

**PREMIER
MINISTRE***Liberté
Égalité
Fraternité***Secrétariat général
pour l'investissement****Le Secrétaire général**Dossier suivi par Jean-Paul NICOLAÏ
Évaluation des investissements publics
contre-expertise@pm.gouv.frParis, le 26 07 2021
Avis 2021-n°102

<u>AVIS DU SGPI</u>	
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DU</u>	
PROJET DE CREATION DE LA PRISON DE RIVESALTES (PROGRAMME IMMOBILIER PENITENTIAIRE 15 000 PLACES) ¹	
Ministère concerné :	Ministère de la Justice
Date du rapport de contre-expertise (Programme)	14 octobre 2019
Date de réception du dossier Évaluation (Projet)	07 mai 2021
<u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE²</u>	
Coût total du projet examiné (Financement État selon le décret 2013-1211)	118 M€³ HT 2019 118 M€
VAN socio-économique	194 M€⁴ (€2019)
Principaux bénéfiques quantifiés	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des violences 24 M€ - Réduction des arrêts de travail 4,5 M€ - Réduction de la récidive 2,7 M€ - Réduction des recours 10,8 M€ - Suicides évités 149 M€
Dimensionnement	- Places : 500
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> - Durée des travaux : 3 ans - Mise en service : 2026
Projet déclaré à l'inventaire	OUI
Avis Autorité Environnementale	Non disponible

¹ Le présent avis est un avis dit allégé qui s'appuie sur le rapport de contre-expertise de l'ensemble du programme immobilier pénitencier remis au SGPI le 14 octobre et sur l'avis du SGPI du 24 octobre 2019 portant sur l'ensemble du programme 15 000 places (Avis 2019 n°84).

² Note d'évaluation socio-économique relative à l'opération de création d'un établissement pénitencier sur la commune de Rivesaltes (Pyrénées Orientales).

³ Le montant répertorié provient de l'inventaire 2021

⁴ L'ensemble des bénéfiques socioéconomiques du programme immobilier pénitentiaire national utilisés dans cette note sont évalués à partir de 2026 sur un horizon de 50 ans et actualisés avec un taux d'actualisation de 2,5 % à partir de 2019 (début du programme) et en intégrant le COFP de 1,2 (+PFRFP : 0,05)

1. Présentation du projet de construction d'une prison à Rivesaltes (Pyrénées Orientales)

Éléments de contexte : le programme immobilier 15 000

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

Le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire (2017) chargé de définir une stratégie globale de l'immobilier pénitentiaire en France conclut à la nécessité d'une loi de programmation (promulguée le 23 mars 2019) et fait plusieurs préconisations visant notamment à faire des quartiers de préparation à la sortie, requalifiés en structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), « *une priorité du programme immobilier et des lieux de forte innovation, que ce soit en terme architectural ou de prise en charge* ». Ce programme de 15 000 places concerne essentiellement des places de maisons d'arrêt dont la construction est programmée. Ce programme est au final marqué par deux caractéristiques majeures :

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

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

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.

Le projet : Rivesaltes-Perpignan

L'opération de construction d'un centre de détention à Rivesaltes correspond au besoin identifié de places de détention dans l'agglomération de Perpignan et plus généralement dans les Pyrénées orientales. Elle vient renforcer la Direction inter-régionale des services pénitentiaires de Toulouse qui est celle qui connaît en France, depuis plusieurs années, la plus forte densité carcérale et qui connaît une forte évolution démographique. Le quartier Maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Perpignan se trouve structurellement en situation de sous capacité ce qui se traduit par une surpopulation carcérale élevée (un taux d'occupation moyen évalué à 210 % en 2020). L'analyse des projections de la population pénale conduit à chiffrer le besoin à près de 500 places de prison. Ce qui devrait permettre d'atteindre un taux d'encellulement individuel à 80 % et de soulager également les maisons d'arrêts de Carcassonne et de Foix.

Le site retenu met ce nouvel établissement à proximité des principaux services publics et partenaires, ce qui permet de faciliter et de rationaliser les nombreux flux que génèrent ces établissements. Ce nouvel établissement, un centre de détention réservé aux hommes majeurs, participe également à diversifier les structures sur le territoire afin de favoriser des prises en charge plus individualisées et de s'adapter aux besoins locaux. Les capacités nouvelles de ce nouveau site permettront notamment de mieux utiliser le quartier d'hébergement du centre pénitentiaire plus proche du Tribunal judiciaire.

Le projet entre en phase opérationnelle, les travaux doivent être engagés en 2023 pour une mise en service effective en 2026. Le coût de l'investissement est estimé à 118 M€.

