



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS,

Paris, le 15 mai 2017  
Avis 2017-n°51

<b><u>AVIS DU CGI</u></b>	
<b>Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Gradignan - Bordeaux</b>	
Ministères concernés Ministère de la Justice Date de réception du dossier 24 mars 2017 Date du rapport de contre-expertise 11 mai 2017	
<b><u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u></b>	
<b>SYNTHESE DE L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE SELON LE MINISTERE DE LA JUSTICE <sup>1</sup></b>	
<b>Coût des investissements</b> <i>dont financement de l'Etat au sens du décret 2013-1211</i> (Hors coûts démolition/entretien du bâtiment A)	<b>125 M€<sub>2016</sub> TTC</b> 125 M€
<b>VAN financière</b>	n.d.
<b>VAN socio-économique</b>	n.d.
<b>Principaux bénéfices et inconvénients</b>	Mise en conformité des bâtiments Extension du nombre de places
<b>Dimensionnement</b>	600 places dont (463 qMA_H <sup>2</sup> , 40 qMA_F ; 30 QM, 25 SMPR ; 42 QAE) Surface à construire : 40 000 m <sup>2</sup> SHON Surface à démolir : (Bât. B) 5 382 m <sup>2</sup> SHON <sup>3</sup>
<b>Calendrier</b>	Durée des travaux : 5 ans Année de mise en service : 2023
<b>Financement envisagé</b>	100 % Etat
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise du 11 mai 2017

<sup>1</sup> Source : dossier réalisé pour la contre-expertise par l'APIJ (Agence Publique pour l'immobilier de la Justice)

<sup>2</sup> Quartier Maison d'Arrêt (QMA) Homme et Femme, Quartier Mineur (QM), Quartier Hébergement du Service Médico Psychiatrique Régional (SMPR), Quartier d'accueil et d'évaluation (QAE)

<sup>3</sup> Source : « Audits techniques pour la gestion du patrimoine Immobilier de l'Etat en Gironde », DTTM Gironde, 2010, p.15, pièce complémentaire au dossier initial

## **1. Présentation du projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Gradignan**

### **Contexte et opportunité**

Malgré l'achèvement du programme de création de nouveaux établissements pénitentiaires initié en 2002, l'administration pénitentiaire ne dispose toujours pas aujourd'hui d'une capacité immobilière d'hébergement suffisante. Le projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan s'inscrit dans le cadre du programme de construction de 3200 places décidé par le ministère en septembre 2014. L'objectif de ce programme est de traduire, dans le respect des règles pénitentiaires européennes les objectifs fixés par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, puis par la loi relative à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, promulguée le 15 août 2014.

Le maintien d'un établissement sur le site pénitentiaire déjà bien intégré dans l'agglomération de Bordeaux présente de nombreux avantages en raison notamment des qualités intrinsèques du site qui sont rares et de qualité. L'ampleur du foncier disponible qui a permis de concentrer sur un même lieu de nombreux services permet également d'envisager des investissements importants.

### **Le projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Gradignan**

Le projet envisagé ici consiste essentiellement à effectuer une remise aux normes des locaux et à assurer un encellulement individuel conformément aux engagements pris par le ministre<sup>4</sup>.

L'établissement actuellement en service depuis 1967, dispose de 407 places réparties en deux bâtiments (A et B) et connaît en maison d'arrêt une surpopulation importante et supérieure à la moyenne nationale de 138 %.

Le bâtiment A est extrêmement vétuste et inadapté (taille des cellules insuffisantes, flux des détenus complexes à gérer, problèmes de sécurité en raison de son architecture, des locaux d'activités insuffisants en nombre pour répondre aux attentes réglementaires, un quartier disciplinaire mal disposé, etc.)

La capacité du futur centre pénitentiaire envisagée est fixée à 600 places.

L'établissement rénové doit comporter les mêmes types de quartiers selon la répartition suivante : 463 places « hommes », 40 places « femmes », 30 places « mineurs », 25 places « SMPR » et 42 places « accueil et évaluation ».

Au-delà de la question de la surpopulation, ce sont bien les désordres immobiliers des bâtiments du centre pénitentiaire, liés à la vétusté des locaux, au manque de salles d'activités et à la présence de cellules collectives qui motivent ce nouveau projet immobilier.

L'échéancier fait l'objet d'un développement très succinct en distinguant notamment les 3 scénarios envisagés : le calendrier varie d'un an entre le premier et les deux autres scénarios. Dans tous les cas de figure, les travaux débutent en 2019 et se terminent en 2022 pour le premier scénario et en 2023 pour les deux derniers.

---

<sup>4</sup> Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, *En finir avec la surpopulation carcérale*, 2016, 70 p.

