

Rapport au Commissaire Général à l'Investissement

---

**Contre-expertise de l'évaluation socio-économique du  
Projet de reconstruction  
du centre pénitentiaire de Bordeaux- Gradignan**



11 mai 2017

Julie DE BRUX  
Julien MOREL D'ARLEUX

## Préambule

Le Commissariat général à l'investissement (CGI) a mené depuis septembre 2012 et à la demande du Premier ministre une réflexion sur les projets d'investissement public et leur évaluation. La démarche conduite dans le cas des infrastructures de transport sous le régime de l'instruction cadre de 2005 a d'ailleurs servi de référence dans cette réflexion qui avait une vocation plus large que le secteur des transports.

Entre temps, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012<sup>1</sup> est venu instaurer l'obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements (sans seuil), et sa contre-expertise indépendante et préalable au-delà d'un certain niveau de financement public. Son décret d'application, le [décret 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics](#), précise en particulier le cahier des charges du dossier d'évaluation socio-économique à constituer, le seuil au-delà duquel la contre-expertise est obligatoire, et les modalités de son organisation.

C'est en respectant toutes les règles prévues dans ce décret d'application (compétences, déclaration d'intérêt, délais) que le CGI a fait réaliser cette première contre-expertise indépendante d'un projet relatif à un établissement pénitentiaire.

Ce rapport a été établi à partir des documents fournis par le ministère de la justice et des réponses apportées aux questions des experts. Il ne saurait être reproché à ce rapport de ne pas tenir compte d'éléments qui n'auraient pas été communiqués à ses auteurs.

---

<sup>1</sup> La [loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017](#) dispose dans son article 17 que :

« Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret. »

## Table des matières

<b>Préambule</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>5</b>
Description succincte du projet .....	5
Démarche proposée par l'équipe de contre-expertise .....	6
<b>2. Les enjeux des programmes immobiliers de l'administration pénitentiaire</b> .....	<b>8</b>
Stratégie immobilière en matière pénitentiaire.....	8
Sous-jacents de la politique immobilière pénitentiaire et discussion.....	9
<b>3. Construction de l'option de référence et des options de projet</b> .....	<b>12</b>
L'option de référence .....	12
Les options de projet.....	13
<b>4. Analyse socio-économique</b> .....	<b>17</b>
<b>Identification des acteurs et qualification des types d'impact</b> .....	<b>18</b>
La société civile/ collectivité nationale .....	18
Les personnes détenues .....	19
Familles et proches des personnes détenues .....	20
Le personnel pénitentiaire .....	20
La collectivité locale .....	21
L'environnement .....	21
<b>Quantification et monétisation des impacts</b> .....	<b>22</b>
Les coûts financiers de reconstruction et d'exploitation du centre pénitentiaire .....	22
Les coûts liés au contentieux pour mauvaises conditions de détention.....	24
La diminution du risque de récidive.....	25
Les conditions de détention, santé des personnes détenues, surmortalité et violences .....	28
La qualité de vie au travail du personnel pénitentiaire.....	31
Recettes issues de l'éventuelle vente du foncier .....	32
Impact socio-économique de la présence d'une prison pour le territoire .....	33
Tonnes de CO <sub>2</sub> évitées liées à l'amélioration de l'efficacité énergétique du bâtiment .....	33
<b>Résultats de l'analyse socio-économique préliminaire menée en contre-expertise</b> .....	<b>34</b>
<b>5. Conclusions et recommandations</b> .....	<b>38</b>
<b>Evaluation socio-économique du projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan et recommandations</b> .....	<b>38</b>
<b>Pistes de réflexion en vue d'une amélioration de l'efficacité des politiques pénales et pénitentiaires</b> .....	<b>39</b>
Mieux prévenir la récidive : évaluation des politiques publiques sur les modalités d'exécution des peines .....	39
esurer les impacts de la détention : évaluation des conditions d'exécution des peines.....	40
<b>6. ANNEXES</b> .....	<b>41</b>
<b>Liste des pièces remises</b> .....	<b>41</b>
Documents remis préalablement à la contre-expertise .....	41
Documents transmis au cours de la contre-expertise.....	41
Recommandations relatives aux documents à transmettre pour les futurs dossiers du ministère de la justice.....	42
<b>Liste des auditions</b> .....	<b>43</b>
<b>Revue de littérature constituée au cours de la contre-expertise</b> .....	<b>43</b>



# 1. Introduction

## Description succincte du projet

L'opération présentée par le ministère de la justice vise à la reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan (33). Il s'agit d'effectuer une remise aux normes des locaux (prise en compte des dispositions issues de la loi 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire) et d'assurer un encellulement individuel conformément aux engagements pris par le ministre de la justice en application de l'article 100 de la loi pénitentiaire<sup>2</sup>.

L'établissement actuellement en service depuis 1967, dispose de 407 places réparties en deux bâtiments (A et B) et connaît une surpopulation importante, supérieure au taux moyen de 138 % pour les maisons d'arrêt au niveau national). La capacité du futur centre pénitentiaire est fixée à 600 places.

Le projet présenté par le ministère de la justice ne concerne que la réhabilitation du quartier maison d'arrêt (QMA) car l'actuel quartier de semi-liberté/quartier pour peines aménagées (QSL/QPA) a été mis en service en 2011 (82 places). Ce quartier récent répond au cahier des charges de l'administration pour la prise en charge des publics qui y sont affectés, il ne doit pas faire l'objet de travaux de mise aux normes dans le cadre du présent projet (la transformation en quartier de préparation à la sortie (QPS) s'effectuant avant la réalisation des travaux de rénovation de la maison d'arrêt). Le présent rapport ne concerne donc que l'évaluation des travaux pour le quartier maison d'arrêt. Le centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan héberge actuellement des personnes détenues « hommes », « femmes » et « mineurs » ainsi qu'un service médico-psychologique régional (SMPR). 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 ».

Dans le cadre du protocole « définissant le cadre conventionnel selon lequel l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) exerce la maîtrise d'ouvrage de plein exercice pour les opérations qui lui sont confiées par le ministère de la justice et des libertés » (2012), une décision du conseil d'administration de l'APIJ définit le plafond maximum d'une opération pour laquelle le ministère de la justice transfère les crédits à l'APIJ (autorisation d'engagement puis crédits de paiement)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> L'article 100 de la loi pénitentiaire prévoyait un moratoire de 5 ans pour permettre le respect du principe de l'encellulement individuel posé par le législateur en 1875. Il a été modifié par l'article 106 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, qui prolonge de 5 ans ce moratoire (jusqu'en 2019), cf. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, *En finir avec la surpopulation carcérale*, 2016, 70 p.

<sup>3</sup> Ministère de la justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), Protocole définissant le cadre conventionnel selon lequel l'agence publique pour l'immobilier de la justice exerce la maîtrise d'ouvrage de plein exercice pour les opérations qui lui sont confiées par le ministère de la justice et des libertés, 13 avril 2012, pp. 6-9.

Pour la rénovation du site de Bordeaux-Gradignan, une délibération du conseil d'administration de l'APIJ du 9 novembre 2016 a permis le passage de l'opération en phase opérationnelle pour un coût plafond prévisionnel de 125,11 M€ TTC (hors études préalables) et une livraison en plusieurs phases entre 2022 et 2023. Suivant les orientations du ministère de la justice, le seul mode de réalisation envisagé par l'APIJ, dans le cadre de ce dossier, est la conception-réalisation.

Conformément aux dispositions du décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013 pris en application de l'article 17 de la loi 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, l'APIJ et le ministère de la justice ont produit une évaluation socio-économique du projet qui fait l'objet de cette contre-expertise.

## Démarche proposée par l'équipe de contre-expertise

Le dossier présenté par le ministère de la justice dans le cadre du projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan est le premier qui fait l'objet d'une contre-expertise socio-économique par une équipe missionnée par le commissariat général à l'investissement.

Les éléments transmis par le ministère ne permettaient pas, initialement, d'engager une expertise socio-économique telle qu'elle est prévue par la loi 2012-1558. En particulier, le dossier était trop succinct sur les constats ayant entraîné la décision de reconstruire cet établissement pénitentiaire mais également sur les bénéfices attendus d'une telle rénovation.

*« L'évaluation socio-économique des projets a pour objet d'apprécier l'intérêt de chaque projet pour l'ensemble de la collectivité nationale et de permettre de hiérarchiser les différents projets en vue de leur réalisation<sup>4</sup>. »*

Dans un contexte de rareté budgétaire, l'analyse socio-économique permet d'évaluer et d'objectiver l'utilité des projets d'investissement. Par rapport à la situation d'aujourd'hui (avant la réalisation du projet), l'investissement coûte-t-il plus qu'il ne rapporte ? L'évaluation socio-économique se distingue de l'évaluation financière en ce qu'elle ne tient pas uniquement compte des coûts et bénéfices financiers mais également de coûts et de bénéfices pour lesquels le marché n'attribue pas *a priori* de valeur économique d'échange. Il s'agit donc d'identifier de manière la plus exhaustive possible quels sont les acteurs concernés puis de déterminer les indicateurs qui permettront de mesurer les effets du projet pour ces derniers et, enfin, d'attribuer une valeur économique à ces effets.

En d'autres termes, l'analyse socio-économique vise à évaluer et plus précisément à monétiser les impacts positifs et négatifs à long terme du projet pour l'ensemble de la collectivité, c'est à dire, dans le cas de la reconstruction d'un établissement pénitentiaire, pas seulement pour le ministère de la justice ou les personnes détenues, mais également pour les citoyens, les collectivités territoriales et les familles et proches des personnes détenues.

---

<sup>4</sup> Commissariat général à la stratégie et à la prospective (2013) Rapport de la mission présidée par Emile Quinet, Evaluation socioéconomique des investissements publics, 352 p.

Au fil des auditions et des documents complémentaires transmis (cf. annexes), plutôt que de se limiter à lister les éléments manquants à la contre-expertise d'un réel dossier d'évaluation socio-économique, l'équipe de contre-experts a choisi de réfléchir à l'élaboration d'une évaluation socio-économique exploratoire. Dans le champ pénitentiaire, les données socio-économiques sont rares, en France comme à l'étranger. La quatrième section de ce rapport s'attache à dresser des pistes de valorisation économiques des bénéfices et des coûts d'une politique pénale et pénitentiaire, en particulier sur son volet immobilier. Compte-tenu des délais impartis pour cette contre-expertise, il s'agit principalement d'hypothèses qui devront être discutées, approfondies, voire qui pourront être contestées. L'équipe des contre-experts est à la disposition des différents acteurs concernés pour cela.

## 2. Les enjeux des programmes immobiliers de l'administration pénitentiaire

### Stratégie immobilière en matière pénitentiaire

Depuis la fin des années 1980, et la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, cinq programmes immobiliers pénitentiaires se sont succédés et ont permis d'augmenter de 23 000 places nettes le parc immobilier pénitentiaire entre 1988 et 2017. Cette augmentation du parc a principalement été justifiée par la nécessité d'adapter la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires en raison de l'augmentation continue de la population pénale mais également par la nécessaire modernisation des conditions de détention, le parc pénitentiaire étant constitué principalement d'établissements construits avant 1945<sup>5</sup>. Les programmes immobiliers successifs ont généralement été désignés par le nombre de places de prison construites (programme 13 000, programme 4 000, programme 13 200, nouveau programme immobilier (NPI), programme 3 200...). Le nombre de places construites est supérieur à l'augmentation nette du nombre de places, la plupart des nouveaux établissements venant remplacer des structures vétustes (entraînant ainsi la fermeture de places jusqu'alors disponibles).

Le Parlement a rappelé, depuis la loi du 15 juin 2000, le principe de l'encellulement individuel qui a été inscrit dans le droit positif français en 1875. Cependant ce principe est toujours mis à mal par la surpopulation carcérale qui touche principalement les maisons d'arrêt et les centres pénitentiaires<sup>6</sup> (taux de densité carcérale<sup>7</sup> de 118 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en moyenne nationale, de 142 % pour les maisons d'arrêt<sup>8</sup>).

Ainsi, le gouvernement a souhaité lancer, à l'automne 2016, un nouveau programme de construction immobilière : le « plan encellulement individuel ». Ce plan a pour vocation la mise en service de 35 maisons d'arrêt, d'un établissement pour peine et de 28 quartiers de préparation à la sortie, prévoyant ainsi la création de 6 000 nouvelles places de prison.

---

<sup>5</sup> Pour une bonne connaissance des enjeux immobiliers pénitentiaires et un rappel historique détaillé, cf. le rapport de M. Urvoas et le rapport de la commission du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire remis le 4 avril 2017 au garde des sceaux (commission présidée par Jean-René Lecerf).

<sup>6</sup> Une maison d'arrêt est un établissement qui accueille principalement des personnes détenues en attente de jugement ou condamnés à des peines inférieures à 2 ans. On désigne comme centre pénitentiaire les établissements disposant de plusieurs régimes de détention dans des quartiers distincts (par ex. un quartier maison d'arrêt et un quartier de semi-liberté comme pour l'établissement de Bordeaux-Gradignan).

<sup>7</sup> Nombre de personnes détenues pour 100 places de prison.

<sup>8</sup> Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des métiers et de l'organisation des services, bureau des statistiques et des études (Me5), statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (en ligne).

La rénovation/reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan a initialement été prévue en 2009 dans le cadre du nouveau programme immobilier. Les études ont été interrompues en 2012 par le gouvernement issu de la nouvelle mandature. Dans le cadre de la préparation du plan encellulement individuel, le projet de rénovation du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan a été relancé et l'APIJ a été officiellement mandatée par une décision validée par son conseil d'administration le 9 novembre 2016<sup>9</sup>.

## Sous-jacents de la politique immobilière pénitentiaire et discussion

Concernant l'établissement de Bordeaux-Gradignan, il ressort des éléments de diagnostics établis par l'APIJ et la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) que, au-delà de la question de la surpopulation, ce sont 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 (cf. *infra*).

Le présent rapport ne concerne que le projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan. Cependant, au regard des ambitions immobilières des gouvernements successifs depuis 30 ans, il serait utile qu'une expertise socio-économique dépassant la seule logique immobilière et interrogeant le choix des politiques pénales et de leur impact sur la récurrence puisse être mise en œuvre, dans une logique d'analyse « bénéfiques/coûts ».

