



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS,

Paris, le 27 juin 2017
Avis 2017-n°52

<u>AVIS DU CGI</u>	
Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos	
Ministères concernés : Ministère de la Justice Date de réception du dossier : 21 avril 2017 Date du rapport de contre-expertise : 27 juin 2017	
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
SYNTHESE DE L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE SELON LE MINISTERE DE LA JUSTICE ¹	
Coût de l'investissement <i>dont financement de l'Etat (au sens du décret 2013-1211)</i>	145 M€ TTC 145 M€
VAN financière	n.d.
VAN socio-économique	n.d.
Principaux bénéfices et inconvénients	Extension du nombre de places Mise en conformité des bâtiments Rationalisation de l'offre sur l'ensemble de la DISP de Lille
Dimensionnement	840 places (520 QMA_H ² , 130 QR ; 30 QM, 120 QPS; 40 QAE) Surface à construire : 23 000 m ² SHON Surface en réhabilitation : 20 000 m ² ³
Calendrier	Durée des travaux : 5 ans Année de mise en service : 2022
Financement envisagé	100 % Etat
Projet déclaré à l'inventaire	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise du 27 juin 2017

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

² Quartier Maison d'Arrêt Homme (QMA_H), Quartier Mineur (QM), Quartier Préparation à la Sortie QPS, Quartier d'accueil et d'évaluation (QAE).

³ Surface totale du bâtiment préservé et partiellement réhabilité

1. Présentation du projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos

Contexte

Malgré l'achèvement du programme de création de nouveaux établissements pénitentiaires initié en 2002, l'administration pénitentiaire ne dispose toujours pas aujourd'hui d'une capacité immobilière d'hébergement suffisante. Elle doit faire face à l'augmentation constante de la population pénale, à la persistance des phénomènes de sur-occupation affectant la plupart des maisons d'arrêt et à la vétusté d'un très grand nombre d'établissements ainsi qu'à leur inadaptation aux normes réglementaires.

Le projet de construction d'un établissement pénitentiaire sur le site de Loos (Lille) a été élaboré dans le cadre d'une politique de recherche de nouvelles implantations engagée dès 2008 sur l'ensemble du territoire national. Les études engagées suite à la décision en 2011 de fermer l'établissement pré existant sur le site ont conduit à retenir en 2016 un projet de reconstruction d'un établissement pénitentiaire au même endroit.

Ce projet de construction arrive à maturité alors qu'un nouveau programme de construction de 3 200 places a été décidé par le ministère en septembre 2014. L'objectif de ce programme est de traduire, dans le respect des règles pénitentiaires européennes, les objectifs fixés par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, puis par la loi relative à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, promulguée le 15 août 2014. Ce programme doit permettre d'avancer sur la priorité de l'encellulement individuel.

Le projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos

Le site pénitentiaire de Loos situé à 15 minutes du centre de Lille a été retenu pour répondre à la commande de recherche d'un nouveau site dans la métropole Lilloise. À la fin de l'année 2011, à la suite du transfert des détenus vers les établissements neufs d'Annoeullin et antérieurement de Sequedin, il a été convenu à la fois de démolir la maison d'arrêt et d'acquérir des terrains mitoyens à ceux du ministère pour permettre une reconstruction conforme aux nouvelles données programmatiques.

En septembre 2016, le projet de construction d'un nouveau centre pénitentiaire est confirmé. Cette nouvelle construction est associée à une réhabilitation/réutilisation partielle du centre de détention désaffecté (bâti du XVIIIe). Elle permet de porter la capacité du futur établissement à 720 places auquel s'ajoute l'implantation d'un quartier de préparation à la sortie d'une capacité de 120 places pour le département du Nord.

Le réemploi du site de Lille Loos constitue une opportunité pour augmenter la capacité d'hébergement carcéral de la région lilloise. L'État est déjà propriétaire de la majeure partie de l'îlot foncier entouré par les axes routiers et le canal de la Deûle. Le site dispose de nombreux atouts notamment ceux de la proximité avec le centre de Lille et de la qualité de sa desserte en transport. L'espace disponible important permet d'envisager la réalisation de l'établissement avec peu de contraintes, l'acceptabilité sociale de ce projet ne posera pas de problèmes majeurs en raison de l'histoire pénitentiaire du site.

Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Le dossier initialement transmis était très insuffisant, alors que les demandes des contre-experts ont montré que les études et documents utiles étaient nombreux. La suite caractérise donc le dossier tel que complété en cours de contre-expertise.

Options et variantes examinées :

Alternatives non présentées dans le dossier qui insiste sur les avantages du site retenu.

Les options possibles sur le site de Loos, qui ont pourtant été étudiées dans l'étude de faisabilité, n'étaient pas présentées dans le dossier initial.

De fortes incertitudes demeurent sur l'usage du site de l'abbaye (hors enceinte), qui sera partiellement réhabilité pour accueillir en priorité l'administration.

Dimensionnement proposé et calendrier :

Ces éléments sont succinctement décrits et peu argumentés.

Indicateurs socio-économiques :

Seul le coût d'investissement est fourni. *A minima*, il est nécessaire de fournir un coût complet et détaillé au sens d'une somme actualisée du coût d'investissement, du GER et du coût d'exploitation du bâtiment. Le coût de l'équipement de l'ensemble est étrangement estimé à zéro.

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

Aucune quantification des bénéfiques pour les acteurs concernés ou pour la collectivité n'est esquissée.

Indicateurs de performance :

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

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

Cartographie des risques :

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

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

Mode de réalisation : le choix de la procédure n'est pas motivé.

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

Le présent rapport des contre-experts, complétant les perspectives de la précédente contre-expertise de du projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Gradignan (Bordeaux), constitue une base substantielle pour élaborer un référentiel en matière d'évaluation socio-économique.

2. Contre-expertise réalisée

La procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités pour leurs compétences en économie (Madame Géraldine DUCOS, Chargée d'études économiques au CGDD) et dans le domaine pénitentiaire (Patrick MOUNAUD, directeur interrégional des services pénitentiaires), puis validé la composition de l'équipe pour ce dossier.

Le CGI a transmis le dossier aux experts le 21 avril 2017. A la demande des contre-experts, des réunions d'étape ont été organisées les 11, 23 et 24 mai 2017 ainsi que des auditions du Ministère de la Justice (24 mai 2017) et de Monsieur Alain JEGO, DISP (23 mai 2017). Le dossier initial a été complété les 18, 19, 23, 24, 26 mai et 13 et 16 juin 2017.

La remise du rapport s'est faite le 27 juin 2017.

La synthèse du rapport est la suivante.

« L'administration pénitentiaire connaît une situation de surpopulation dans ses établissements qui est très difficile au quotidien pour les personnes détenues ainsi que pour les personnels pénitentiaires et autres intervenants auprès de la population pénale qui sont confrontés chaque jour aux tensions et aux difficultés liées à ces conditions de détention. Le législateur ne cesse de rappeler depuis 1875 que le principe d'encellulement individuel doit être respecté et la loi pénitentiaire de 2009 et les évolutions législatives qui ont suivi ont largement renforcé les exigences d'exécution des peines afin de véritablement améliorer les conditions de détention, préparer la sortie et la réinsertion des condamnés et assurer une meilleure sécurité publique.

« Dans la mesure où le nombre des condamnations à des peines de prison ne cesse de croître, la mise en œuvre de cette politique passe en premier lieu par une extension et une rénovation du parc pénitentiaire. La DISP de Lille a déjà bénéficié de la construction de plusieurs établissements et se trouve dans une situation plus acceptable que les DISP limitrophes, notamment la DISP de Paris. Elle bénéficie à Loos d'un terrain qu'on peut qualifier d'exceptionnel quand on connaît les difficultés extrêmes que rencontrent d'autres DISP à trouver des terrains pour construire des établissements. Il bénéficie de plus d'une réelle acceptabilité par son environnement et d'une accessibilité tout aussi remarquable aussi bien du fait de la qualité des infrastructures routières que des transports en commun déjà en place.