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

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

L'option de référence n'a pas du tout été précisée ni chiffrée.

3 scénarios immobiliers ont été clairement explicités et le choix du scénario retenu a été justifié.

La question de l'avenir du bâtiment A, qui sera désaffecté, n'a pas été traitée.

### **Dimensionnement proposé et calendrier :**

Succinctement décrit et peu argumenté

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

Seul le coût d'investissement est fourni. A minima, il est nécessaire de fournir un coût complet au sens d'un coût actualisé du coût d'investissement, du GER et du coût d'exploitation du bâtiment.

Des indicateurs d'impacts socio-économiques sont abordés : recettes directes pour les collectivités et créations d'emplois liés au chantier. Ces éléments sont qualifiés à tort de bénéfiques socio-économiques.

Aucune identification des bénéfices pour les acteurs concernés ou pour la collectivité n'est esquissée.

### **Indicateurs de performance :**

Il est affirmé que le projet répond aux objectifs des programmes et , mais aucun indicateur et a fortiori aucune tentative de quantification des bénéfices énoncés : prévention du suicide, réinsertion, récurrence, conditions de travail des personnels, maintien des liens familiaux.

La question environnementale n'est abordée que par le seul respect des normes QEB - Qualité Environnementale des Bâtiments et par un soin particulier apporté aux espaces verts et extérieurs.

### **Cartographie des risques :**

La cartographie des risques se limite à la reprise d'items classiques associés à la procédure de réalisation conception, sans tentative de quantification.

Il est attendu que la cartographie des risques ne se limite pas aux travaux, et que l'identification des risques soit complétée d'une caractérisation plus forte : probabilité d'occurrence, impacts si possible quantifiés sur les coûts et les délais, mesures de maîtrise ou de réduction du risque.

**Mode de réalisation** : le choix de la procédure (conception-réalisation) n'est pas motivé.

**Rappel des guides méthodologiques de référence** : Le dossier initial ne fournit aucun guide méthodologique existant, alors qu'il doit probablement exister des références à l'APIJ.

Le rapport des contre experts constitue une excellente base pour élaborer un référentiel en matière d'évaluation socio-économique.

## 2. Contre-expertise réalisée

### La procédure

Le CGI a préalablement vérifié les curriculum vitae et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités pour leurs compétences en économie (Madame Julie DE BRUX, Consultante) et dans le domaine pénitentiaire (Julien MOREL D'ARLEUX, chargé de mission auprès du directeur de l'administration pénitentiaire<sup>5</sup>), puis validé la composition de l'équipe pour ce dossier.

Le CGI a transmis le dossier aux experts le 24 mars 2017. A la demande des contre-experts, des réunions d'étape ont été organisées les 27 mars, 4 et 19 avril, 11 mai 2017 ainsi que des auditions de l'APIJ, du Ministère de la Justice (4 et 18 avril 2017), de Monsieur Roberto GALBIATI (le 19 avril 2017) et une visite de la prison de Fleury-Mérogis le 2 mai 2017. Le dossier initial a été complété les 5, 6, 7, 12, 19, 20, 21, 26, 27 et 28 avril ainsi que le 4 mai 2017.

La remise du rapport s'est faite le jeudi 11 mai 2017.

La synthèse du rapport est la suivante.

#### **« Evaluation socio-économique du projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan et recommandations**

*« Il convient dans un premier temps de rappeler que les éléments initialement communiqués par le ministère de la justice ne constituaient pas une analyse socio-économique du projet d'investissement public ; en l'état du dossier, l'équipe de contre-expertise ne pouvait donc pas se prononcer sur l'opportunité du projet. Les auditions et la documentation transmise ont permis d'étayer un certain nombre d'options et de mieux comprendre les scénarii retenus par le ministère. [...].*

*« Pour faciliter l'évaluation des prochains dossiers, l'équipe de contre-expertise a souhaité se lancer dans l'exercice de l'évaluation socio-économique du projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan. En dépit du caractère exploratoire de ce travail, les résultats sont encourageants ; le calcul socio-économique dans le secteur pénitentiaire est possible. [...].*

*« S'agissant des résultats de l'évaluation socio-économique réalisée par l'équipe de contre-expertise, ils tendent à montrer que les 3 options de projet présentées par le ministère de la justice bénéficient plus à la collectivité qu'elles ne lui coûtent.*

*« Parmi les options de projet étudiées par les contre-experts, c'est l'option 3, option retenue par le ministère, qui maximise la valeur actualisée nette socio-économique. L'équipe de contre-expertise recommande de retenir cette option.*