En effet, les différents travaux menés sur le surpeuplement des prisons<sup>10</sup> montrent ainsi qu'il n'y a pas de lien direct entre le niveau de délinquance constaté dans un pays et le taux de personnes détenues. Ce dernier dépend directement des politiques pénales et pénitentiaires menées par les gouvernements et de l'articulation entre les sanctions pénales prononcées et les modalités d'exécution de celles-ci. R. Galbiati et A. Philippe mettent en évidence que, contrairement au discours généralement véhiculé, l'augmentation de la dureté des sanctions n'est pas une condition nécessaire à la réduction de la délinquance<sup>11</sup>.

Les comparaisons européennes sur les taux de personnes détenues sont ainsi à l'intérêt car ils font apparaître une très grande disparité pour des pays qui sont géographiquement proches :

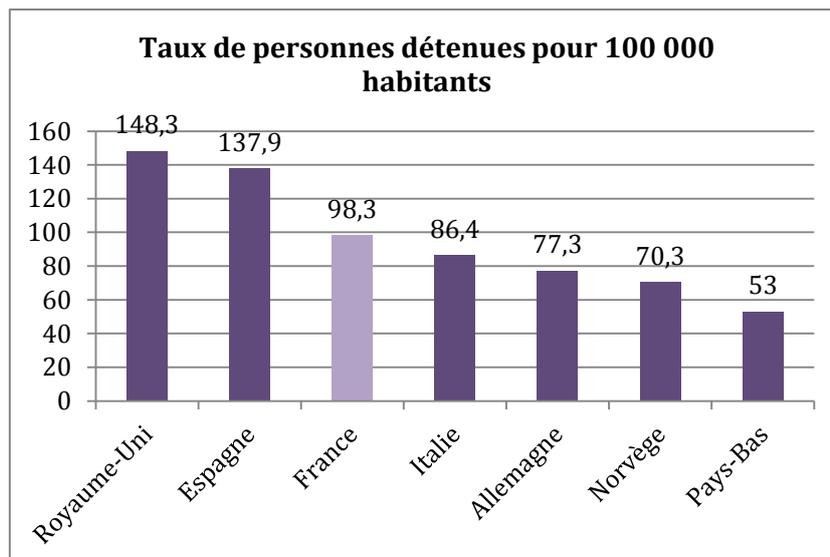
### **Graphique 1 : Comparaison des taux de détention**

---

<sup>9</sup> Ministère de la justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), délibération du conseil d'administration du 9 novembre 2016 relative au passage en phase opérationnelle de l'opération de reconstruction du centre pénitentiaire de Gradignan, p. 1.

<sup>10</sup> Cf. Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le surpeuplement carcéral*, direction générale droits de l'Homme et État de droit, Strasbourg, juin 2016, 34 p. ; Nils Christie, *L'industrie de la punition Prison et politique pénale en Occident*, Autrement, 2003, 232 p.

<sup>11</sup> Roberto Galbiati et Arnaud Philippe. « 3. Enfermez-les tous ! Dissuasion et effets pervers des politiques répressives », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 14, no. 1, 2014, pp. 44-57.



*Source : Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE), 2016*

En France, le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* remis au garde des Sceaux, ministre de la justice, le 4 avril 2017 s'est attaché à comprendre les raisons du surpeuplement carcéral en France et a formulé 24 propositions pour une politique immobilière plus efficiente en matière carcérale. Cependant, il n'existe pas aujourd'hui de travaux économétriques<sup>12</sup> sérieux permettant une évaluation socio-économique des politiques publiques pénales et pénitentiaires.

Il serait pourtant nécessaire de pouvoir évaluer s'il est plus efficient en termes de prévention de la récidive, pour la collectivité nationale et au regard de la charge sur les finances publiques d'exécuter sa peine en établissement pénitentiaire ou en aménagement de peine ou, lorsqu'il y a un emprisonnement, dans un établissement surencombré ou dans une prison donnant accès à de multiples activités.

Par exemple, il est établi que le coût d'une journée de détention (JDD) est supérieur à celui d'une journée de placement sous surveillance électronique (PSE) ou de semi-liberté (SL)<sup>13</sup>. Par ailleurs, plusieurs études démontrent de manière concordante que les modalités d'accès aux activités et/ou à un encellulement individuel en cours de détention ont un impact direct pour faire baisser la récidive, de même que les modalités d'exécution de peine (sortie en aménagement de peine)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Par rapport à de simples statistiques descriptives, l'économétrie permet d'établir des liens de causalités (au-delà des corrélations) entre phénomènes ou comportements et de discuter des déterminants de l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre.

<sup>13</sup> DAP, bureau de la performance, Etude sur les coûts complets de journées de détention, 2015 : coût JDD : 106,13 €, coût journée de placement à l'extérieur : 33,42 €, coût journée de SL : 9,94 €, coût journée de PSE : 8,92 €.

<sup>14</sup> Cf. notamment Giovanni Mastrobuoni et Daniele Terlizzese, *Rehabilitating Rehabilitation: Prison Conditions and Recidivism*, March 2015, Working Paper - Einaudi Institute for Economics and Finance (EIEF), 42 p.,

Aurélien Ouss, *Prison as a School of Crime: Evidence from Cell-Level Interactions* (December 2011, 23 p., Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, DAP, *cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, mai 2011, 8 p.

Par exemple, R. Di Tella et E. Schargrotsky<sup>15</sup> utilisent les différences idéologiques des juges argentins (différences idéologiques qui s'expriment par le niveau de sévérité des peines) lesquels sont aléatoirement désignés pour prononcer les peines. Ils montrent que les individus passant une partie de leur peine sous surveillance électronique plutôt qu'en détention récidivent moins, toutes choses égales par ailleurs, ce que l'on retrouve également dans les travaux menés en France<sup>16</sup>.

Nous présentons, dans la 4<sup>ème</sup> partie de ce rapport, les prémisses d'une évaluation des impacts d'une politique immobilière carcérale sur la prévention de la récidive et le coût du crime. Il s'agit, à ce stade, de pistes de réflexion qui devront être étayées par des travaux scientifiques, aujourd'hui quasi-inexistants pour la France alors que ces questions ont pu faire l'objet de recherches universitaires à l'étranger et principalement aux Etats-Unis.

---

<sup>15</sup> Di Tella, Rafael et Schargrotsky, Ernesto. (2013). « criminal Recidivism after prison and electronic monitoring ». *Journal of Political Economy*. 121 :28-73

<sup>16</sup> Anaïs Henneguelle, Benjamin Monnery, Annie Kensey, "Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France" *The Journal of Law and Economics* 59, no. 3 (August 2016): pp. 629-667.

### 3. Construction de l'option de référence et des options de projet

Comme rappelé en introduction, l'évaluation socio-économique vise à comparer le différentiel des bénéfices et des coûts entre la situation prévalant avant la mise en œuvre de l'investissement et la situation une fois les investissements réalisés. L'objectif étant de déterminer si le *statu quo* est, ou pas, préférable à la réalisation du projet.

Pour l'économiste, la situation avant la mise en œuvre du projet est appelée « option de référence », alors que les différentes situations de projets proposés sont appelées « options de projet ». Nous les décrivons dans les sous-sections qui suivent.

#### L'option de référence

L'analyse socio-économique présentée par le ministère de la justice ne permettait pas d'établir une « option de référence » pouvant servir de point de comparaison pour les différentes options de projet envisagées dans le cadre de la réhabilitation du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan.

L'analyse des documents transmis et les auditions réalisées ont permis de décrire une option de référence qui correspondrait, en théorie, au maintien en l'état des bâtiments actuels, avec leurs contraintes et leurs atouts, en projetant les efforts d'entretien et de renouvellement des équipements pour les 30 prochaines années.

A ce titre, la prise en compte des rapports d'activité de l'établissement pour les années 2012 à 2015, permet de bien mesurer les contraintes bâtementaires de ce site mis en service depuis un demi-siècle.

Le site actuel présente un sous-dimensionnement en termes de locaux d'hébergement : 554 personnes étaient détenues en moyenne en 2015 pour une capacité opérationnelle de 407 places (taux d'occupation de 136 %) et la situation s'est encore dégradée avec 601 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les projections d'évolution de la population pénale réalisées par le ministère de la justice pour la période 2017-2021 prévoient une légère augmentation du nombre de personnes écrouées et détenues sur le département de la Gironde qui maintiendront un niveau élevé d'occupation du quartier maison d'arrêt.

Un audit immobilier du bâtiment a été réalisé par la préfecture de la Gironde en 2010 dans le cadre de l'audit des bâtiments de l'Etat. Ce document très dense vient utilement éclairer l'analyse socio-économique transmise par le ministère de la justice. Cet audit relevait, en 2010, un état général du site « précaire<sup>17</sup> » et des conditions de détention et de travail « moyennes<sup>18</sup> » en concluant « il faut désormais s'interroger sur le devenir de cette maison d'arrêt ».

---

<sup>17</sup> « Les travaux intérieurs concernant l'ensemble des constructions du bâtiment A sont très importants. Les volumes d'impact et les espaces à réhabiliter sont conséquents. Il est même plus aisé de dénombrer les espaces qui ne nécessitent pas d'intervention. », Préfecture de la Gironde, DDTM, Audit des bâtiments de l'Etat, maison d'arrêt de Gradignan, 2010, p. 129.

<sup>18</sup> Préfecture de la Gironde, DDTM, *op cit*, p. 223 et s.

Les principaux points de vétusté du site concernaient : l'isolation thermique et la rénovation complète des menuiseries (54 % de déperdition thermique relevée pour le bâtiment A), la rénovation générale de l'intérieur des bâtiments d'hébergement (cellules) qui avaient une « qualité d'usage plutôt négative » et la rénovation des éclairages de sécurité.

L'ensemble de ces travaux de remise en état était évalué, en 2010, à 4,6 M€. Les rapports d'activité des années 2012 à 2014 font état de travaux de maintenance et d'entretien pour un montant cumulé de 550 k€ en trois ans, très en-deçà des préconisations de l'audit de 2010.

Par ailleurs, le ministère de la justice relève un manque de salle d'activités au sein du bâtiment A qui ne permet pas, en l'état, le développement de prises en charges conformes aux attentes de la loi pénitentiaire et aux recommandations du conseil de l'Europe<sup>19</sup> (accès à 5 h d'activités par jour et par personne détenue). Les éléments contenus dans les rapports d'activité de l'établissement mais également du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde attestent de ces contraintes malgré la qualité des interventions partenariales existantes pour la prise en charge individuelle et collective des personnes détenues.

Il convient surtout de relever que la sous-capacité structurelle du site engendre une sur-occupation des cellules qui crée un risque contentieux élevé pour l'administration pénitentiaire. S'il n'y a pas eu, selon les éléments transmis par le ministère de la justice, de contentieux collectif concernant les conditions de détention au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, les éléments d'analyse transmis sur la qualité des hébergements et le taux de sur-occupation du site ne permettent pas de négliger ce risque à court ou moyen terme au regard de ce qu'il a pu être constaté dans des établissements confrontés à des contraintes similaires (maison d'arrêt de Rouen, centre pénitentiaire de Marseille). Ces coûts de contentieux sont estimés dans l'évaluation socio-économique proposée en section 4.

Enfin, si l'établissement est régulièrement confronté à des suicides et à des actes de violences en détention, ceux-ci ne paraissent pas d'un niveau supérieur à ceux relevés dans d'autres structures similaires.

L'ensemble de ces éléments est donc pris en compte pour chiffrer une option de référence consistant en un entretien *a minima* des locaux pour les 30 prochaines années.

## Les options de projet

Dans le cadre du projet de rénovation/extension du site pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, le ministère de la justice explore 3 scénarii immobiliers permettant de porter la capacité d'hébergement en quartier maison d'arrêt (QMA) à 600 places. Ces 600 places de QMA (auxquelles s'ajoutent les 82 places de QSL/QPA) correspondent aux besoins, aujourd'hui évalués par le ministère, en termes de places d'hébergement, vu les projections d'évolution de la population pénale (2017-2021) transmises pendant la contre-expertise.

C'est sur la base de cette projection de population carcérale que se fonde l'équipe de contre-expertise pour réaliser l'ébauche d'évaluation socio-économique. Il convient toutefois de souligner qu'il s'agit ici d'une hypothèse forte. En effet, comme suggéré par l'article de R. Galbiati et A. Philippe déjà cité, les politiques répressives, si elles peuvent avoir des effets dissuasifs, ne sont pas dénuées d'effets pervers. Aussi, le nombre de places nécessaires pourrait être remis en question par une analyse critique de la politique pénale et des taux d'incarcération au regard du niveau de délinquance constaté.

---

<sup>19</sup> Loi n°2009-1436 pénitentiaire, article 27 (obligations d'activités), Comité des ministres du conseil de l'Europe, Recommandation (2006)2, Règles pénitentiaires européennes, en particulier la règle n°25 relative au régime pénitentiaire

Après une rapide présentation des 3 options de projet, nous nous attacherons à comparer de façon qualitative, leurs avantages et leurs inconvénients dans le cadre de la prise en charge des personnes détenues.

La 1<sup>ère</sup> option (option 1 du rapport du ministère) consiste en une mise en conformité bâtiminaire de l'actuel bâtiment A accompagné d'une extension de locaux d'hébergement dans l'enceinte du bâtiment pour atteindre une capacité de 600 places (200 places pour le bâtiment rénové, 400 places pour le nouveau bâtiment). Ce scénario prévoit l'ensemble des travaux en site occupé. L'évaluation fournie par l'APIJ prévoit implicitement la démolition du bâtiment B mais ne la chiffre pas.

La 2<sup>ème</sup> option (option 2-a du rapport du ministère) correspond à la réalisation d'un établissement neuf de 600 places comprenant 3 quartiers hommes, un quartier femmes, un quartier mineurs, un quartier médical et un quartier arrivants hommes. Dans cette option, un quartier provisoire est réalisé au sein du bâtiment A pour permettre de reloger les personnes détenues du bâtiment B durant les travaux de construction du nouvel établissement en lieu et place de l'actuel bâtiment B. L'évaluation fournie par le ministère de la justice est muette, une fois la livraison du futur bâtiment B effective, sur le devenir du bâtiment A (démolition ou maintien de la structure vide – aucune des options n'étant chiffrée).