« Le besoin d'un nouvel établissement de 840 places ne fait aucun doute du fait de la surpopulation actuelle dans la DISP et de la nécessité d'accueillir des personnes condamnées franciliennes où la situation est beaucoup plus inquiétante et les solutions difficilement envisageables à court terme. L'éloignement des attaches familiales et sociales reste tout à fait acceptable pour ces personnes qui purgent actuellement leurs peines dans des établissements souvent plus éloignés.

« On pourrait s'interroger sur la construction d'un centre de détention de 840 places alors que le plan d'encellulement individuel ne prévoit que la construction de maisons d'arrêt. Cependant, la politique du directeur interrégional qui vise à spécialiser les établissements par catégorie pénale et l'important nombre des places déjà existantes en maison d'arrêt dans ce secteur permettent de comprendre et valider cette option. De toute façon, elle pourra toujours être remise en cause ultérieurement si nécessaire par réaffectation des quartiers sans coût supplémentaire.

« La volonté d'intégrer un quartier pour mineurs a un vrai fondement qualitatif, même si son coût ne peut pas être négligé. La réduction concomitante des effectifs de personnels de l'EPM de Quiévrechain est une première mesure à envisager en gestion.

« Ce projet devrait impliquer la fermeture de la MA de Dunkerque et du QSL d'Haubourdin, ce qui n'a pas été clairement exprimé dans la présentation du projet.

« La position du terrain et le choix de conserver le bâtiment historique conduisent à s'interroger sur la meilleure manière d'utiliser toutes les potentialités du site. Il serait effectivement dommage de conduire l'ensemble des acquisitions foncières et de réaliser la rénovation du « bâtiment historique sans l'utiliser au mieux pour des services qui occupent des hébergements provisoires ou qui sont en

recherche d'implantation. Ceci peut aller au-delà des services pénitentiaires et permettra d'éviter les coûts d'entretien de locaux vides.

« A partir de ce diagnostic, nous avons réalisé l'évaluation socio-économique du projet retenu par le maître d'ouvrage en prenant le parti que :

- la construction de ce centre de détention influera sur tous les établissements de la DISP de Lille ainsi que sur les établissements parisiens ;
- qu'elle devait comprendre la fermeture de la MA de Dunkerque et du QSL d'Haubourdin ;
- et qu'elle se faisait à effectif de détenus constant dans la DISP.

« Trois alternatives à ce projet ont de plus été évaluées, l'une consistant à supprimer le QM, et les deux autres visant à utiliser au maximum le bâtiment historique afin de libérer du foncier.

« La méthode d'évaluation employée, à ce stade exploratoire, reprend les principes du rapport Quinet de 2013 et s'est largement inspirée de la contre-expertise réalisée pour la prison de Gradignan (De Brux J. et Morel d'Arleux J., 2017). Nous avons obtenu des résultats très positifs pour le projet et ses alternatives. Ainsi, le projet présente une VAN socio-économique de près de 230 M€ avec un rendement par € public investi de 1,76. La valeur ajoutée du projet réside essentiellement dans la réduction du taux de récidive, puis, loin derrière, de la réduction du nombre de suicides chez les détenus. Ces résultats sont des estimations a minima puisqu'ils ne tiennent pas compte des bénéfices liés aux meilleures conditions de travail des agents, des coûts évités du contentieux, de la valeur d'option du foncier restant libre et des bénéfices socio-économiques pour le territoire. Les alternatives présentent elles aussi des VAN positives : le bilan de l'alternative sans QM est très proche de celui du projet ; ceux des alternatives centrées sur le bâtiment historique sont près de deux fois inférieurs aux précédents mais restent encore largement satisfaisants.

« Ces résultats sont néanmoins très dépendants des hypothèses prises pour la contre-expertise.

« Plusieurs recommandations peuvent être émises à l'issue de cet exercice afin de renforcer le succès de l'opération de construction de l'établissement pénitentiaire de Loos :

- Acter le fait que la prison de Loos accueillera des détenus d'Ile-de-France sur des établissements pour peine de la DISP de Lille ;
- Accompagner l'ouverture de la prison de Loos de la fermeture des prisons de Dunkerque et de Haubourdin ;
- Développer des mesures de gestion du personnel entre établissements (par exemple, si le QM est maintenu à Loos, prévoir une réduction de personnel à l'EPM de Quiévrechain), sauf si une véritable croissance des personnes détenues mineures devait intervenir sur la DISP de Lille ;
- Engager une réflexion sur la meilleure valorisation possible du site de Loos qui présente des caractéristiques exceptionnelles.

