue (désormais en pointillé) représentant le coût d'usage se déplace donc vers la droite, traduisant les nouvelles conditions d'usage de l'infrastructure de transport (figure 11). Les usagers potentiels se trouvent donc incités à l'utiliser plus. Le résultat en apparence paradoxal mais pourtant logique est que le volume horaire d'équilibre est plus élevé qu'initialement, alors même que la politique mise en œuvre était censée le diminuer.

Figure 11 : Extension capacitaire d'une infrastructure de transport



La situation peut revenir à l'équilibre initial à l'aide de mesures incitatives (augmentation du péage urbain, développement du déplacement collectif ou partagé, etc.) mais la politique capacitaire n'en aura pas moins mobilisé des fonds publics qui auraient pu être plus efficacement affectés d'autres usages.

7.3 Annexe 3 : données des figures de la section 4

Les numéros des tableaux de cette annexe correspondent à ceux des figures de la section 4.

Source et signification des variables

Direction de l'administration pénitentiaire

- RegNames : Directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)
- NbDet2019 : Nombre de détenus dans la région en 2019
- NbDetHab2019 : NbDet2019 pour 100 000 habitants
- NbPlaces2019 : Nombre de places disponibles dans la région en 2019
- NbPlacesHab2019 : NbPlaces2019 pour 100 000 habitants
- DensCarc2019 : Densité carcérale régionale en 2019
- DensCarc2030 : Densité carcérale régionale en 2030
- NbSuivOuv2019 : Nombre des suivis ouverts dans la région en 2019
- NbSuivOuvHab2019 : NbSuivOuv2019 pour 100 000 habitants
- SasProg : Futures places de SAS par région
- RepSasProg : Proportion des places de SAS attribuées aux régions

Insee

- PopReg1990 : Population des régions en 1990
- PopReg2019 : Population des régions en 2019
- PopReg2030 : Projection de la population régionale en 2030
- CrPopReg1990_2019 : Croissance de la population régionale entre 1990 et 2019

Tableaux des données des figures

Tableau1

	RegNames	PopReg2019	NbDet2019	NbDetHab2019
1	Paris	12213	13653	111.8
2	Lyon	8026	6837	85.2
3	Marseille	5398	7800	144.5
4	Lille	5978	7405	123.9
5	Rennes	10435	8510	81.6
6	Bordeaux	5987	5389	90.0
7	Toulouse	5892	6204	105.3
8	Strasbourg	5518	6018	109.1
9	Dijon	5362	4851	90.5

Tableau2

	RegNames	PopReg2019	NbPlaces2019	NbPlacesHab2019
1	Paris	12213	10127	82.92
2	Lyon	8026	5956	74.21
3	Marseille	5398	6807	126.10
4	Lille	5978	6502	108.77
5	Rennes	10435	7681	73.61
6	Bordeaux	5987	5226	87.29
7	Toulouse	5892	4430	75.19
8	Strasbourg	5518	5613	101.72
9	Dijon	5362	4275	79.73

Tableau3

	RegNames	NbPlaces2019	NbDetHab2019	DensCarc2019
1	Paris	10127	111.8	135
2	Lyon	5956	85.2	115
3	Marseille	6807	144.5	115
4	Lille	6502	123.9	114
5	Rennes	7681	81.6	111
6	Bordeaux	5226	90.0	103
7	Toulouse	4430	105.3	140
8	Strasbourg	5613	109.1	107
9	Dijon	4275	90.5	113

> Tableau4

	RegNames	PopReg1990	PopReg2019	CrPopReg1990_2019	NbDet2019	NbDetHab2019
1	Paris	10644	12213	114.7407	13653	111.8
2	Lyon	6668	8026	120.3659	6837	85.2
3	Marseille	4506	5398	119.7958	7800	144.5
4	Lille	5770	5978	103.6049	7405	123.9
5	Rennes	8976	10435	116.2545	8510	81.6
6	Bordeaux	5114	5987	117.0708	5389	90.0
7	Toulouse	4546	5892	129.6084	6204	105.3
8	Strasbourg	5274	5518	104.6265	6018	109.1
9	Dijon	5075	5362	105.6552	4851	90.5