La 3<sup>ème</sup> option (option 2-b du rapport du ministère) correspond à la réalisation d'un établissement neuf de 600 places comprenant 3 quartiers hommes, un quartier femmes, un quartier mineurs, un quartier médical et un quartier arrivants hommes. Dans ce cas, la construction du nouvel établissement est d'abord réalisée sur un site libre à proximité de l'actuel bâtiment B (construction de 2 quartiers hommes et des bâtiments communs – env. 300 places de détention). Une fois cette première phase terminée, les bâtiments sont mis en service pour accueillir les personnes détenues du bâtiment B et une partie des personnes détenues du bâtiment A. La deuxième phase de cette option prévoit une destruction du bâtiment B pour permettre la construction des derniers bâtiments du nouvel établissement. L'évaluation fournie par le ministère de la justice est muette, une fois la livraison du futur bâtiment B effective, sur le devenir du bâtiment A (démolition ou maintien de la structure vide – aucune des options n'étant chiffrée).

L'éventualité d'une 4<sup>ème</sup> option, qui prévoirait la réalisation d'un établissement neuf de 600 places ainsi qu'une rénovation du bâtiment A avec diminution de la capacité d'hébergement de celui-ci (200 places), a été évoqué dans le cadre de la contre-expertise. Si les projections de croissance (2017 – 2021) de la population pénale pour le département de la Gironde ne semblent pas, aujourd'hui, justifier une augmentation de la capacité d'hébergement du site au-delà de 600 places de QMA, nous estimons qu'un tel chiffrage doit être réalisé en raison du coût incompressible de destruction du bâtiment A (6 M€<sup>20</sup>) qui doit être mis en balance avec celui d'une rénovation du site *a minima*. En l'absence d'une politique pénale et pénitentiaire déflationniste, comme les délais de réalisation des projets immobiliers pénitentiaires (6 ans et 3 mois) sont supérieurs aux projections démographiques actuelles, il paraît nécessaire d'expertiser cette option dès à présent. De plus l'augmentation du nombre de places au-delà de 600 cellules pourrait permettre de désengorger les autres maisons d'arrêt de la direction interrégionale, elles aussi surpeuplées.

Le tableau qui suit présente les principaux avantages et inconvénients des différentes options possibles pour la rénovation/extension du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan.

---

<sup>20</sup> Estimation donnée par le ministère lors de l'audition du 18 avril 2017

**Tableau 1 : avantages et inconvénients des différentes options**

Option	Avantages	Inconvénients
<b>1</b>	- Livraison du nouvel établissement en 2022.	- Ne permet pas d'obtenir les surfaces attendues pour le développement des activités en détention (non-conforme au programme immobilier) ; - Contraintes liées à la réalisation des travaux en site occupé (surcoût).
<b>2</b>	- Mise en service d'un établissement de 600 places conforme aux attendus programmatiques.	- Livraison en 2023 ; - Nécessité de construire un hébergement temporaire dans l'enceinte du bâtiment A pour libérer l'emprise foncière du bâtiment B durant les travaux.
<b>3</b>	- Mise en service d'un établissement de 600 places conforme aux attendus programmatiques ; - Pas de travaux en site occupé.	- Livraison en 2023 ; - Incertitudes sur l'organisation RH lors de la mise en service des 2 premiers bâtiments du nouvel établissement.
<b>4</b>	- Mise en service d'un établissement de 600 places conforme aux attendus programmatiques - Pas de travaux en site occupé ; - Permet d'anticiper une éventuelle augmentation de la population pénale	- Livraison définitive postérieure à 2023 ; - Incertitudes sur l'organisation RH car maintien d'une organisation de service sur deux sites.

Dans l'étude fournie par le ministère de la justice, l'option 1 ne fait pas l'objet d'une analyse détaillée car elle ne permet pas une mise en conformité de l'établissement au regard des exigences du programme immobilier en matière d'accès à des salles d'activités ou de mise à disposition d'espaces communs. Les explications fournies par le ministère lors des auditions et les documents transmis au cours de la contre-expertise sont venus confirmer ce constat<sup>21</sup> :

*« L'option 1 est présentée comme peu crédible à la fois car elle est très couteuse au m<sup>2</sup> et plus encore à la place (la surface des cellules actuelles nous a amené à envisager une réhabilitation issue du retour d'expérience de la Santé, de type 3 cellules existantes pour 2 cellules créées, dont le coût au m<sup>2</sup> est supérieure à la construction neuve – de l'ordre de 2,5 k€/m<sup>2</sup> SHON avant application du coefficient d'intervention en site occupé), mais surtout car l'enceinte actuelle ne permet pas d'accueillir le besoin global qui ressort de la programmation, sauf à envisager des démolitions reconstructions de bâtiments existants et/ou une extension du mur d'enceinte.*

*Le recours à un marché global sectoriel permet le transfert des risques liés à l'interface entre conception et travaux, mais pas ceux liés à la connaissance de l'existant, qui sont beaucoup plus forts en réhabilitation qu'en neuf, pas plus que ceux liés aux conditions d'intervention en site occupé. Le protocole de maîtrise d'ouvrage de l'APIJ prévoit la prise en compte d'une provision pour aléas de 8 % pour du neuf et de 11 % pour de la réhabilitation. Ces provisions peuvent être revues à la hausse pour couvrir des aléas supplémentaires spécifiques à l'opération. C'est le cas ici pour couvrir les aléas liés au maintien en fonctionnement des bâtiments<sup>22</sup> »*

<sup>21</sup> A ce titre, le ministère de la justice et l'APIJ ont établi guide de programmation générique extrêmement détaillé (plus de 900 pages) décrivant précisément les modalités de réalisation architecturale d'un établissement pénitentiaire et ses attendus fonctionnels.

<sup>22</sup> Informations transmises par l'APIJ par courriel après l'audition du 18 avril 2017

A ce stade de l'expertise, s'il apparaît effectivement que le scénario 1 ne permet pas de répondre au cahier des charges du ministère de la justice en termes de prise en charge des personnes détenues, il n'est pas possible de prioriser les autres scénarii qui aboutissent à la mise en service d'un établissement équivalent en termes de fonctionnalités.

L'évaluation socio-économique prend alors tout son sens, car elle propose une unité de comparaison unique à des projets dont les impacts ne se produisent pas au même moment, ni sur les mêmes acteurs (par ex. les contraintes liées à la réalisation de travaux en site occupé ont principalement des conséquences sur le coût et la durée des travaux alors que le fonctionnement de plusieurs sites pénitentiaires de manière simultanée crée surtout des contraintes de ressources humaines). Une telle étude rend possible la mise en balance de la disparité des situations et éclaire le poids relatif des différents enjeux. C'est pour encourager cette voie et montrer que l'objectif est atteignable à un coût très mesuré, que l'équipe de contre-expertise propose dans la section suivante une ébauche de méthode.

## 4. Analyse socio-économique

La réalisation d'une évaluation socio-économique n'est pas le mandat confié par le CGI aux contre-experts.

Toutefois, sur les 25 pages que comptait le dossier d'évaluation transmis en vue de la contre-expertise, 9 pages concernaient l'identification des options étudiées et leurs coûts respectifs, tandis qu'une demi-page traitait des bénéfices attendus de la reconstruction de l'établissement pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan<sup>23</sup>.

Lors des auditions avec le ministère de justice effectuées pendant le déroulement de la contre-expertise au CGI, les principes de l'évaluation socio-économique qui semblaient méconnus, ont été indiqués.

Afin de montrer au ministère de la justice qu'il est possible de réaliser de telles évaluations, l'équipe de contre-expertise a souhaité se lancer dans l'exercice. Cet exercice, s'il montre une voie possible, est très incomplet en raison du peu de données disponibles, de leur fragilité, ainsi que des lourdes hypothèses faites par les contre-experts. Il s'agit donc d'une première tentative sur la base d'éléments parcellaires, réalisée dans un délai très contraint. **Aussi, toutes les précautions doivent être employées s'agissant de l'interprétation des résultats.**

Les lacunes de cette première tentative ont pour contrepartie l'intérêt de souligner les champs que le ministère de la justice devrait couvrir grâce à des études scientifiques, particulièrement en sciences économiques. Au-delà de la construction ou reconstruction de certains établissements pris de façon isolée, de telles études éclaireront utilement la politique pénale et pénitentiaire. Chercher à comprendre les déterminants de la récidive par exemple apparaît comme un chantier majeur dans lequel quelques gouvernements étrangers ont déjà décidé de se lancer afin de rendre leurs politiques pénales plus efficaces. L'équipe de contre-expertise incite vivement le ministère de la justice à suivre cette voie là.

---

<sup>23</sup> Les bénéfices identifiés étaient alors :

- le maintien des recettes directes de la collectivité (dotation globale de fonctionnement - DGF). Il n'est pas apparu à l'équipe de contre-expertise que ce bénéfice soit pertinent puisque le principe de l'évaluation socio-économique consiste à évaluer le différentiel entre le statu quo et les options de projet. Si le projet, quelle que soit l'option retenue, n'a pas d'impact sur le montant de cette dotation, alors ce bénéfice n'en est pas un ;
- Le développement économique local : de la même façon, le rapport initial indique « aucune modification n'est à prévoir sur cet aspect » ;
- La création d'emplois : le rapport indique le nombre d'employés mobilisés en phase chantier (200 en moyenne, 250 en pointe). Si ces emplois peuvent avoir un impact sur le tissu économique en phase de construction, il ne s'agit pas là d'une mesure de l'utilité du projet ; tout au plus de sa contribution au développement territorial. Néanmoins, on ne saurait retenir cet indicateur comme mesure de l'utilité du projet.

Au-delà du projet spécifique du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, ces effets sont contestés dans la littérature économique. Par exemple les emplois associés au chantier ne devraient pas être considérés comme étant liés à l'investissement. Puisque sans celui-ci ces emplois se seraient portés sur d'autres projets. Ce ne sont pas des bénéfices pour la collectivité mais des coûts qu'il faut consentir pour faire le projet.

Cette section est construite d'une façon que les contre-experts espèrent pédagogique. Dans un premier temps, nous listons les principaux types d'acteurs sur lesquels le projet aura un impact ; il ne s'agit à ce stade que d'intuitions, issues d'une séance de réflexion commune avec le ministère de la justice lors de l'audition du 18 avril 2017.

La deuxième sous-section propose d'aller au-delà des intuitions et retrace les résultats des travaux de la littérature académique. Cette littérature a en grande partie été obtenue lors de l'audition de Roberto Galbiati, chargé de recherches CNRS à Sciences Po ; elle permet, combinée aux recherches numériques opérées par les contre-experts dans les divers rapports d'activité, de quantifier la variation de bénéfices socio-économiques entre la situation actuelle et les options de projet.

Dans la troisième sous-section, nous discutons des résultats chiffrés de la tentative d'évaluation, tous les chiffres et hypothèses pouvant se retrouver dans le tableur fourni par ailleurs.

## Identification des acteurs et qualification des types d'impact

Cette première sous-section vise donc à l'identification des acteurs potentiellement touchés par la reconstruction de l'établissement de Bordeaux-Gradignan, ainsi qu'à la qualification des impacts.

### La société civile/ collectivité nationale

Lorsqu'un centre pénitentiaire est construit, la société civile est touchée à plusieurs égards :

- en tant que citoyens, dont la **protection** est renforcée, et ce :
  - **pendant la période d'incarcération des personnes détenues.** A ce titre, la sûreté et la sécurité des prisons permet à la fois d'éviter les intrusions et les évasions. Sur ce point, l'établissement de Bordeaux-Gradignan étant une reconstruction et non une prison nouvelle, le nombre de personnes détenues étant projeté comme stable, et aucun épisode récent d'évasion et d'intrusion n'ayant été signalé à l'équipe de contre-expertise, il est probable que l'impact de la reconstruction soit neutre sur la protection de la société civile
  - **à la sortie de détention.** En matière de prévention de la récidive, il convient de relever que 59 % des anciens détenus sont à nouveau condamnés dans les cinq années suivant leur libération.<sup>24</sup> Si dans la régression menée par les chercheurs visant à expliquer les déterminants de la récidive, les conditions de détention ne font pas partie des variables étudiées, il n'en demeure pas moins que l'étude met en évidence le fait que les aménagements de peine limitent les risques de récidive. Ainsi, les risques de re-condamnation des libérés n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine demeurent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'une libération conditionnelle. Nous verrons également dans la section dédiée à la quantification et monétisation des impacts que F. Drago, R. Galbiati et P. Vertova<sup>25</sup> montrent que les conditions de détention ont un effet sur la probabilité de récidive.

---

<sup>24</sup> Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda, *op cit*

<sup>25</sup> Francesco Drago, Roberto Galbiati et Pietro Vetrova, (2011), « Prison conditions and recidivism », *American Law and Economic Review*, vol. 13 n°1, 2011, 103-130

- En tant que **contribuables**.
  - Les **coûts financiers directs liés à la (re)construction d'une prison** sont payés par l'impôt et donc portés par les contribuables. Ces coûts financiers, pour l'option de référence comme pour les options de projets, seront détaillés dans la section relative à la quantification.
  - En tant que contribuables, les citoyens sont également exposés au risque de devoir payer des indemnités de contentieux liées aux mauvaises conditions de détention si le centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan demeure en mauvais état et continue de se délabrer.
  - **La probabilité de récidive à la sortie de détention**, laquelle, comme nous venons de l'esquisser, pourrait dépendre des conditions de détention, a en plus d'un coût psychologique, un coût financier pour la collectivité. En d'autres termes, les contre-experts suggèrent au ministère de la justice de tester l'intuition selon laquelle il y pourrait y avoir une corrélation négative entre niveau d'investissement pour améliorer les conditions de détention et coûts liés à la forte probabilité de récidive en cas de mauvaises conditions de détention.

