

Paris, le 25 mai 2023

Synthèse du rapport d'information sur la planification de la construction des prisons

présenté par **M. Patrick Hetzel**
rapporteur spécial des crédits de la mission
Justice

en application de l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale

En mai 2023, le **centre pénitentiaire de Gradignan a temporairement suspendu ses admissions en raison de l'encombrement de ses cellules**. Cet établissement, comme cinq autres prisons françaises, présente un taux d'occupation supérieur à 200 %.

Cet exemple paroxystique illustre l'incapacité du ministère de la justice à résorber la surpopulation carcérale et à garantir aux personnes placées sous-main de justice des conditions dignes de détention. À cet égard, dès le début des années 2000, un rapport publié par le Sénat qualifiait les prisons françaises « d'humiliation pour la République »¹.

Pourtant, de nombreux programmes immobiliers lancés depuis la fin des années 1980 ont permis de créer des places de détention nouvelles. Ces plans n'ont toutefois jamais atteint les objectifs qui leur avaient été assignés.

Le programme « 15 000 », annoncé en 2018, visait à créer 7 000 places nettes en 2022 auxquelles s'ajouteront 8 000 places nettes en 2027. Au 31 décembre 2022, seules 2 441 nouvelles places avaient effectivement été mises en service. Ce nouvel échec s'explique à la fois par des facteurs structurels, communs à l'ensemble des programmes immobiliers pénitentiaires, et par des faiblesses propres à ce nouveau programme.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial a souhaité évaluer le plan « 15 000 » et plus largement les programmes de construction de prisons. Ses travaux montrent que **les programmes immobiliers pénitentiaires n'ont jamais été en mesure de répondre aux enjeux de surpopulation carcérale (I)** et que **le programme 15 000, qui connaît d'importants retards de mise en œuvre, apparaît d'ores et déjà sous-dimensionné (II)**.

¹ MM. Jean-Jacques Hyst et Guy-Pierre Cabanel, rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, 28 juin 2000.

1/ UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE PÉNITENTIAIRE EN INCAPACITÉ DE RÉPONDRE AUX ENJEUX DE SURPOPULATION CARCÉRALE

➤ Une succession de programmes immobiliers n'ayant pas atteint leurs objectifs

Le nombre de personnes écrouées détenues¹, qui s'élevait à 45 420 en 1990, a fortement progressé pour atteindre 51 441 personnes en 2000 et enfin 72 351 personnes en mars 2023 (+ 59 %). Cette progression a conduit le ministère de la justice à déployer des efforts croissants pour moderniser et étendre son parc pénitentiaire. La capacité opérationnelle des prisons françaises, qui s'établissait à 36 615 places en 1990, a ainsi été portée à 49 294 places en 2000 puis à 60 949 places en 2023 (+ 66 %).

Cependant, la densité carcérale s'est durablement maintenue à un niveau supérieur à 100 % et atteignait plus particulièrement 140,7 % en maison d'arrêt en mars 2023, contre 118,7 % pour l'ensemble des établissements.

Entre 1987 et 2016, six programmes immobiliers ont été successivement lancés et devaient permettre d'ouvrir 33 000 places supplémentaires. Avec 28 000 places effectivement ouvertes sur cette période, le résultat de ces plans s'est révélé plus en retrait et les délais de construction ont, de manière générale, été considérablement rallongés par rapport aux calendriers initialement prévus.

Les outils à disposition de l'administration pénitentiaire pour mener ses opérations immobilières ont évolué avec le temps : depuis le début des années 2000, elle bénéficie du concours de **l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)**, qui a pour mission de réaliser les études préalables ainsi que les opérations de construction et de réhabilitation des projets immobiliers d'ampleur du ministère de la justice.

S'agissant des modes de dévolution des marchés, l'administration pénitentiaire a progressivement eu recours à des prestataires privés. Les opérations de construction lancées entre 2002 et 2011 ont pris la forme de marchés de partenariat, permettant de confier à un interlocuteur unique le financement, la construction, l'entretien, la maintenance d'un établissement² en échange du versement annuel d'un loyer. Ces modes de gestion, générant une forte contrainte budgétaire sur l'administration pénitentiaire, ont néanmoins été abandonnés dans le cadre du plan « 15 000 » pour privilégier le recours à des contrats de conception-réalisation.

¹ La catégorie des personnes écrouées regroupe les personnes détenues ainsi que les personnes condamnées réalisant leur peine en détention à domicile sous surveillance électronique et les personnes en placement à l'extérieur sans hébergement.

² Ces marchés de partenariat se déclinent sous deux formes : les autorisations d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA) et les partenariats public-privé.

➤ Le programme « 15 000 » : un nouveau plan orienté vers la diversification des établissements et la préparation de la sortie

Le programme « 15 000 » a été défini dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. **D'un coût prévisionnel de 4,5 milliards d'euros**, il se décompose en deux tranches : la première concerne l'ouverture de 7 000 places nettes sur la période 2018-2022 et la seconde porte sur la mise en service de 8 000 places nettes supplémentaires d'ici 2027. Ces places nouvelles doivent permettre de tendre vers un taux d'encellulement individuel de 80 % en 2027.

Ce plan est par ailleurs orienté prioritairement vers la construction de places en maison d'arrêt et en structure d'accompagnement vers la sortie (SAS). Il prévoit également la construction de prisons expérimentales dites InSERRE (innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi).

Du point de vue géographique, les besoins de construction ont été identifiés sur la base de projections départementales de populations détenues en maison d'arrêt ou quartier maison d'arrêt. Dans ce cadre, l'Île-de-France, les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Occitanie, la Guadeloupe et la Guyane ont été identifiées comme des régions prioritaires.