> Tableau5

	RegNames	CrPopReg1990_2019	RdDensCarc2019
1	Paris	114.7407	135
2	Lyon	120.3659	115
3	Marseille	119.7958	115
4	Lille	103.6049	114
5	Rennes	116.2545	111
6	Bordeaux	117.0708	103
7	Toulouse	129.6084	140
8	Strasbourg	104.6265	107
9	Dijon	105.6552	113

> Tableau6

	RegNames	NbSuivOuv2019	PopReg2019	NbSuivOuvHab2019	NbDetHab2019
1	Paris	23563	12213	192.9338	111.8
2	Lyon	19027	8026	237.0670	85.2
3	Marseille	12152	5398	225.1204	144.5
4	Lille	17565	5978	293.8274	123.9
5	Rennes	25252	10435	241.9933	81.6
6	Bordeaux	14622	5987	244.2292	90.0
7	Toulouse	14657	5892	248.7610	105.3
8	Strasbourg	14206	5518	257.4484	109.1
9	Dijon	15083	5362	281.2943	90.5

> Tableau7

	RegNames	NbPlacesHab2019	PopReg2030	NbPlacesHab2030
1	Paris	82.92	12409	112.57
2	Lyon	74.21	8272	74.90
3	Marseille	126.10	5924	160.31
4	Lille	108.77	5993	124.01
5	Rennes	73.61	10752	81.17
6	Bordeaux	87.29	6169	91.57
7	Toulouse	75.19	6628	95.50
8	Strasbourg	101.72	5598	120.78
9	Dijon	79.73	5459	84.17

> Tableau8

	RegNames	NbDet2019	NbPlaces2019	NbPlaces2030	DensCarc201	DensCarc2030
1	Paris	13653	10127	13969	1.348178	0.9773785
2	Lyon	6837	5956	6196	1.147918	1.1034538
3	Marseille	7800	6807	9497	1.145879	0.8213120
4	Lille	7405	6502	7432	1.138880	0.9963671
5	Rennes	8510	7681	8727	1.107929	0.9751346
6	Bordeaux	5389	5226	5649	1.031190	0.9539742
7	Toulouse	6204	4430	6330	1.400451	0.9800948
8	Strasbourg	6018	5613	6761	1.072154	0.8901050
9	Dijon	4851	4275	4595	1.134737	1.0557127

> Tableau9

	RegNames	NbSuivOuvHab2019	SasProg	RepSasProg
1	Paris	192.9338	690	0.34328358
2	Lyon	237.0670	240	0.11940299
3	Marseille	225.1204	300	0.14925373
4	Lille	293.8274	210	0.10447761
5	Rennes	241.9933	180	0.08955224
6	Bordeaux	244.2292	0	0.00000000
7	Toulouse	248.7610	150	0.07462687
8	Strasbourg	257.4484	120	0.05970149
9	Dijon	281.2943	120	0.05970149

Table des figures

Figure 1 : Taux de détention régionaux en 2019.....	24
Figure 2 : Nombre de places par régions en 2019.....	25
Figure 3 : Densité carcérales régionales en 2019	25
Figure 4 : Croissance de la population régionale et taux de détention régionaux en 2019	26
Figure 5 : Croissance de la population régionale et densités carcérales régionales en 2019.....	27
Figure 6 : Suivis fermés et ouverts régionaux en 2019.....	28
Figure 7 : Evolution de la capacité des parcs pénitentiaires régionaux.....	29
Figure 8 : Evolution de la densité carcérale à population détenue constante.....	30
Figure 9 : Suivi ouvert en 2019 et répartition des futures places de SAS	33
Figure 10 : Utilisation d'une infrastructure de transport : situation initiale.....	46
Figure 11 : Extension capacitaire d'une infrastructure de transport	47

Table des tableaux

Tableau 1 : Décomposition de la VAN-SE du programme des 15 000	15
Tableau 2 : Impact du redimensionnement de l'option de référence sur les composantes financières de la VAN-SE	16
Tableau 3 : Composantes de la VAN-SE : compléments de valeur financière ou socioéconomique	16