## Les personnes détenues

La construction ou reconstruction de prisons modernes présente des impacts importants pour les personnes détenues. Loin d'être des surinvestissements visant à hisser le confort des prisons au niveau de celui des hôtels, comme cela est parfois décrit, l'amélioration de la qualité des prisons présente l'avantage de diminuer le coût social de la détention. L'amélioration de la qualité des prisons met à la fois l'accent sur :

- **Les conditions de détention**, hors activités et formation

Les meilleures conditions de détention permettent en priorité d'optimiser la gestion des personnes détenues. Par exemple, à Fleury-Mérogis, avant la rénovation du quartier hommes, seules 18 douches étaient disponibles pour 300 personnes détenues au sein d'un étage du bâtiment, alors que la rénovation a permis d'installer une douche par cellule. Auparavant, 3 douches par semaine étaient en moyenne organisées, obligeant le personnel pénitentiaire à passer un temps considérable à leur organisation et leur surveillance. La surutilisation des douches a également créé des problèmes d'évacuation, d'humidité, de moisissures. Les douches collectives étant d'ailleurs des endroits confinés, elles étaient un lieu favorisant les incidents, bagarres et règlements de compte.

Le temps dédié à l'organisation de l'hygiène et de l'alimentation représente autant de temps en moins pour les activités (en moyenne, actuellement, une heure d'activité par jour par personne détenue, contre 5 heures recommandées par la loi pénitentiaire<sup>26</sup>) et autant de temps d'attente en cellule. Ce temps d'attente favorise le repli sur soi mais également un sentiment de rejet à l'égard de la société dans son ensemble<sup>27</sup>. En France, le suicide est sept fois plus fréquent en détention qu'en milieu libre ; le taux de suicide est double pour les personnes détenues placés en détention provisoire (donc dans des maisons d'arrêt) par rapport aux personnes détenues condamnés. Cette surmortalité peut s'expliquer par le choc carcéral, la désapprobation ou le harcèlement des autres personnes détenues, la promiscuité

---

<sup>26</sup> Cf. Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, pp.34 et suivantes, qui reprend les différentes estimations faites en la matière (entre 1h pour le rapport de M. Raimbourg sur l'encellulement individuel en 2014 et plus de 3h, en semaine, pour une enquête du ministère de la justice en 2017).

<sup>27</sup> Antoinette Chauvenet, Corinne Rostaing, Françoise Orlic, *La violence carcérale en question*, Presses universitaires de France, coll. « le lien social », 2008, 347 p. ;  
Géraldine Duthé, Angélique Hazard, et Annie Kensey. « Suicide des personnes écrouées en France : évolution et facteurs de risque », *Population*, vol. 69, no. 4, 2014, pp. 519-549.

et l'insalubrité. Si la co-détention (partage de cellule) peut avoir pour effet de diminuer le taux de suicide (une personne détenue veille sur l'autre), le surpeuplement des cellules quant à lui semble l'accroître. Au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, 5 suicides ont été enregistrés en 2015.

Il semble ainsi que de mauvaises conditions de détention pourraient avoir des impacts sur les détenus en matière de :

- **hygiène et santé** : exposition aux infections, maladies et risques auto et hétéroagressifs ;
- **récidive** : des conditions correctes de détention éviteraient de nourrir le sentiment de rejet et de revanche à l'égard de la société et permettraient de s'investir dans un projet d'insertion ;
- **demandes d'indemnités pour conditions de détention** contraires au respect des droits de l'homme.

- les **activités et formations** proposées aux personnes détenues

Elles sont favorisées par une plus grande efficacité de la gestion des flux, la mise à disposition de plus d'espaces pour les activités des personnes détenues, laquelle gestion des flux est optimisée dans les nouveaux programmes immobiliers du ministère de la justice. Ces activités et formations favorisent ainsi vraisemblablement :

- les conditions de sortie des personnes détenues et leur **retour à l'emploi** ;
- leur réinsertion dans la société, favorisant **consommation et création de valeur** ;
- une diminution de la **probabilité de récidive**.

## Familles et proches des personnes détenues

Le maintien de relations satisfaisantes en quantité comme en qualité entre les personnes détenues et leur famille est reconnu, en particulier par la loi pénitentiaire (articles 34 et suivants), comme un facteur de réinsertion.

La reconstruction de prisons modernes favorise le maintien d'un lien social des personnes détenues avec leurs familles dans des conditions acceptables.

Une étude du Credoc<sup>28</sup> de 2000 met en évidence les changements (financiers, professionnels, relationnels) créés par l'incarcération d'un proche dans le quotidien des familles des personnes détenues, mais également les ruptures, les stigmatisations et l'isolement. Le poids du regard des autres y est souligné. Mais plus encore que le regard des autres, la rénovation des établissements pénitentiaires, des parloirs et la création de lieux d'accueil des familles à l'extérieur des établissements pénitentiaires, notamment, pourraient avoir un impact sur le **regard que les familles des personnes détenues portent sur elles-mêmes et sur l'envie d'accompagner dignement vers la sortie le membre de la famille incarcéré**<sup>29</sup>.

## Le personnel pénitentiaire

On peut raisonnablement imaginer que la qualité des établissements pénitentiaires, qui les rend plus ou moins anxiogènes et facilite plus ou moins la gestion des flux, a un impact sur le bien-être au travail du personnel pénitentiaire. Or le bien-être au travail a des impacts sur :

---

<sup>28</sup> Patrick Dubéchet, Anne Fronteau, et Pierre Le Quéau, « La prison bouleverse la vie des familles de détenus », *Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie*, mai 2000, n°143

<sup>29</sup> Caroline Touraut, *La famille à l'épreuve de la prison*, PUF, le Lien social, 2012, 293 p.

- le **taux d'absentéisme**, notamment dû aux **arrêts maladie**. Nous rappelons qu'entre 2013 et 2015, le nombre de jours d'arrêt de travail a quasiment doublé pour l'établissement pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan (plus de 1 100 jours en 2015, pour 300 agents environ). Une étude de l'institut national de veille sanitaire<sup>30</sup> observe une prévalence plus élevée de dépression ou de troubles de l'anxiété parmi les agents de l'administration pénitentiaire entre les années 1990 et 2008 par rapport à la moyenne de la population française. Dans des cas extrêmes, les malaises liés au travail peuvent entraîner des risques de comportements auto-agressifs.
- la capacité à **recruter, attirer les talents et à retenir le personnel**. Intuitivement, une organisation qui bénéficie d'une image favorable, où les conditions de travail sont agréables, épanouissantes, propres à l'ascension professionnelle, où l'expression de la gratitude et la rémunération sont des signes de reconnaissances de l'engagement, des efforts et des résultats, a une plus grande capacité à attirer et retenir les salariés. Les nécessaires campagnes de publicité en vue des recrutements de l'administration pénitentiaires et le fort taux de rotation peuvent être interprétés comme des indicateurs du contraire<sup>31</sup>.

## La collectivité locale

On peut imaginer que l'implantation d'une nouvelle prison pourrait avoir pour effets :

- une augmentation de l'activité économique en phase chantier ;
- une augmentation des dotations et recettes fiscales ;
- une augmentation du nombre de passages dans la collectivité et des consommations, notamment en raison des visites des familles des personnes détenues.

Ces impacts sont toutefois incertains dans le cadre d'une reconstruction d'un établissement déjà existant. La collectivité locale pourrait toutefois tirer des revenus liés à l'éventuelle vente de foncier, comme cela a été suggéré en cours de contre-expertise.

## L'environnement

Etant donnée la faible efficacité énergétique des bâtiments du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan (comme confirmé par l'audit technique réalisé en 2010), il est vraisemblable que le coût environnemental de l'option de référence augmente d'année en année à défaut de travaux ; et que les options de projet permettent des émissions de gaz à effet de serre (GES) nettement inférieurs.

Dans la sous-section suivante, nous proposons de nous interroger sur la quantification des grandes familles d'impacts (qui se retrouvent parfois chez différentes catégories d'acteurs, à l'instar de la probabilité de récidive qui touche à la fois les personnes détenues et la population civile par exemple). Alors que jusqu'ici, nous avons simplement décrit des intuitions, le but de ce qui suit est de rendre ces impacts objectifs et vérifiables.

---

<sup>30</sup> Jean-Luc Marchand, Thomas Doulat, Frédéric Moisan, « Mortalité des agents de l'administration pénitentiaire entre 1990 et 2008 : description et analyse. Synthèse des résultats. », Saint-Maurice, Institut de veille sanitaire, 2015, 8 p.

<sup>31</sup> Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, *op cit*, pp. 74-88.

Dans cette perspective, nous nous basons d'une part sur les résultats de la littérature académique existante et, d'autre part, sur des recherches de données chiffrées propres à la contre-expertise, en particulier au travers des rapports annuels de l'établissement, de données INSEE, etc. Les lacunes identifiées permettent de formuler des recommandations de projets de recherche.

## Quantification et monétisation des impacts

### Les coûts financiers de reconstruction et d'exploitation du centre pénitentiaire

Comme évoqué précédemment, l'évaluation transmise en amont de la contre-expertise n'avait pas les caractéristiques d'une évaluation socio-économique. Tout au plus permettait-elle d'avoir une estimation (incomplète) des coûts financiers des options de projet. L'équipe de contre-expertise s'est donc exercée à construire dans un premier temps les coûts socio-économiques du projet. Malgré des demandes répétées, l'ensemble des informations nécessaires n'a pas été transmis. Il est donc vraisemblable que cet exercice ne reflète que partiellement la réalité. Il présente cependant l'éventuel mérite de suggérer au ministère de la justice le mode opératoire pour les évaluations des prochains projets pénitentiaires.

#### ○ Option de référence

Les rapports annuels du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan pour les années 2012 à 2014 transmis par la direction de l'administration pénitentiaire permettent d'établir qu'en moyenne, le poste de maintenance de l'établissement représente 186 000 €<sub>2014</sub> par an<sup>32</sup>.

*Cette activité comprend « toutes les dépenses concernant la maintenance et l'entretien des bâtiments, la sécurité civile, l'entretien des espaces verts et l'entretien des logements de fonction. Compte tenu de l'état vétuste des différents établissements, ce pôle de dépense prend de l'ampleur année après année. »*

Le tableau (reproduit ci-dessous) transmis en toute fin de contre-expertise par le ministère, propose une autre évaluation des dépenses de fluides et des coûts d'entretien et de maintenance de l'établissement :

**Tableau 2 : Coûts d'entretien et de maintenance**

MA Bordeaux-Gradignan						
Activité	Axe	2012	2013	2014	2015	2016
Gestion publique pilotage des établissements pénitentiaires	Fluides	661 895 €	613 973 €	642 586 €	458 346 €	626 078 €
Maintenance et entretien gestion publique titre 3		119 696 €	143 601 €	128 840 €	149 567 €	180 949 €
Maintenance titre 5		71 247 €	8 700 €	2 534 622 €	3 016 815 €	3 508 745 €

<sup>32</sup> Nous faisons l'hypothèse qu'il s'agit de coûts toutes taxes comprises, ce que le ministère contredira peut-être *ex post* à défaut de l'avoir mentionné dans les rapports annuels et durant la contre-expertise.

Le ministère de la justice a expliqué, dans son mèl de transmission du 4 mai 2017, le détail de ces dépenses engagées dans le cadre de la maintenance (titre 5) :

*« On note des dépenses limitées en 2012 et 2013 qui s'expliquent par une programmation immobilière volontairement contrainte au regard du projet de reconstruction de l'établissement (livraison prévisionnelle en 2016). Puis de 2014 à 2016, les dépenses sont réparties à la hausse afin de financer notamment des travaux urgents de mise en conformité électrique de l'établissement ainsi que des travaux de reconstruction d'une cuisine. »*

Comme l'indique le ministère en cours de contre-expertise, des travaux de maintenance et de rénovation lourde ont été engagés lorsque le premier projet de reconstruction du centre pénitentiaire a été suspendu (en 2012/2013). Ces travaux représentent 9M€ en 3 ans. Au regard des éléments recueillis en cours d'expertise, il apparaît que la politique de maintenance des établissements pénitentiaires alterne les phases d'investissement importants (comme entre 2014 et 2016) et les phases sans entretien (cf. audit de la préfecture de la Gironde déjà cité). Nous faisons donc l'hypothèse qu'un investissement équivalent à celui réalisé ces 3 dernières années devra être à nouveau consenti au moins à deux reprises sur la période de référence afin de garantir a minima les conditions de détention.

Aussi entre 2019 et 2048, la somme de ces dépenses (non actualisée et hors inflation) pourrait s'élever à 30 M€, soit, des dépenses de maintenance et de rénovation d'1M€ par an.

#### ○ **Option 1**

L'évaluation transmise par l'APIJ en amont de la contre-expertise chiffre l'option 1 à 129 M€. A la question de l'échéancier de paiement des dépenses d'investissement soumise à la réception du dossier, l'APIJ a fourni le 27 avril un document faisant état de dépenses d'investissement s'élevant à 141,4 M€, entre 2017 et 2023. Ces années d'investissement n'étant pas concordantes avec la compréhension initiale (travaux entre 2019 et 2022), les contre-experts ont choisi de garder, pour l'exercice, le montant de 129 M€ et de le répartir également sur les 4 années de construction.

Le tableur devrait également indiquer les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) sur les 30 prochaines années. Malheureusement, l'APIJ n'a fourni que le chiffre de 16 € TTC/m<sup>2</sup> SHON, assorti de l'indication selon laquelle *« le GER concerne le remplacement de certains équipements techniques importants à la fin de la durée de vie réglementaire de ces matériels dans le cadre d'un plan de pérennité de l'ouvrage. »* Faute d'éléments sur la durée de vie réglementaire de ces équipements, ni de mention à un coût de 16 € TTC /m<sup>2</sup> SHON /an, l'équipe de contre-expertise n'a pas inclus ces coûts dans le tableur, ce qui est une lacune que le ministère de la justice devra palier lors de la présentation de ses futurs dossiers au CGI.

#### ○ **Option 2**

Nous effectuons pour l'option 2 la même opération que pour l'option 1.

Le chiffrage APIJ indiqué dans le dossier initial d'évaluation socio-économique indique un montant d'investissement de 120,5 M€ en 5 ans. (*versus* 133 M€ dans le chiffrage du 27 avril).

#### ○ **Option 3**

De même pour l'option 3 ; son coût financier est estimé à 113,5 M€ sur 5 ans.