*« Le bilan socio-économique de cette option de projet présente une création de valeur nette de 20,5 M€ sur 30 ans, les bénéfices étant largement tirés par l'impact en matière de prévention du suicide et de réduction de la récidive. Ce résultat souffre cependant d'une quantification trop parcellaire des impacts, en particulier il n'a pas été possible de mesurer les effets du projet sur les conditions de travail des personnels pénitentiaires.*

*« Globalement, vu l'état de vétusté des bâtiments et la surpopulation carcérale du site de Bordeaux-Gradignan, il apparaît très crédible que la reconstruction du centre pénitentiaire permettra d'améliorer considérablement les conditions de détention et par la même, la réinsertion des personnes détenues à leur sortie de détention, venant ainsi diminuer la probabilité de récidive.*

***« Cette perspective ne paraît valable qu'à condition que, conformément aux prospectives du ministère, le nombre de personnes détenues reste constant (600 personnes détenues) pendant toute la durée de fonctionnement de l'établissement. Par ailleurs, les éléments recueillis par la contre-expertise rappellent qu'un projet immobilier pénitentiaire ne peut être efficace que s'il est accompagné d'un projet global de service (programme de prise en charge des personnes détenues, management des équipes, développement des partenariats institutionnels et associatifs).***

---

<sup>5</sup> En attente de poste. Il a été soigneusement vérifié qu'il n'avait été associé en aucune manière à ce projet et que durant le temps de la contre-expertise, la DAP ne le solliciterait pas et ne lui ferait passer aucune information.

## ***Pistes de réflexion en vue d'une amélioration de l'efficacité des politiques pénales et pénitentiaires***

« La méthode et les axes de recherche pour la consolider étant posés, il revient désormais au ministère de la justice de se saisir à court-terme de l'évaluation de l'utilité et de l'efficacité de ses projets d'investissement et politiques publiques, en particulier celles relatives à la prévention de la récidive.

« En effet, dans le prolongement des conclusions de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive et de l'audition de Roberto Galbiati, il n'apparaît pas évident de mesurer de manière directe les impacts des politiques pénales et pénitentiaires portées par les gouvernements successifs depuis près de 30 ans, tant les changements ont été nombreux et les effets en question, entremêlés.

« Mieux prévenir la récidive : évaluation des politiques publiques sur les modalités d'exécution des peines

« Confronté à la préparation d'un nouveau programme immobilier pénitentiaire, le ministère de la justice s'est engagé, dans une démarche réflexive, avec le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire. Néanmoins, la question de l'efficacité de l'exécution d'une peine de prison, par rapport à d'autres sanctions ou modalités d'exécution de la peine (travail d'intérêt général, contrainte pénale, placement sous surveillance électronique, semi-liberté, etc.), doit encore être interrogée. En effet, des travaux académiques étrangers démontrent qu'il n'existe pas de causalité entre le niveau de délinquance et le taux de détention. Il s'agit avant tout de priorités de politiques pénales.

« Ainsi, il conviendrait de pouvoir évaluer l'effet des modalités d'exécution d'une peine privative ou restrictive de liberté pour la prévention de la récidive. En clair, est-il plus efficace pour la prévention de la récidive d'exécuter une courte peine d'emprisonnement :

- uniquement en aménagement de peine,
- avec une partie de détention ferme et un aménagement de peine,
- en préparant les conditions de la réinsertion au sein d'un établissement pénitentiaire,
- ou, comme le montrent les seules études réalisées en France sur cette question, faut-il éviter d'incarcérer pour un temps court et privilégier le contrôle et l'accompagnement en milieu libre ?

Si des travaux démographiques ont pu être réalisés en la matière et si la conférence de consensus de 2013 a permis une large collecte de données confirmant l'inefficacité des courtes peines de prison, il n'y a pas à ce jour en France des analyses socio-économiques permettant de « valoriser » le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine.

« En outre, l'équipe de contre-expertise recommande la mise en œuvre d'une évaluation du « coût socio-économique de la délinquance » comme cela a pu être mis en œuvre au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis.

« Mesurer les impacts de la détention : évaluation des conditions d'exécution des peines

« Des travaux de recherche pourraient s'attacher à mieux comprendre les effets du parcours d'exécution de peine sur la prévention de la récidive, en particulier en s'intéressant **aux conditions d'exécution de la peine d'emprisonnement**. L'accès aux activités (rémunérées, de formation ou de loisirs), le soutien des proches et la qualité des visites au sein des établissements pénitentiaires, la prévention des violences, le respect de l'encellulement individuel sont autant de conditions positives pour rendre le temps de détention utile et préparer concrètement la sortie. Pourtant, aujourd'hui, hormis quelques travaux exploratoires en France comme en Italie ou aux Etats-Unis, il n'y a pas d'étude approfondie sur ces questions et cela mériterait un réel programme de recherche qui pourrait être soutenu par France Stratégie et les ministères concernés.