« Enfin, sur le plan méthodologique, la contre-expertise de la prison de Gradignan avait soulevé deux progrès souhaitables que nous appuyons totalement : évaluer davantage les modalités d'exécution des peines pour prévenir la récidive ; de même, évaluer les conditions d'exécution des peines pour mieux mesurer les impacts de la détention. En particulier, il est urgent de mieux connaître le lien entre le type de prison (CD, MA, QPS, etc.), le taux de récidive, et le coût de la récidive.

« Une réflexion pourrait aussi être menée, comme cela a été fait dans le domaine des hôpitaux, sur la pertinence de standards de taille de quartier de détention (eq. nb. de lits par unité de soins dans les hôpitaux).

« Enfin, plusieurs questions pourraient être discutées dans le cadre des travaux en cours sur les méthodes d'évaluations socio-économiques à France Stratégie :

- Quel est le bêta d'un projet de prison ?
- Quelle valeur attribuer au coût de la récidive et quelle évolution lui attribuer dans le temps ?
- Comment estimer la valeur d'option d'une réserve foncière ? »

3. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de construction d'un centre pénitentiaire à Loos, à savoir un nouvel établissement sur un site comportant un bâti ancien qui sera partiellement réhabilité. Le site de Loos a été retenu en raison de ses qualités exceptionnelles. Cet investissement permettra de réorganiser l'offre pénitentiaire de la DISP de Lille et résorber très partiellement la situation de surpopulation de la région Ile de France.

Le dossier transmis n'a pas pu intégrer les recommandations de l'avis du CGI sur le projet d'investissement de la prison de Gradignan du 17 mai 2017. Le dossier de la prison de Loos présente les mêmes défauts. L'évaluation proposée n'est pas une évaluation socio-économique, le dossier transmis était excessivement succinct, trop peu quantifié et ne répondait que partiellement au cahier des charges décrit par le décret 2013-1211. Seules les demandes des contre-experts ont permis de mobiliser des documents existants et ainsi constituer un dossier comportant des éléments utiles à l'évaluation.

Ce second rapport de contre-expertise permet d'avancer dans les méthodes et propose à nouveau une démarche exploratoire d'évaluation socio-économique appliqué au cas de Loos.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, le CGI considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication réelle dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision.

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

En outre, les incertitudes sur l'usage de l'ancien bâti est problématique. Les options évoquées lors des auditions mériteraient d'être validées au plus vite pour éviter de voir des surfaces importantes inutilisées.

La **principale force du projet** de reconstruction du centre pénitentiaire de Loos se trouve dans sa contribution à une réorganisation de la répartition des détenus de la région et dans une moindre mesure d'Ile de France afin de réduire l'éloignement avec les familles. Il permet aussi de répondre aux exigences de l'encellulement individuel.

Au total, en ligne avec le rapport de contre-expertise, l'avis du CGI est favorable au projet de reconstruction d'un établissement pénitentiaire à Loos avec les recommandations suivantes :

- Veiller au succès de l'opération en explicitant les évolutions sur la région (fermeture, transformation et spécialisation des autres établissements) et en adoptant des mesures de gestion du personnel cohérentes ;
- Etudier une valorisation plus aboutie du site de Loos, y compris en accueillant d'autres services et étudier dès maintenant l'avenir du foncier libéré par la fermeture des établissements les plus vétustes.

Le CGI renouvelle les recommandations faites au Ministère lors de l'avis sur le précédent projet de construction d'un établissement pénitentiaire :

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

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

Le ministère dispose désormais d'un ensemble conséquent pour élaborer :

- le dossier-type d'un projet immobilier pénitentiaire qui mobilise nécessairement des documents provenant de plusieurs services,
- le contenu souhaitable de l'évaluation socio-économique (désormais sans appréhension vis-à-vis de cet exercice qui a par deux fois démontré l'utilité collective du projet étudié),
- un programme d'études et de recherche pour mieux asseoir ses politiques, programmes et projets.



Louis SCHWEITZER