#### ○ **Option 4**

Une option 4, envisagée par l'équipe de contre-expertise, a été chiffrée par l'APIJ à 198,6 M€ (chiffrage transmis en fin de contre-expertise).

## Les coûts liés au contentieux pour mauvaises conditions de détention

Le contentieux en matière de responsabilité de l'Etat du fait des conditions de détention connaît depuis la fin des années 2000 une importante inflation.

En effet, depuis la condamnation de l'administration pénitentiaire pour faute par le tribunal administratif de Rouen dans une décision du 27 mars 2008 (arrêt Donat) en raison des conditions de détention d'une personne détenue à la maison d'arrêt de Rouen, le nombre de saisines des juridictions administratives a considérablement augmenté. Cette augmentation concerne à la fois les recours indemnitaires (référé provision et actions au fond) que les demandes d'expertise (référé constat ou référé instruction).

Les chiffres de l'administration pénitentiaire montrent qu'au tribunal administratif de Rouen, les actions indemnitaires ont évolué entre 2008 et 2012 d'un peu plus de 60 % par an en moyenne.

Les indemnités relatives aux conditions de détention s'élèvent en moyenne à 100 € par mois de détention. La durée moyenne de détention à Bordeaux-Gradignan étant de 125 jours, nous faisons l'hypothèse qu'en moyenne, les requérants obtiennent 400 €.

Dans la direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, on relève 78 actions indemnitaires en 2013. Le ministère n'a pas pu préciser l'origine de ces contentieux même s'il a été indiqué en audition qu'aucun ne concernait le centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan et que le tribunal administratif de Bordeaux traitait les contentieux des établissements d'outre-mer. Nous faisons donc l'hypothèse (faute d'éléments transmis et compte-tenu de la situation immobilière et des conditions de détention au CP Bordeaux-Gradignan) qu'il y a un risque avéré d'actions indemnitaires pour cet établissement à moyen terme et que, dans ce cas, le nombre d'actions indemnitaires pourrait croître comme à Rouen. Ainsi, si le quartier maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan représente la moitié des actions indemnitaires de la direction interrégionale et que les indemnités perçues sont constantes, nous pouvons estimer un nombre de requêtes indemnitaires si aucun travaux de réhabilitation du centre pénitentiaire n'est réalisé pour le rendre conforme au respect des droits de l'Homme.

Dans cette hypothèse, si on détermine qu'il peut y avoir 39 recours en 2013 pour le CP de Bordeaux-Gradignan, avec une croissance annuel de 60 %, le nombre d'actions contentieuses s'élèverait à 654 en 2019 pour cet établissement ; 1 046 actions en 2020 et 1 994 actions en 2021.

Avec une moyenne de 600 personnes détenues restant en moyenne 4 mois au quartier maison d'arrêt, il ne devrait pas y avoir un flux annuel de personnes détenues entrant supérieur à 1 800 (3 périodes de 4 mois en une année). Aussi, à partir de 2020, nous considérons un nombre et un coût des actions contentieuses stables, partant du principe que l'ensemble des personnes détenues pourrait exercer une action contentieuse.

Le contentieux administratif pourrait ainsi représenter entre 2019 et 2048 plus de 12 M€ (non actualisés et hors inflation). Ce risque, au regard des éléments de diagnostic, est réel à moyen et long terme. La note d'analyse sur l'évolution du contentieux « conditions de détention » transmise par le ministère permet d'étayer notre hypothèse, les alternatives pour le ministère de la justice étant soit de réaliser des travaux (non budgétés en l'état), soit de transiger avec les éventuels plaignants.

## La diminution du risque de récidive

Parmi les impacts touchant les acteurs recensés dans la sous-section précédente, l'un d'eux revient régulièrement : la modernisation de la prison et les conditions de détention auraient un impact sur la probabilité de récidive ; laquelle récidive a un effet néfaste pour les personnes détenues elles-mêmes, leurs familles et la société civile dans son ensemble, qui est alors moins bien protégée et supporte le coût de nouvelles incarcérations.

L'article de R. Galbiati et A. Philippe dans *Regards croisés sur l'économie* confirme cette intuition :

*« la condamnation à une peine de prison peut revêtir des réalités différentes selon la surpopulation, les conditions sanitaires, l'accès à des activités ou aux services sociaux, etc. ces éléments de la vie carcérale peuvent non seulement affecter la dissuasion exercée pendant la détention, mais aussi le comportement à la sortie. Les personnes ayant connu les conditions les plus difficiles peuvent être les plus dissuadées par la peur d'être réincarcérées. Dans le même temps, elles peuvent avoir connu d'importantes diminutions de capital humain, voire un affaiblissement physique et psychiatrique consécutif à de mauvaises conditions sanitaires et une situation prolongée d'inertie. Ces dimensions peuvent par conséquent rendre la criminalité attractive à la sortie compte tenu des faibles perspectives de revenus légaux. »*

Pour étayer ces propos, K. Chen et J. Shapiro<sup>33</sup> comparent des prisonniers aux profils proches placés dans des centres de détention aux caractéristiques différentes (différents niveaux de sécurité des prisons américaines se caractérisant par des isolements plus ou moins prolongés). Ils trouvent que les individus placés dans les centres aux plus hauts niveaux de sécurité récidivent plus et ont des taux de re-condamnation plus élevés.

Dans un cadre institutionnel plus proche de la France que les Etats-Unis, des recherches ont été conduites en Italie et confirment ces résultats<sup>34</sup> : le nombre de morts en détention, qui est le proxy utilisé pour mesurer la dureté des conditions de détention, accroît la probabilité de récidive. Enfin, J. Kuziemko interroge le lien entre les aménagements de peine et la récidive<sup>35</sup>. Alors que certains y voient de la crédulité, l'implication des personnes détenues dans leur préparation à la sortie se révèle être un moyen efficace de lutter contre la délinquance future.

Dès lors, puisque le lien semble établi entre qualité de prison et diminution de la récidive :

- à quelle diminution de la récidive peut-on s'attendre avec la reconstruction de la prison de Bordeaux-Gradignan ?
- quelle est la valeur socio-économique d'une telle baisse de la récidive ?

---

<sup>33</sup> Keith Chen et Jesse Shapiro, (2007), "Do harsher prison conditions reduce recidivism ? A discontinuity-based approach", *American Law and Economics Review*, vol 9(1), pp. 1-29

<sup>34</sup> Francesco Drago, Roberto Galbiati et Pietro Vetrova, (2011), "Prison conditions and recidivism", *American Law and Economic Review*, vol. 13 n°1, 2011, 103-130

<sup>35</sup> Ilyana Kuziemko (2007), "Going Off Parole: How the Elimination of Discretionary Prison Release Affects the Social Cost of Crime", working paper, NBER, Cambridge

Pour répondre à la première question, nous nous basons sur l'article empirique de 2015 de G. Mastrobuoni et D. Terlizese déjà cité. Les chercheurs étudient l'effet de la réhabilitation d'une prison sur la récidive à Bollate en Italie (dont la politique carcérale et le cadre institutionnels sont proches de ceux de la France). Ils montrent que passer une année de plus dans la prison réhabilitée (et donc une année de moins dans une prison ordinaire) réduit la probabilité de récidive de 10 points. Avec une moyenne de 40 % de récidive dans les 3 ans, cela correspond à 25 % de récidive en moins. Même si les conditions de réhabilitation de la prison de Bollate ne correspondent pas en tous points à la rénovation envisagée à Bordeaux-Gradignan (notamment en ce qui concerne la libre circulation des prisonniers dans l'enceinte des bâtiments à Bollate), c'est le chiffre que nous utiliserons, faute d'autres études disponibles.

Il s'agit dès lors de chiffrer le bénéfice socio-économique d'une réduction de la récidive, ou, plus précisément, d'attribuer une valeur monétaire à l'effort que la collectivité est prête à consentir pour diminuer la criminalité. Pour cela, plusieurs approches sont envisageables, comme rappelé dans l'article de David Abrams<sup>36</sup> :

- la première, la plus conservatrice, appelée « bottom-up », consiste à additionner l'ensemble des coûts que la criminalité inflige à la société et à les agréger : notamment le coût des magistrats, des policiers, les manques à gagner de salaires des personnes détenues, ainsi que les montants des dommages et intérêts versés aux victimes. Le tableau reproduit ci-dessous, extrait de l'article de David Abrams montre à quel point, l'estimation du coût de la criminalité peut varier selon les auteurs et le type de criminalité étudié.
- La seconde, dont résultent généralement des valeurs plus élevées, appelée approche « top-down », consiste en une évaluation contingente de disposition à payer : combien les personnes interrogées (plusieurs centaines de milliers dans le cas de l'étude de Cohen *et al.* *Publiée en 2004*<sup>37</sup>) sont-elles prêtes à payer pour réduire les cambriolages de 10 % ?

Le tableau ci-dessous résume les résultats trouvés par différents chercheurs.

D. Abrams souligne que le coût du crime (« Cost of Crime ») ne tient pas compte des coûts d'incarcération, lesquels recouvrent les coûts des jours de détention en ce compris le coût des ateliers et activités en détention. Les études américaines indiquent un coût annuel d'environ 31 000 dollars par prisonnier, soit 86 dollars par jour, hors coûts psychologiques liés à la détention. En France, la journée de détention est estimée à 106 € en 2015.

---

<sup>36</sup> David S. Abrams (2013), "The prisoner's dilemma: a cost-benefit approach to incarceration", *Iowa Law Review*, vol. 98 :905

<sup>37</sup> Mark A. Cohen, Roland T. Rust, Sara Steen et Simon T. Tidd (2004), "Willingness-To-Pay for Crime Control Programs", *Criminology*, 42, pp. 89-110

Tableau 3 : Coût du crime

COST OF CRIME

Crime Type	Bottom-Up			CV	Propensity Model	
	Cohen (1988)	Miller, Cohen & Wiersema (1996)	French & McCollister (2008)	Cohen, Miller & Rossman (2004)	Roman (2012) Mean	Roman (2012) Median
Rape	103,525	131,287	222,374	267,884	158,293	19,150
Robbery	25,522	19,618	47,078	262,233	282,654	90,052
Assault	24,375	23	124,285	79,122	136,493	67,496
Burglary	2780	2264	4418	28,258	4501	792
Motor Vehicle Theft	6337	6036	9258	5481	15,369	6887
Theft	367	558	1494	829	2689	194

Source: Adapted from John K. Roman, *How Do We Measure the Severity of Crimes? New Estimates of the Cost of Criminal Victimization*, in 17 MEASURING CRIME & CRIMINALITY: ADVANCES IN CRIMINOLOGICAL THEORY 37, 61–62 (John MacDonald ed., 2011), and adjusted to 2010 dollars. CV indicates contingent valuation methodology.

La contre-expertise du dossier de Bordeaux-Gradignan n'a pas pour but de réaliser, à la place du ministère de la justice, l'évaluation socio-économique de la reconstruction de l'établissement. Pour autant, nous tentons, afin de démontrer la faisabilité et l'utilité du calcul socio-économique, une telle quantification / monétisation. Dans cette perspective, nous nous basons sur l'approche « bottom-up » en utilisant les chiffres du Royaume-Uni, en l'absence de données sur le coût de la criminalité en France. Le tableau ci-dessous reprend les chiffres indiqués dans le *Livre vert* (« *the economic and social cost of crime* »<sup>38</sup>) pour estimer le coût des délits de violence envers les personnes.

<sup>38</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191497/Green\\_book\\_supplementary\\_guidance\\_economic\\_social\\_costs\\_of\\_crime.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191497/Green_book_supplementary_guidance_economic_social_costs_of_crime.pdf)

Tableau 4 : Coût des violences

Category of cost	Data Source	Serious wounding			£ per incident			All wounding		
		Estimate: Low	Best	High	Low	Best	High	Low	Best	High
In anticipation of crime		-	10	350	-	0	0	-	2	40
Defensive expenditure	Mintel "U.K S.M 1999"	-	10	350	-	0	2	-	2	40
<b>As a consequence of crime</b>		<b>90,000</b>	<b>120,000</b>	<b>150,000</b>	<b>550</b>	<b>730</b>	<b>910</b>	<b>11,000</b>	<b>15,000</b>	<b>19,000</b>
Physical and emotional impact	Highways Economics Note 1 (1998)	73,000	97,000	120,000	90	120	150	8,800	12,000	15,000
Victim services	NAVSS Annual Report 1998	-	6	-	-	6	-	-	6	-
Lost output	H'ways Econ. N.1 (1998)	11,000	14,000	18,000	300	400	500	1,500	2,000	2,500
Health services	Highways Economics Note 1 (1998)	6,400	8,500	11,000	150	200	250	900	1,200	1,500
<b>In response to crime</b>		<b>12,000</b>	<b>13,000</b>	<b>14,000</b>	<b>1,100</b>	<b>1,300</b>	<b>1,300</b>	<b>2,400</b>	<b>2,700</b>	<b>2,800</b>
Police activity	Various	5,300	6,700	7,000	490	620	650	1,100	1,400	1,400
Prosecution	Flows and Costs	-	250	-	-	20	-	-	50	-
Magistrates courts	Flows and Costs	-	60	-	-	6	-	-	10	-
Crown court	Flows and Costs	-	440	-	-	40	-	-	90	-
Jury service	Various	30	60	110	3	5	10	6	10	20
Legal aid	Flows and Costs	-	650	-	-	60	-	-	130	-
Non legal-aid defence	Flows and Costs adapted	80	150	310	7	10	30	20	30	60
Probation Service	Flows and Costs	-	260	-	-	20	-	-	50	-
Prison Service	Flows and Costs	-	2,600	-	-	240	-	-	520	-
Other CJS costs	Flows and Costs	-	1,100	-	-	100	-	-	220	-
Criminal injuries compensation admin	CICB	-	1,200	-	-	110	-	-	250	-
<b>TOTAL cost per incident</b>		<b>100,000</b>	<b>130,000</b>	<b>160,000</b>	<b>1,700</b>	<b>2,000</b>	<b>2,200</b>	<b>14,000</b>	<b>18,000</b>	<b>22,000</b>

Bien que tous les délits commis ne soient pas des délits de violence envers les personnes, nous retenons arbitrairement ce type de délit<sup>39</sup> et retenons son coût économique moyen qui est de 18 000 £. Etant donné la volatilité du taux de change entre la livre et l'euro, nous n'appliquons pas de conversion et considérons arbitrairement un coût unitaire de 18 000 € en France.