« Dans cette perspective, il apparaît indispensable que des données soient effectivement accessibles aux chercheurs, en particulier les données de la DAP et du ministère de la justice sur la détention et sur les comportements à la sortie de détention. Ces données devraient pouvoir être utilement croisées à celles des casiers judiciaires et de Sécurité Sociale. Nous rappelons que ces recherches empiriques doivent permettre de dépasser les intuitions, ainsi que les simples corrélations, pour faire apparaître des causalités sur des séries longues visant à éclairer et guider la décision politique, au bénéfice de la collectivité nationale dans son ensemble. »

### 3. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de construction/réhabilitation du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan. Ce projet consiste essentiellement à effectuer une remise aux normes des locaux et à assurer un encellulement individuel. Le bâtiment A extrêmement vétuste et totalement inadapté. Par ailleurs, le site offre une opportunité d'extension apportant une réponse au programme national visant à construire de nouvelles places d'hébergement. La capacité du futur centre pénitentiaire envisagée est fixée à 600 places.

L'évaluation proposée n'est pas une évaluation socio-économique. S'il n'était pas réaliste de la produire en interne à ce stade, le dossier initialement transmis était excessivement succinct, trop peu quantifié et ne répondait que partiellement au cahier des charges décrit par le décret 2013-1211. De plus, les informations complémentaires souhaitées par les contre-experts n'ont pu être transmises rapidement.

Ce premier rapport de contre-expertise présente donc une importance cruciale car il décrit très clairement le type de documents et informations à produire dans le dossier initial et illustre une démarche possible d'évaluation socio-économique appliquée à un projet pénitentiaire.

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 CGI considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication réelle dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que, même si le dossier comportait une comparaison de 3 scénarios très proches, **l'évaluation proposée était nettement insuffisante** : le dossier initial, même complété en cours de contre-expertise, ne propose pas d'évaluation socio-économique (ni coût complet, ni énoncé des bénéfices, et analyse des risques limitée aux travaux).

En outre, la quasi-absence d'éléments sur le devenir du bâtiment A est problématique (destruction ou réhabilitation puis cession éventuelle ou gardiennage pour envisager ultérieurement une nouvelle extension de capacité sur le même site si les projections de population carcérale le justifient. ).

La **principale force du projet** de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan tient au traitement de la situation de vétusté et à la mise aux normes des conditions de détention. L'évaluation proposée par les contre-experts indique que la reconstruction devrait permettre une nette diminution des taux de récidive, celle-ci étant socialement très coûteuse.

**Au total, en ligne avec le rapport de contre-expertise, l'avis du CGI est favorable au projet de reconstruction d'un établissement pénitentiaire à Bordeaux-Gradignan et recommande que :**

- **la situation de l'avenir du bâtiment A soit rapidement étudiée ;**
- **compte tenu du délai de réalisation, le ministère de la justice veille à ce qu'en temps utile le projet de service de l'établissement soit adapté afin que les attendus du projet se réalisent aussi bien pour le personnel pénitentiaire que pour les personnes détenues.**

Le travail des contre-experts sur ce premier projet immobilier pénitentiaire, mené en temps très contraint, et sans disposer de toutes les informations souhaitables, a démontré qu'il était possible de construire une évaluation socio-économique dans les règles de l'art, de calculer une valeur actuelle nette, et que les résultats même partiels étaient déjà très éclairants.

**Le CGI adresse donc les recommandations suivantes au Ministère :**

- Pour les prochains projets présentés en contre-expertise au CGI : constituer un dossier d'évaluation socio-économique qui comporte dès le départ les informations nécessaires et pousse davantage l'analyse socio-économique du projet
- Engager une réflexion méthodologique et des études et recherches pour mieux cerner les impacts économiques de certains effets (impact de la réhabilitation immobilière sur l'absentéisme du personnel ou sur la réussite de la réinsertion des détenus, capacité optimale d'un établissement, etc.).
- Envisager une démarche d'évaluation socio-économique étendue aux programmes comme aux politiques pénales et pénitentiaires afin de leur donner un fondement plus rationnel. Une évaluation globale du plan encellulement individuel permettrait une approche plus pertinente, et ensuite une évaluation allégée de chacun des projets de ce plan. On peut aussi plus généralement espérer du recours à davantage d'évaluation socio-économique : une définition rationnelle des projets prioritaires, une appréhension du coût socio-économique de la délinquance ou encore un apport sur les alternatives à l'incarcération susceptible de rétroagir sur le nombre souhaitable de places de prisons.



Louis SCHWEITZER