Baumettes 3

Date : mars 2021

MA 740 places

Informations globales	Evaluation socio économique	Surfaces
Type d'intervention : Construction neuve après démolition		Emprise du terrain : 4,3 ha
Procédure : Conception-Réalisation		Propriété foncière : foncier pénitencier
Phase en cours : Etudes de conception		SU (estimée) : 15 300 m2 SDP (estimée) : 30 000 m2

Informations sur la photo :

Plan masse du site des Baumettes

Date : 2017



Informations sur l'opération

L'objectif majeur du projet de démolition-reconstruction du centre pénitentiaire Baumettes 3 est de créer une entité unique "Baumettes" avec le centre pénitentiaire Baumettes 2 livré en 2017. Le projet intervient dans le contexte de lutte contre la surpopulation carcérale à l'échelle régionale (Aix 2, Baumettes 2, Draguignan) et d'amélioration des conditions de détention.

A terme, Baumettes 2 et Baumettes 3 constitueront un seul centre pénitentiaire d'une capacité totale théorique de 1 313 places sur un terrain très contraint. Le site, de moins de 10 hectares, se situe dans un contexte urbain résidentiel à flanc de colline et présente un dénivelé important (20 mètres). Ce contexte urbain amène à répondre aux questions de nuisances sonores et de vis à vis engendrées par la proximité de l'établissement avec les résidences voisines.

L'emprise du projet Baumettes 3 est exclusivement dans le périmètre de l'enceinte actuelle du centre pénitentiaire historique des Baumettes, qui n'est aujourd'hui plus en activité. Les bâtiments seront entièrement démolis. Le mur historique sera conservé, à l'exception du tronçon entre les deux établissements afin de garantir une liaison entre les deux sites et de répondre aux exigences de fluidité des déplacements et aux contraintes de gestion des flux sur l'ensemble de la parcelle.

Planning de l'opération

Maitrise foncière :	foncier pénitencier
Démarrage des études de conception :	T1 2021
Démarrage des travaux :	2021
Livraison :	2025

Impact socio-économique

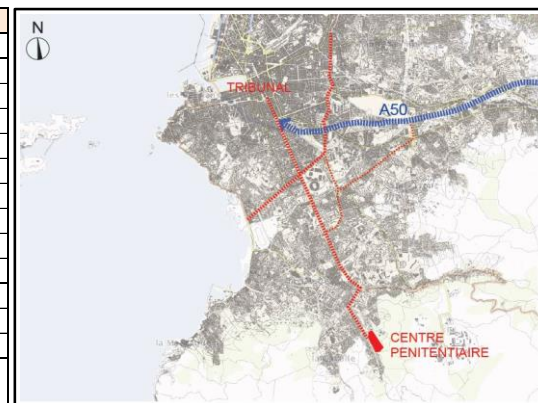
Emplois directs :	355
Emplois indirects :	30
Emplois induits :	165

Calibrage

MA	740
CD	
QAE	
SMPR	
Q Femmes	
Q Mineurs	
QSL	
TOTAL	740

Estimation du budget

Date de valeur :	juin-18
Amont	2 000 000 €
Etudes	1 990 000 €
Travaux	104 840 000 €
Equipement	0 €
Divers	1 100 000 €
PAI	13 290 000 €
CFE en € constants	123 220 000 €
PHP	14 470 000 €
CFE en € courants	137 690 000 €
Foncier :	0 €
Etudes préalables :	350 000 €
Autres	0 €
Toutes dépenses confondues	138 040 000 €



Insertion du projet dans son environnement

Occupation actuelle :	Bâtiments Baumettes Historiques désaffectés
Accessibilité routière :	Proximité D 559
Accessibilité transports en commun :	Bus reliant le centre pénitentiaire au métro
Proximité Tribunal :	7 km
Compatibilité des documents d'urbanisme :	PLU et SCOT compatibles avec le projet
Environnement futur	Inchangé : résidentiel périurbain