En considérant que le centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan reçoive chaque année 1 800 nouvelles personnes détenues (600 places pour une durée moyenne de 4 mois), et en considérant que 40 % d'entre eux récidivent. Le coût actuel de cette récidive se chiffrerait donc à :

$$1\ 800 \times 0,4 \times 18\ 000 = 12,96 \text{ M€ par an.}$$

En reprenant les travaux de G. Mastrobuoni et D. Terlizzese, nous appliquons une diminution de 25 % à la probabilité de récidiver, ce qui **éviterait un coût de 3,24 M€ par an**. Nous appliquons ce coût socio-économique évité aux 3 premières options de projet. Pour la 4<sup>ème</sup> option, vue l'augmentation de capacité à 800 places, le coût évité de récidive s'élèverait à 4,32 M€ par an à partir de la réception des travaux (voir tableur).

### Les conditions de détention, santé des personnes détenues, surmortalité et violences

Les rapports annuels 2012 à 2015 font état des montants de dépenses liées à la santé des prisonniers suivants :

<sup>39</sup> Le coût moyen de l'homicide est estimé à 1,1 million £, tandis que celui du cambriolage est estimé à 2 300 £.

**Tableau 5 : Dépenses liées à la santé des personnes détenues**

<b>Année</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Dépenses liées à la santé des personnes détenues en k€ courants</b>	345	613	613	610

En moyenne sur les 4 dernières années : 545 k€/an

Il semble toutefois inopportun d'effectuer de quelconques hypothèses sur l'évolution des dépenses de santé pour l'option de référence (de même que pour les options de projets). En effet, on constate une absence de travaux mettant en évidence une corrélation entre condition de détention et dépenses de santé. Il est d'ailleurs vraisemblable que plus les centres pénitentiaires sont modernes, plus les dépenses de santé croissent en raison d'une meilleure prise en charge des personnes détenues (les équipes hospitalières disposant de locaux plus adaptés). Nous n'incluons donc pas cette dimension dans le chiffrage du projet.

Le site internet de l'institut national de veille sanitaire relève que les personnes détenues sont particulièrement concernées par des risques infectieux (tuberculose, VIH, VHC et autres risques liés à l'usage de drogues). Cette situation est liée en partie à des facteurs sociodémographiques, aussi on ne saurait en attribuer la responsabilité à la détention. Toutefois, la détention, si elle est effectuée dans de mauvaises conditions, peut entraîner une mortalité précoce.

De plus, le taux de suicide est largement supérieur en détention qu'hors détention.

Si une causalité pouvait être attribuée à la modernité des centres pénitentiaires sur la probabilité de se suicider, alors il conviendrait d'attribuer aux options de projets une diminution du nombre annuel de suicides, multipliée par la valeur tutélaire de la vie humaine, soit 3 M€<sub>2010</sub>. A ce stade, l'équipe des contre-experts n'a pas eu connaissance de travaux réalisés par le ministère de la justice en la matière.

Toutefois, à des fins de démonstration des vertus du calcul socio-économique, nous faisons l'hypothèse que cette causalité existe, les conditions de détention, de soins, d'accès aux activités devant être améliorée dans un nouvel établissement. Sur la période 2009-2015, il y a eu 18 suicides au sein de l'établissement, soit une moyenne annuelle de 3. Nous faisons alors l'hypothèse qu'une fois l'établissement rénové, le nombre de suicide pourra être compris entre 0 et 3 par an selon une moyenne sur la période (qui pourra être discutée) d'1,5 suicide par an.

Toutes les options de projets se voient attribuer un bénéfice socio-économique, qui est en réalité un coût socio-économique évité de pertes de vies humaines. Nous utilisons pour cela les recommandations du rapport Quinet, sur la valeur de la vie humaine et son évolution au même rythme que le PIB par tête. Nous faisons l'hypothèse que ces coûts évités sont réels dès la livraison de l'établissement reconstruit. Pour les options 2 et 3, toutes deux mises en service en 2023, le coût évité sur l'ensemble de la période, actualisé à 4,5 % représente 77,7 M€ (voir tableur).

Outre l'impact sur la santé, les conditions de détention ont vraisemblablement un impact sur les incidents et violences entre personnes détenues. Celles-ci pourraient vraisemblablement croître faute de conditions de détentions améliorées, ainsi que le suggèrent A. Chauvenet, C. Rostaing et F. Orlic : les violences sont accrues par le manque d'activité. Néanmoins, les travaux quantitatifs permettant de chiffrer cet effet sont lacunaires. Nous proposons simplement, pour une image complète préalable à la décision publique un tableau de recensement du nombre de violences entre personnes détenues au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan entre 2009 et 2015. Après 2009 et l'ouverture du centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan qui a permis un désencombrement de l'établissement de Bordeaux-Gradignan, les effectifs du quartier maison d'arrêt fluctuent entre 650 et 550 personnes détenues avec une moyenne annuelle de 75 actes de violences entre personnes détenues.

**Tableau 6 : Nombre d'incidents de violence entre personnes détenues au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan**

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre d'incidents de violences entre personnes détenues</b>	51	78	62	83	81	74	76

Ne pas chiffrer le coût socio-économique de ces violences ni leur probable évolution avec la mise en œuvre du projet revient à faire l'hypothèse implicite que la reconstruction de la prison n'aura pas d'impact sur les incidents et violences en détention, ce qui est indiscutablement une limite du travail de chiffrage proposé par l'équipe de contre-expertise. L'équipe de contre-expertise recommande ainsi au ministère de la justice de lancer des travaux de recherche en ce sens<sup>40</sup>. En particulier, la visite de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, dont certains bâtiments ont été rénovés et d'autres non, a permis de saisir l'importance de l'architecture des bâtiments pour la surveillance et la protection des personnes détenues (suppression d'endroits confinés comme les douches collectives, disparitions des angles-morts dans les couloirs, diminution de la taille des cours de promenades, etc.).

Mais au-delà des dispositifs de sécurisation passive (sectorisation des cours, caméras, etc.), la diminution des violences répond d'abord à la mise en œuvre de pratiques professionnelles adaptées qui correspondent à des mesures de sécurité active (observations, partage d'information, sensibilisation aux violences, formation, etc.) d'ores et déjà bien mises en œuvre sur la DISP de Bordeaux qui en a fait un axe prioritaire<sup>41</sup>. L'effet de ces actions de sécurité active mériterait également d'être évalué.

---

<sup>40</sup> Le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire fait référence aux expérimentations sur les « modules de respect » qui participent actuellement à une baisse des violences dans les établissements qui les mettent en œuvre. A l'instar des travaux réalisés sur la prison de Bollate en Italie (cf. Giovanni Mastrobuoni et Daniele Terlizese, *op cit*), il serait utile d'évaluer de manière approfondie les effets de ces nouvelles conditions d'exécution de la peine en France.

<sup>41</sup> Cf. rapport d'activité du centre pénitentiaire, 2015, pp. 186-187 et 192.

## La qualité de vie au travail du personnel pénitentiaire

### ○ L'absentéisme

L'absentéisme peut être utilisé comme un indicateur révélateur du climat social et de la qualité de vie au travail dans les organisations. La question de l'absentéisme est d'autant plus importante que les personnels pénitentiaires sont soumis à statut spécial qui leur interdit le droit de grève ou les manifestations collective. De ce fait, l'absentéisme peut être une modalité de contestation des conditions de travail des agents<sup>42</sup>.

Sur les 290 employés en moyenne en charge de la surveillance des personnes détenues (24 h/24, et 7 jours sur 7), le rapport d'activité du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan de 2012 dénombre 711 jours d'arrêts de travail consécutifs à des accidents de service (circulation, chute, choc, agression, autres) ; 607 en 2013 ; 1 176 en 2014 et 1 154 en 2015. Dans le cadre de la rénovation du site, le ministère a indiqué qu'il n'y aurait pas d'augmentation des effectifs de surveillants.

Aucun article académique n'a, à la connaissance des contre-experts, fait l'objet de la recherche du lien entre rénovation des établissements pénitentiaires et absentéisme du personnel. Si l'expérience de l'établissement de Fleury-Mérogis (dont certains bâtiments ont fait l'objet de rénovation) suggère que cette corrélation existe, il ressort d'autres échanges que le projet collectif de management pourrait constituer une variable nettement plus explicative du taux d'absentéisme. Les sciences de gestion, combinées à la technique économétrique devraient apporter des réponses sur ce sujet ; aussi il est recommandé au ministère de la justice de lancer de telles recherches.

En d'autres termes, si l'objectif poursuivi par le ministère de la justice est prioritairement d'améliorer la qualité de vie au travail du personnel pénitentiaire, il n'est pas évident qu'il soit nécessaire d'engager plusieurs centaines de millions d'euros dans la rénovation des établissements pénitentiaires, mais plutôt dans la formation au management, la gestion de carrière et des talents.

En effet, l'absentéisme représente des coûts importants qui sont d'ailleurs difficiles à mesurer. Au-delà des coûts salariaux directs (délai de carence, maintien du salaire pendant l'absence), de nombreux coûts indirects sont à prendre en compte et en particulier les coûts de remplacement (heures supplémentaires), les coûts de gestion administrative, les coûts de protection sociale, les coûts sociaux (détérioration du climat social, augmentation de la charge de travail du personnel présent, risque accru d'incidents) et surtout les coûts liés aux dysfonctionnements organisationnels (baisse qualitative et quantitative de l'activité).

---

<sup>42</sup> Décret n°66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Les mouvements sociaux (grèves) sont un indicateur souvent utilisé pour mesurer le climat social. Malgré les récentes actualités françaises sur ce sujet, comme le personnel pénitentiaire n'a pas de droit de grève, on ne peut donc pas, pour ce secteur, utiliser le nombre de jours de grève et leur coût comme proxy permettant de révéler la valeur de la qualité de vie au travail.

Même si le nombre de jours d'arrêts de travail de la prison de Bordeaux-Gradignan est relativement faible (1 100 jours pour environ 300 agents, soit 3,7 jours par agent et par an) par rapport à la moyenne nationale tous secteurs confondus<sup>43</sup> (11,4 jours par salariés en moyenne en 2014 d'après l'institut Alma consulting Group), au vu des désorganisations que les absences produisent dans le secteur pénitentiaire, trouver les moyens efficaces de lutter contre apparaît comme primordial. De plus, l'évolution des arrêts de travail au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan (un quasi doublement en l'espace de 4 ans) devrait conduire le ministère de la justice à interroger le lien entre conditions de travail et absentéisme<sup>44</sup>.

En l'absence de telles études, vu la fragilité des bases sur lesquelles reposent les intuitions exposées ci-dessus, l'exercice de chiffrage proposé par les contre-experts n'inclura pas le coût ni la variation de coût de l'absentéisme entre l'option de référence et les options de projet.

### ○ **La surmortalité du personnel pénitentiaire**

L'étude de l'institut national de veille sanitaire met en évidence une sous-mortalité générale parmi le personnel pénitentiaire qui s'explique par un probable effet de sélection (maintien dans l'emploi de cette catégorie de personnel). Si cette sous-mortalité s'observe pour la plupart des causes de décès (cancer, maladies cardio-vasculaires, maladies respiratoires et de l'appareil digestif), un **excès de suicides** est en revanche constaté et statistiquement différent chez les hommes (SMR = 21 ; 184 décès observés pour 152 attendus), et ce en particulier pour les filières techniques et de surveillance<sup>45</sup>. Toutefois, l'étude n'attribue pas de pouvoir explicatif significatif à la surpopulation carcérale.

Pour cette raison, l'exercice de quantification des coûts et bénéfices socio-économiques de la reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan ne chiffre pas de variation liées aux suicides parmi le personnel pénitentiaire (les rapports d'activité de l'établissement n'en font pas état, et si c'était le cas, l'encellulement individuel n'y changerait peut-être rien).

## **Recettes issues de l'éventuelle vente du foncier**

La première faiblesse du dossier transmis en amont de la contre-expertise est la médiocre description des options de projet. Les auditions réalisées pendant la contre-expertise ont permis de questionner la possibilité de vendre une partie du foncier.

En effet, dans l'option 1, on peut imaginer vendre une partie de l'emprise sur laquelle est situé le bâtiment B ; dans les options 2 et 3, tout ou partie du foncier autour de l'actuel bâtiment A.

Malgré des demandes répétées à l'APIJ, ni les surfaces ni les prix au m<sup>2</sup> n'ont été fournis à l'équipe de contre-expertise. Pour les futurs dossiers, cette dimension devra être prise en compte, et ce d'autant qu'elle est aisée à chiffrer.

---

<sup>43</sup> Le ministère de la justice n'a pas, malgré les demandes, fourni de chiffres sur l'absentéisme au niveau national pour l'administration pénitentiaire, ni par type d'établissement. Les chiffres proposés dans la contre-expertise sont issus des recherches effectuées par les contre-experts dans les quelques rapports d'activité exploitables de la prison de Bordeaux-Gradignan.

<sup>44</sup> Les échanges avec la direction de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis laissent assez peu de doutes sur l'existence de corrélations. A défaut d'éléments transmis par le ministère dans le cadre de la contre-expertise, la lecture du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire permet de relever que des travaux exploratoires sont engagés sur cette question (cf. recherche menée par M. Mollard, professeur d'ergonomie à l'université Paris-Descartes, p. 78).

<sup>45</sup> Cette étude calcule des ratios standardisés de mortalité (RSM). Un RSM est le rapport entre un nombre de décès observé dans une population et un nombre de décès attendu. Le nombre de décès attendu représente le nombre de décès attendu compte tenu de l'âge, du sexe et du temps de suivi dans la population étudiée, si la mortalité était la même dans la population étudiée et dans la population générale française.

## Impact socio-économique de la présence d'une prison pour le territoire

Comme évoqué dans la section identifiant les acteurs touchés par le projet, on peut s'interroger sur l'impact socio-économique d'un centre pénitentiaire sur l'activité ou les recettes fiscales d'un territoire.