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Le dossier d'évaluation transmis au SGPI se propose de décliner les principaux éléments mis en évidence dans le dossier portant sur l'ensemble du programme immobilier pénitencier 15 000 places comprenant près de 50 opérations immobilières.

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

Options et variantes examinées :

Le dossier ne propose pas une analyse comparative des options et variantes du projet.

Dimensionnement proposé :

Le nouvel établissement conduit non seulement à augmenter le nombre de places (500) sur le territoire, mais il permet également de réallouer les différents types de détenus sur plusieurs sites.

Calendrier :

L'opération sur Rivesaltes est inscrite dans le programme 15 000 places de prison et fait partie des opérations permettant la création de 8 000 places supplémentaires dans le quinquennat.

Indicateurs socio-économiques :

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

Indicateurs de performance :

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

La dimension environnementale et énergétique n'est pas intégrée dans l'évaluation. Certains impacts sur le territoire sont explicités et intégrés.

Cartographie des risques :

L'analyse du risque spécifique à ce projet n'est pas reprise dans le dossier présenté.

Mode de réalisation : Conception Réalisation

La procédure retenue n'est pas discutée dans le dossier.

Rappel des guides méthodologiques de référence :

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

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

3. Contre-expertise réalisée

La procédure

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

Dans un courrier adressé au directeur de la Direction de l'administration pénitentiaire, en date du 15 Janvier 2020, le SGPI attirait l'attention sur les questions que pose le traitement des projets figurant dans le programme 15 000 et dont le seuil dépassait 100M€. Le SGPI s'accordait sur le fait qu'il convenait de tirer parti du travail important d'évaluation engagé autour de l'ensemble du programme et d'alléger en conséquence la charge du Ministère dans le traitement de chacune de ces opérations, mais souhaitait qu'on trouve un dispositif adapté à ces projets pour ne pas renoncer aux obligations légales.

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

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

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

La DAP a saisi le SGPI le 7 mai 2021 pour qu'il émette un avis sur l'évaluation socio-économique du projet de centre de détention de Rivesaltes. Le SGPI s'est appuyé sur les travaux engagés pour la constitution d'un guide méthodologique détaillé par les contre-experts indépendants. Le respect par l'administration pénitentiaire des exigences de ce guide en construction permet au SGPI de rendre un avis sans qu'il ne soit nécessaire d'organiser une contre-expertise indépendante supplémentaire dédiée à ce dossier.

4. Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique remis au SGPI décrit un des projets du programme immobiliser pénitentiaire de 15 000 places de prison qui vise à créer, sur la commune de Rivesaltes (Pyrénées Orientales), 500 places de prison.

Le dossier d'évaluation socio-économique décline précisément plusieurs attendus qui ont été mis en évidence dans le programme dans son ensemble et qui vise à répondre à la surpopulation carcérale en optant pour une diversification des établissements.

Le dossier transmis pour l'opération fait clairement apparaître la valeur économique des impacts positifs associés à l'amélioration des conditions de détention que l'analyse sur l'ensemble du programme avait pu mettre en évidence. Il est conforme aux attendus.

Le bilan de cette opération en se concentrant sur quelques bénéfiques attendus, notamment ceux associés à la réduction des violences sur le personnel, à la réduction des recours liée aux conditions de détention et aux suicides évités, apparaît nettement positif.

Le SGPI considère compte tenu de la qualité du travail engagé avec l'administration pénitentiaire que les procédures mises en œuvre pour décliner les avantages du programme sont conformes.

Le SGPI émet en conséquence un avis favorable sur ce projet.

Le SGPI se félicite tout d'abord de l'effort engagé pour objectiver sur cette opération les attendus du programme. Il rappelle ensuite que cette procédure adaptée s'accompagne d'une rencontre annuelle avec le SGPI pour tirer parti des évaluations d'avancée du programme et la pertinence du cadre méthodologique qui est appelé à s'enrichir des retours d'expérience.

Il encourage la Direction de l'administration pénitentiaire à capitaliser les méthodes et à alimenter et enrichir ces approches dans les dossiers des prochaines opérations en portant attention notamment sur :

- Le bilan carbone des opérations au regard de la situation de référence ;
- La mise en évidence des surcoûts engagés pour intégrer les projets dans leur territoire ; ces surcoûts traduisent en effet l'effort engagé pour minimiser les nuisances associées à ces projets.

Par ailleurs, le bilan sur l'opération de Rivesaltes montre un bénéfice modeste sur le volet réinsertion, qui peut surprendre compte tenu des enjeux associés à cette dimension et du fait que cet attendu est un élément important qui justifie le programme dans son ensemble. Il y a un véritable enjeu à caractériser l'impact de l'amélioration des conditions de détentions sur ce point.

Nous rappelons de ce fait les recommandations que nous faisons dans l'avis sur le programme :

- 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.


Guillaume Boudy