2/ LE PROGRAMME « 15 000 » : UN PLAN CONNAISSANT DES RETARDS IMPORTANTS ET QUI APPARAÎT D'ORES ET DÉJÀ SOUS-DIMENSIONNÉ

➤ En 2022, seules 2 441 places nettes livrées sur les 7 000 prévues

À la fin de l'année 2022, 11 établissements avaient été livrés, regroupant 2 441 places nettes¹ et 17 établissements étaient en travaux. **Sur les 7 000 places annoncées en 2018, seules 35 % avaient effectivement été mises en service.**

Parmi ces places, 2 081 relevaient de programmes de construction annoncés en 2012 ou 2014. **1 127 places nettes ont par ailleurs été livrées dès l'année 2017 et ont donc été mises en service bien avant l'annonce du plan « 15 000 ».**

Des retards sont par ailleurs à prévoir sur la seconde tranche d'exécution du programme. Sur les 13 415 places restant à ouvrir, la majorité (7 360) sont attendues pour 2027. Tout porte donc à croire que ce délai ne sera pas tenu et qu'un reliquat significatif de places sera livré d'ici 2029 ou 2030.

Au-delà des opérations immobilières, la mise en œuvre du plan « 15 000 » se conjugue avec des difficultés importantes de recrutement. Le schéma d'emplois de l'administration pénitentiaire, dynamique depuis 2018, est régulièrement sous-exécuté. Ce résultat est principalement imputable au déficit d'attractivité du corps des personnels de surveillance pénitentiaire, dont le schéma d'emploi a été exécuté à hauteur de – 126 ETP en 2022, contre une prévision de + 179 ETP.

¹ Plus spécifiquement, 3 951 places brutes ont été ouvertes et 1 510 places ont été fermées.

- **En dépit de la hausse du nombre de places et du développement des alternatives à l’incarcération, un droit à l’encellulement individuel insusceptible d’être respecté à horizon 2027**

Dans le cadre de son rapport relatif à l’encellulement individuel remis au Parlement en octobre 2022, le Gouvernement affirme que le plan « 15 000 » permettra d’atteindre un taux d’encellulement individuel de 80 % en 2027. Cette prévision se base sur le nombre de places supplémentaires attendu d’ici cette date et sur les effets produits par les réformes pénales menées depuis 2018 pour favoriser un plus grand recours aux aménagements de peine et aux alternatives à l’incarcération.

Les projections du ministère montrent que le nombre de détenus atteindra près de 75 000 en 2027, ce qui correspondra au nombre de places opérationnelles. La dynamique de croissance du nombre de détenus, le fait que leur répartition géographique diffère de celle des places disponibles et les éventuels retards d’exécution des projets immobiliers en cours démontrent à l’inverse que **le plan « 15 000 » est d’ores et déjà sous-dimensionné.**

- **Des facteurs d’explication multiples**

Pour l’ensemble des programmes immobiliers pénitentiaires, la cause principale imputable aux retards de réalisation des projets trouve son origine dans **les difficultés de recherche foncière** que rencontre l’administration pénitentiaire.

Ces freins ont principalement trait au droit de l’urbanisme et de l’environnement, ainsi qu’à **l’opposition de certains élus locaux ou riverains aux projets de construction.** Ces résistances se traduisent notamment par la multiplication de recours contentieux susceptibles de rallonger les délais nécessaires à l’acquisition et à la conception des prisons.

Le rapporteur spécial considère que ces justifications demeurent partielles et que l’administration pénitentiaire a une vision trop restrictive des lieux pouvant accueillir des places supplémentaires. Les résistances rencontrées par l’administration pénitentiaire s’expliquent en partie par le choix de rapprocher les prisons des centres villes et des périphéries urbaines, qui soulève des enjeux sécuritaires, économiques et sociaux pour les collectivités locales et leurs habitants. **Par ailleurs, certains projets d’implantation ont été rejetés pour le moment par le ministère de la justice, en dépit de l’adhésion des élus locaux :** ce fut notamment le cas pour l’extension du centre de détention d’Oermingem, à Grasse ou encore à Châtillon-sur-Seine.

Le plan « 15 000 » a également été retardé par la crise sanitaire, qui a limité la disponibilité des ouvriers, et les pénuries de matériaux générées par la guerre en Ukraine.

Les retards sont enfin imputables aux difficultés rencontrées par l’administration pénitentiaire pour piloter son programme immobilier : les contrôles réalisés par le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel montrent que le coût des opérations de construction est en forte augmentation par rapport à la prévision initiale. À ce titre, 3,6 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 888 millions d’euros en crédits de paiement ont d’ores et déjà été consommés sur la période 2017-2022.

D’autre part les commandes formulées par le ministère à l’APIJ ne sont pas suffisamment formalisées et ne définissent pas explicitement pour chaque projet un délai de réalisation et une cible de coût.

Les principales recommandations du rapport :

- Concevoir dès à présent une extension du plan « 15 000 » afin de mettre en service des places de prison supplémentaires à horizon 2030 ;
- Favoriser l'adhésion des élus locaux à l'implantation d'établissements pénitentiaires sur leur territoire, notamment en modifiant les modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine et en comptabilisant les places de détention au titre de la loi SRU ;
- Améliorer le pilotage budgétaire des programmes immobiliers de l'administration pénitentiaire et présenter dans les documents budgétaires un échéancier d'ouverture des crédits actualisé en fonction de l'avancée des projets ;
- Renforcer la formalisation des commandes passées par l'administration pénitentiaire auprès de l'APIJ en définissant des cibles claires et renforcer l'évaluation par la performance des programmes immobiliers du ministère de la justice.