Une étude du CREDOC de 2010 questionne les retombées de l'implantation des établissements pénitentiaires sur l'emploi direct et indirect, les flux financiers (taxe professionnelle, dotation globale de fonctionnement, fiscalité des ménages et entreprises locales bénéficiant des commandes de l'établissement), sur la qualité de la desserte en transports en commun, la présence des services publics, sur le prix de l'immobilier, l'évolution de la délinquance à proximité de l'établissement, ainsi que sur le potentiel développement commercial autour des établissements pénitentiaires<sup>46</sup>.

Mis à part un effet de stigmatisation territoriale, l'étude révèle que globalement l'implantation d'un établissement pénitentiaire n'a que peu d'impact socio-économique. Son impact est différent selon la localisation des établissements. Les retombées directes sont faibles pour les implantations dans les communes-centres ; invisibles lorsqu'il s'agit d'implantations à proximité de zones d'activité ; en revanche les effets de leviers activés pour optimiser l'insertion de l'établissement dans le tissu urbain sont forts et bénéficient directement aux habitants, pour les implantations à proximité de zones résidentielles.

L'étude indique par ailleurs que les territoires ne sont pas touchés (ni positivement ni négativement) par des variations de consommations liées aux dépenses du personnel et des familles des personnes détenues lors des visites.

Dans le cadre de la prison de Bordeaux-Gradignan, qui est une reconstruction et non une nouvelle construction, entraînant certes une augmentation du nombre de cellules mais ne permettant pas (pour les options 1 à 3) l'augmentation du nombre de personnes détenues, il est vraisemblable que l'impact pour le territoire sera neutre. C'est la raison pour laquelle le tableur de calculs socio-économiques indique 0 sur toute cette ligne.

## Tonnes de CO<sub>2</sub> évitées liées à l'amélioration de l'efficacité énergétique du bâtiment

L'audit du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan indique à propos de la partie énergétique que « le site de la maison d'arrêt de Gradignan est dans un état précaire, les bâtiments sont peu ou pas isolés. On peut parler d'épaves thermiques pour certains bâtiments (exemple du bâtiment A et du bâtiment B). (...) Un réseau de chaleur serait intéressant à mettre en place sur un tel site en gardant les chaufferies existantes comme sous-stations. Dans cette étude nous avons utilisé le bois plaquettes mais l'énergie gaz peut être utilisée. L'objectif de 75 % de réduction de CO<sub>2</sub> ne sera pas atteint<sup>47</sup>. »

En vue des prochaines évaluations socio-économiques, le ministère de la justice devra fournir un récapitulatif précis et concis du nombre annuel de kilogrammes équivalent CO<sub>2</sub> (utilisés comme mesure de l'impact de l'environnement du bâtiment) de l'établissement actuel, les projections en cas d'absence de travaux et les projections pour chaque option de projet.

---

<sup>46</sup> CREDOC, Etude des retombées socio-économiques des nouveaux établissements pénitentiaires, 2010, 114 p.

<sup>47</sup> Préfecture de la Gironde, DDTM, *op cit.*

A défaut de transmission de ces données, l'équipe de contre-expertise a relevé dans le rapport d'audit technique que la zone administration / détention émettait 1 107 903 kg.eq CO<sub>2</sub> par an ; la zone logements / hébergements : 103 777 kg. équivalent CO<sub>2</sub>. Au total l'établissement émettait en 2010 environ 1,1 million de kilogrammes équivalent CO<sub>2</sub>, soit 1 100 tonnes équivalent CO<sub>2</sub>.

Le Rapport Quinet recommande d'utiliser la valeur initiale de 32 €/2010/tCO<sub>2</sub> et 100 €/2008/tCO<sub>2</sub> en 2030. La règle dévolution est la suivante : de 2010 à 2030, la valeur du carbone croît au rythme de 5,8 % par an. Au-delà de 2030, elle croît de 4,5 %.

Dans l'exercice entrepris par les contre-experts, l'hypothèse d'une division par deux des émissions a été faite (arbitrairement - voir tableur de calculs socio-économiques). Il incombera au ministère de la justice pour les futurs dossiers d'indiquer des valeurs crédibles.

## Résultats de l'analyse socio-économique préliminaire menée en contre-expertise

**Avant tout commentaire des résultats du tableur, l'équipe de contre-expertise souhaite rappeler que les calculs socio-économiques effectués ont essentiellement pour vocation de démontrer la faisabilité d'une évaluation socio-économique pour un projet de reconstruction d'un centre pénitentiaire.**

Ce travail est inédit à deux titres. D'une part, contrairement à la plupart des évaluations socio-économiques réalisées pour des projets neufs, il s'agit ici de l'évaluation d'un projet de réhabilitation. D'autre part, cet exercice s'applique à un secteur où les évaluations sont rares. Si des travaux académiques sont menés par quelques chercheurs pour tester des corrélations bien spécifiques, à la connaissance de l'équipe de contre-expertise, aucun travail d'évaluation socio-économique d'un établissement pénitentiaire n'a jamais été mené. Le premier enseignement adressé au ministère de la justice est donc bel et bien la faisabilité de ce genre d'exercice. Au-delà de l'exercice de style, il devrait s'agir à l'avenir d'un réel outil d'aide à la décision d'investir, bien en amont de toute décision budgétaire.

Nous rappelons que les calculs sont toutefois basés sur des hypothèses fortes et le travail a été effectué dans un temps contraint. Mais si le caractère discutable des hypothèses apparaît inévitable, c'est au contraire l'absence d'hypothèses qui nuit au débat. Face à l'incertitude, le calcul économique permet sur la base d'hypothèses de faire des simulations. La discussion des résultats permet alors d'appréhender de manière robuste et objectivée le caractère souhaitable de l'investissement. Dès lors, plutôt que de souligner la « contestabilité » des résultats, cet exercice devrait ouvrir la voie à des travaux de recherche visant à rendre le calcul socio-économique appliqué au secteur pénitentiaire plus robuste et plus rapide.

Le tableau ci-dessous résume les principaux résultats de l'évaluation avec une actualisation socio-économique à 4,5 % :

**Tableau 7 : VAN socio-économique des différentes options**

	option 1	option 2	option 3	option 4
VAN Coût socio-économique en M€	127,4	113,7	105,9	181,9
VAN Coût évité contentieux en M€	6,7	6,7	6,7	6,7
VAN bénéfice récidive en M€	43,9	41,2	41,2	51,4
VAN bénéfice santé détenus en M€	82,0	77,7	77,7	73,5
VAN bénéfices qualité de vie au travail en M€	-	-	-	-
VAN Bénéfice foncier en M€	-	-	-	-
VAN bénéfice développement territoire en M€	-	-	-	-
VAN Bénéfice environnemental en M€	0,9	0,9	0,9	0,8
VAN tous bénéfices / coûts évités en M€	133,4	126,4	126,4	132,4
Bilan net des acteurs (=VAN socio-éco) en M€	6,0	12,7	20,5	49,5
TRI socio-économique	5%	5%	6%	2%
ratio bénéfices s-e actualisés / capex actualisés	1,14 €	1,19 €	1,27 €	0,83 €

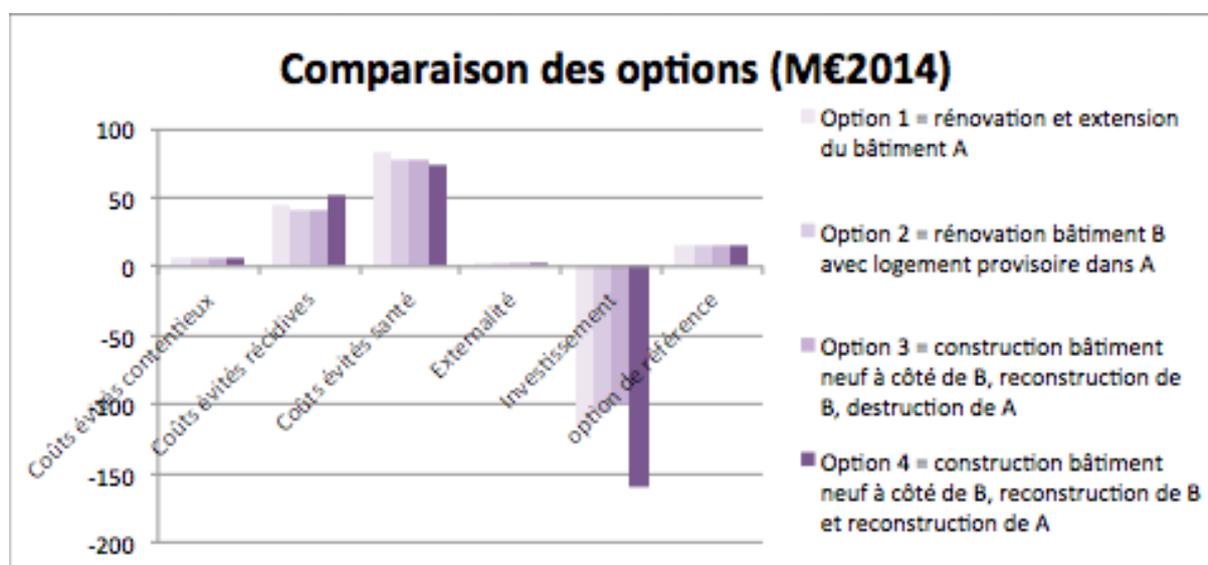
Pour rappel, le coût socio-économique (2<sup>ème</sup> ligne, dont la case de gauche apparaît en rose foncé) est calculé comme un différentiel du coût des options de projet avec l'option de référence, auquel est appliqué un coût marginal des fonds publics (1,27), qui représente le surcoût par unité d'argent public prélevée. La valeur actualisée nette (VAN) est calculée en appliquant le taux d'actualisation socio-économique recommandé par le rapport Quinet, soit 4,5 %. Des travaux futurs pourraient venir interroger la valeur de ce taux d'actualisation pour un projet aux telles vertus sociétales.

Puis les lignes dont la première case est en rose pâle, sont les bénéfices socio-économiques actualisés tels qu'ils ont été identifiés dans les sections précédentes. Leur quantification repose sur les hypothèses trouvées dans la littérature et sur les extrapolations réalisées par les contre-experts. La ligne intitulée « VAN tous bénéfices / coûts évités » est la somme de ces bénéfices socio-économiques.

Les trois dernières lignes du tableau mettent en évidence les principaux indicateurs déterminés grâce au calcul socio-économique. La VAN socio-économique est un bilan entre coûts et bénéfices socio-économiques. Elle est positive pour les 3 premières options (elle est la plus élevée pour l'option 3) et négative pour l'option 4. Le taux de rentabilité interne quant à lui, est le taux d'actualisation tel que la VAN est égale à zéro. Enfin la dernière ligne indique la création de valeur par euro public investi dans le projet (hors coût marginal des fonds publics).

Le graphique suivant illustre, pour les différentes options, le fait que le bilan socio-économique positif est largement tiré par certains des impacts.

**Graphique 2 : répartition de la VAN par type d'impact et comparaison des options**



On observe que les bénéfices socio-économiques sont particulièrement tirés par les bénéfices liés à l'amélioration de la santé (diminution du nombre de suicides) des personnes détenues en raison des meilleures conditions de détention. Ces chiffres reposent sur des projections de diminution par deux du nombre de suicides, auquel a été appliquée la valeur tutélaire de la vie humaine. Pour les 6 années précédentes, il y avait eu 3 suicides en moyenne. La valorisation de cet impact et donc le bilan socio-économique auraient considérablement varié avec des hypothèses différentes, dont on peut affirmer que leur coefficient de sensibilité sur le résultat est élevé.

Le tableau suivant met en évidence cette sensibilité des résultats à des hypothèses de calcul différentes.

**Tableau 8 : Analyse de sensibilité**

VAN-SE (M€2014)	Référence	VAN-SE (M€2014)	Variante	VAN-SE (M€2014)	diff paramètr	diff VAN	Elasticité
Coût Inv	-99,7	20,5043	-109,61772	7,8484	-9,96524721	-12,6559	-6,79
taux d'actualisation	4,50%	20,5043	4,1%	27,8521	-0,40%	7,3478	-3,67
Gain t CO2	550	20,5043	605	20,5909	55	0,0866	0,05
Gain récidive	-25%	20,5043	-27,5%	19,8375	-2,50%	-0,6668	-0,36
Gain suicide	1,5	20,5043	1,65	28,2733	0,15	7,7690	4,17
Gain contentieux	100%	20,5043	90,0%	19,8375	-10,00%	-0,6668	0,29

Le travail d'évaluation socio-économique dans le domaine pénitentiaire gagnera en robustesse avec des séries de données plus longues et des analyses plus poussées fournies par le ministère de la justice. Les bénéfices liés à la réduction de la récidive (rendue possible par les meilleures conditions de détention) sont plus faibles que l'intuition ne pouvait le laisser présager. Il s'agit pourtant ici de l'impact le plus documenté dans la littérature académique internationale, appliquée très largement aux cas américain et italien. La France, de ce point de vue-là, a tout à faire et la contre-expertise ne peut qu'encourager le ministère de la justice à ouvrir ses données aux chercheurs afin qu'ils puissent évaluer l'efficacité des mesures anti-récidive.

Il convient par ailleurs de rappeler que la question de la dignité des conditions de détention, comme celle de la protection des personnes (prévention des suicides) concernent directement des droits fondamentaux protégés par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales et que la France est régulièrement condamnée par la cour européenne des droits de l'homme pour violation de ces droits. Au regard des éléments transmis par le ministère de la justice dans le cadre de la contre-expertise, il ne fait aucun doute qu'une rénovation lourde du site est nécessaire pour permet un respect, a minima, de ces droits, quels que soient le nombre de personnes détenues affectées dans l'établissement.

Au final, la VAN des 3 premières options de projets est bel et bien positive. Celle-ci ne doit pas être prise pour acquise, ni comme un résultat définitif, dans la mesure où elle est calculée sur une quantification trop parcellaire des impacts. Avec plus de données (sur la vente du foncier par exemple ou sur le coût de l'absentéisme) et l'existence de corrélations robustes entre notamment conditions de travail et absentéisme ou entre conditions de détention et violences entre personnes détenues, les bénéfices socio-économiques auraient pu être plus élevés. Des données plus fiables relatives aux coûts d'exploitation et de maintenance de l'établissement auraient également bénéficié à la robustesse de la discussion. Les prochains dossiers d'évaluations socio-économiques transmis au CGI devront ainsi attester de ces efforts.

Plus généralement, comme cela a été suggéré tout au long de ce rapport, les options de projet proposées à l'étude par le ministère de la justice peuvent continuer d'apparaître comme contestables. En effet, en se bornant à des options de projets fortement semblables, le ministère de la justice a évacué des options nettement différentes, impliquant des politiques pénitentiaires déflationnistes. De plus, nous avons vu que l'amélioration de la qualité de vie au travail et l'amélioration des conditions de détention, mais surtout de sortie (et donc la probabilité de récidive) des personnes détenues ne pouvaient seulement reposer sur la reconstruction du site. En effet, la mise en place de projets managériaux ambitieux, ainsi que des efforts décuplés visant à limiter le choc carcéral et favoriser la réinsertion à la sortie de détention sont des conditions *sine qua none* de la réussite de la politique carcérale française.

## 5. Conclusions et recommandations

La conclusion du rapport de contre-expertise s'articule en deux temps. En premier lieu, nous revenons sur l'évaluation socio-économique transmise par le ministère de la justice et sur les recommandations concernant le projet d'investissement présenté. Dans un second temps, nous proposons des pistes de réflexion dont le ministre de la justice devrait se saisir à très court terme pour améliorer l'efficacité des politiques menées.

### 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. Cette base documentaire (listée en annexe du rapport de contre-expertise) mériterait d'être directement jointe aux prochains dossiers de contre-expertise tant elle permet de mieux saisir les enjeux immobiliers pénitentiaires et d'expliquer les choix de l'administration (audits techniques, projections d'évolution de la population pénale, programmes fonctionnels, rapports d'activités de la structure pénitentiaire, etc.).

En vue de 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. Cela démontre que le ministère de la justice doit pouvoir proposer, même en un temps contraint, des dossiers largement plus documentés en vue de demander des arbitrages et priorisations de projets d'investissements publics. De la solidité des évaluations futures devraient dépendre les décisions immobilières et de politiques publiques liées au domaine pénitentiaire.

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 qui maximise la valeur actualisée nette socio-économique. C'est cette option, initialement retenue par le ministère de la justice, que l'équipe de contre-expertise recommande de lancer.

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>48</sup>.

## 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,

---

<sup>48</sup> Cf. Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, *op cit*.

- 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<sup>49</sup>.

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<sup>50</sup>.

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.

---

<sup>49</sup> Conférence de consensus pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, *Principes d'actions et méthodes, rapport du jury de consensus remis au Premier ministre*, 20 février 2013, 38 p. ; Annie Kensey, Françoise Lombard, Pierre V. Tournier, Sanctions alternatives à l'emprisonnement et « récidive », DAP, Travaux & documents, n°70, 2006, 115 p.

<sup>50</sup> Cf. *Évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire*, rapport IGF-IGAS-IGSJ, juillet 2016

## 6. ANNEXES

### Liste des pièces remises

#### Documents remis préalablement à la contre-expertise

La réunion de lancement de la contre-expertise s'est tenue le 27 mars au Commissariat Général à l'Investissement. Préalablement, le CGI a fourni aux deux contre-experts les documents suivants :

- Ministère de la justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), Opération de construction d'un établissement pénitentiaire à Gradignan (33) (agglomération de Bordeaux) – évaluation socio-économique – janvier 2017, 25 p. ;
- 4 annexes constituées de plans illustrant les 3 options de projet étudiées ;
- le bilan des recherches foncières pour le Plan encellulement individuel, en date du 23 février 2017, signé par le ministre de la justice, Jean-Jacques Urvoas.

#### Documents transmis au cours de la contre-expertise

Cinquante-huit pièces complémentaires ont été transmises au cours des 6 semaines de contre-expertise. Les experts estiment avoir reçu les éléments demandés et ainsi avoir un niveau de connaissances suffisant pour réaliser leur rapport. Dans le cas où les informations transmises s'avèreraient incorrectes ou bien si des informations supplémentaires étaient fournies ultérieurement, l'exactitude de ce rapport en serait donc affectée.

La liste des pièces transmises et utilisées par les contre-experts figure ci-dessous :

CREDOC, Etude des retombées socio-économiques des nouveaux établissements pénitentiaires, 2010, 114 p. ;

Ministère de la justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), délibération du conseil d'administration du 9 novembre 2016 relative au passage en phase opérationnelle de l'opération de reconstruction du centre pénitentiaire de Gradignan, 2 p. ;

Ministère de la justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), Protocole définissant le cadre conventionnel selon lequel l'agence publique pour l'immobilier de la justice exerce la maîtrise d'ouvrage de plein exercice pour les opérations qui lui sont confiées par le ministère de la justice et des libertés, 13 avril 2012, 11 p. ;

Ministère de la justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), programme encellulement individuel - Guide de programmation pénitentiaire générique - version Octobre 2016, Volume 1 : programmation fonctionnelle (553 p.), Volume 2 : programmation technique (367 p.) ;

Ministère de la justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), centre pénitentiaire de Lutterbach, conception-réalisation-aménagement - DCE final (programme fonctionnel, 289 p., programme technique détaillé, 179 p., programme cellules, 79 p., et tableau de surfaces, 42 p.) ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des personnes placées sous main de justice, fiche contentieux conditions de détention, 2014, 5 p. ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des personnes placées sous main de justice, coût du contentieux (2006-2014), 2015, 2 p. ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des personnes placées sous main de justice, coût du contentieux (2013-2015), 2016, 1 p. ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction du pilotage et de la sécurité des services, bureau de la performance (PS5), Recueil des coûts JDD 2015, 2016, 32 p. ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des métiers et de l'organisation des services, bureau des statistiques et des études, projections de la population écrouée et détenue (2017-2021), 2016, 56 p. ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, diagnostic immobilier du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, 2014, 14 p. ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, rapport d'activité du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan (années 2015, 2014, 2013 et 2012) ;

Ministère de la justice, direction de l'administration pénitentiaire, direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, rapport d'activité du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde (années 2015, 2014, 2013 et 2012) ;

Préfecture de la Gironde, DDTM, Audit des bâtiments de l'Etat, maison d'arrêt de Gradignan, 2010, 231 p.

### Recommandations relatives aux documents à transmettre pour les futurs dossiers du ministère de la justice

Le document initialement transmis par le ministère de la justice ne constituait pas, en soi, une évaluation socio-économique détaillée permettant une analyse des bénéfices et des coûts de l'ensemble des options possibles pour la réhabilitation de cet établissement pénitentiaire.

Le présent rapport de contre-expertise vise donc, au-delà de l'analyse du projet présenté par le ministère de la justice, à recommander les éléments nécessaires pour une analyse des impacts marginaux, même qualitatifs, que peut induire la réalisation d'un nouvel établissement pénitentiaire. Ces informations paraissent indispensables au regard de l'ambition en matière d'immobilier pénitentiaire affichée par les gouvernements successifs depuis 1987 :

- évolution des coûts de l'établissement pénitentiaire existant, lorsqu'il s'agit d'une rénovation / reconstruction (coût d'entretien - maintenance, gros entretien, renouvellement, facture énergétique) ;
- estimation de l'ensemble de ces coûts pour les projets envisagés, et ce sur toute la durée de vie de l'équipement ;
- justificatifs des options envisagées et coûts estimés, grâce notamment aux retours d'expériences passées ;
- rapports d'activité de l'établissement pénitentiaire des précédentes années ;
- analyse des flux de personnes détenues ;
- projection de fréquentation de l'établissement pénitentiaire et dans la région.

## Liste des auditions

L'équipe de contre-expertise a auditionné, avec les membres de l'équipe d'évaluation des investissements publics du CGI, les personnes suivantes :

Le 10 avril 2017 :

- M. Michel Le Bastard, chef du bureau des études et des opérations immobilières, sous-direction de l'immobilier (SDI), secrétariat général, ministère de la justice ;
- Mme Emilie Coujard, adjointe au chef du bureau des affaires immobilières (PS3), sous-direction du pilotage et du soutien des services (PS), direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ;
- Mme Valérie Engelmann, chargée d'opérations, bureau PS3.

Le 18 avril 2017 :

- Mme Marie-Hélène Hurtaud, sous-directrice de l'immobilier, secrétariat général, ministère de la justice ;
- M. Philippe Monnot, adjoint à la sous-directrice ;
- Mme Emilie Coujard, adjointe au chef du bureau des affaires immobilières (PS3), sous-direction du pilotage et du soutien des services (PS), direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ;
- Mme Valérie Engelmann, chargée d'opérations, bureau PS3 ;
- M. Sébastien Faure, directeur, agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ;
- M. Benjamin Aufray, directeur de programme, APIJ.

Le 19 avril 2017

- M. Roberto Galbiati, chargé de recherches CNRS, département d'économie, Sciences Po Paris, spécialiste des questions pénitentiaires.

Le 2 mai 2017, une visite du site de Fleury-Mérogis (maison d'arrêt des femmes, centre de jeunes détenus (fermé) et maison d'arrêt des hommes (secteur rénové)) a été organisée.

## Revue de littérature constituée au cours de la contre-expertise

Abrams, David S. (2013), « The prisoner's dilemma: a cost-benefit approach to incarceration ». *Iowa Law Review*, vol. 98 :905

Brand, Sam et Price, Richard, Green Book. (2005), « The economic and social costs of crime against individuals and households 2003/04 ». *Home Office Online Report* 30/05

Chalfin, Aarand et McCrary, Justin (2015), « Criminal deterrence: a review of the literature ». *Journal of Economic Literature*, 44 p.

Chauvenet, Antoinette, Rostaing, Corinne, Orlic, Françoise (2008) *La violence carcérale en question*, Presses universitaires de France, coll. « le lien social », 347 p.

Chen, Keith et Shapiro, Jesse (2007), "Do harsher prison conditions reduce recidivism? A discontinuity-based approach", *American Law and Economics Review*, vol 9(1), pp. 1-29

- Christie, Nils (2003), *L'industrie de la punition Prison et politique pénale en Occident*, Autrement, 232 p.
- Cholet, Didier (2015) « Les nouvelles prisons : regards pluridisciplinaires » Rapport de recherche pour la mission droit et justice, 563 p.
- Cohen, Mark A., Rust, Roland T., Steen, Sara et Tidd, Simon T. (2004), *Willingness-To-Pay for Crime Control Programs*, *Criminology*, 42, pp. 89-110.
- Comité des ministres du conseil de l'Europe, Recommandation (2006)<sup>2</sup>, Règles pénitentiaires européennes
- Désesquelles, Aline et Kensey, Annie (2006), « les détenus et leur famille : des liens presque toujours maintenus mais parfois très distendus ». *Données sociales – La société française*. Edition 2006 ; 59-77
- Di Tella, Rafael et Schargrotsky, Ernesto (2013), « criminal Recidivism after prison and electronic monitoring ». *Journal of Political Economy*. 121 :28-73
- Drago, Francesco et Galbiati, Roberto (2012), « Indirect effects of a policy altering criminal behavior: evidence from the Italian prison experiment », *American Economic Journal : Applied economics* 2012, 4(2) : 199-218
- Drago, Francesco, Galbiati, Roberto et Vertova, Pietro, (2009), « The deterrent effects of prison : evidence form natural experiment ». *Journal of Political Economy*, vol. 117, n°2
- Drago, Francesco, Galbiati, Roberto et Vetrova, Pietro, (2011), « Prison conditions and recidivism ». *American Law and Economic Review*, vol. 13 n°1, 2011, 103-130
- Dubéchet, Patrick, Fronteau, Anne et Le Quéau, Pierre (2000), « La prison bouleverse la vie des familles de détenus », *Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie*, mai 2019, n°143
- Duthé, Géraldine, Hazard, Angélique et Kensey, Annie (2014), « Suicide des personnes écrouées en France : évolution et facteurs de risque », *Population*, vol. 69, no. 4, pp. 519-549.
- Galbiati, Roberto, Ouss, Aurélie et Philippe, Arnaud (2015), « Jobs, News and re-offending after incarceration », Working Paper
- Galbiati, Roberto. et Philippe, Arnaud (2014). « 3. Enfermez-les tous ! Dissuasion et effets pervers des politiques répressives », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 14, no. 1, 44-57
- Henneguelle, Anaïs. Monnery, Benjamin. et Kensey, Annie (2016), « Better at home than in Prison? The effects of electronic monitoring on recidivism in France », *Journal of Law and Economics*, vol. 59, 629-667
- IGF-IGAS-IGSJ (2016), *Évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire*
- Kensey, Annie, Benaouda, Abdelmalik (2011). « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation ». *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai 2011, n°26
- Kensey, Annie, Lombard, Françoise, Tournier, Pierre V. (2006), Sanctions alternatives à l'emprisonnement et « récidive », DAP, Travaux & documents, n°70, 115 p
- Kuziemko, Ilyana (2007), "Going Off Parole: How the Elimination of Discretionary Prison Release Affects the Social Cost of Crime", working paper, NBER, Cambridge
- Lecerf, Jean-René, président de la commission, *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, Rapport remis au garde des Sceaux, ministre de la justice le 4 avril 2017, 140 p.
- Marchand, Jean-Luc, Doulat, Thomas, et Moisan, Frédéric, (2015). « Mortalité des agents de l'administration pénitentiaire entre 1990 et 2008 : description et analyse », *Institut de Veille Sanitaire*

Mastrobuoni, Giovanni, et Terlizzese, Daniele (2015). « Rehabilitating rehabilitation: prison conditions and recidivism », Working paper

Ouss, Aurélie. (2011). « Prison as a school of crime: evidence from cell-level interactions », Working paper

Rapport de la mission présidée par Alain Quinet, (2009). « La valeur tutélaire du carbone ». *La Documentation Française*.

Rapport de la mission présidée par Emile Quinet, (2013). « Evaluation socioéconomique des investissements publics ». *Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective*, 352 p.

Touraut, Caroline (2012), *La famille à l'épreuve de la prison*, PUF, le Lien social, 293 p.

Urvoas, Jean-Jacques, garde des sceaux, ministre de la justice (2016), *En finir avec la surpopulation carcérale*, 70 p