

PROGRAMME PÉNITENTIAIRE
ISSU DE LA LOI D'ORIENTATION
ET DE PROGRAMMATION
POUR LA JUSTICE

2003 - 2007

SOMMAIRE

I. Un programme de construction à la hauteur de l'enjeu

1. Le programme de construction
2. Une carte pénitentiaire plus pertinente
 - a. La nouvelle carte
 - b. Le tableau des implantations géographiques

II. Un cadre pénitentiaire profondément modernisé

1. La prison du XXI ème siècle
2. Les établissements pénitentiaires pour mineurs
3. L'extension du dispositif de bracelet électronique
4. Les missions WARSMANN et ELADARI

III. Des conditions de réalisation plus favorables

1. Le calendrier
2. Le financement
3. Des solutions innovantes pour la construction
4. Le maintien d'un équilibre public/privé pour l'exploitation

Communiqué de presse

NOUVEAU PROGRAMME PÉNITENTIAIRE

Dominique PERBEN, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et **Pierre BÉDIER**, Secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la Justice ont mis la programmation immobilière pénitentiaire au premier rang de leurs priorités.

A cet effet, la loi d'orientation et de programmation pour la justice, promulguée le 9 septembre dernier, a fixé les objectifs prioritaires et les moyens budgétaires nécessaires pour développer la capacité de mise à exécution des peines et améliorer le fonctionnement des services péni-tentiaires.

UN PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE 13 200 PLACES

Au 1er Novembre 2002, 54 438 personnes étaient détenues dans les établissements pénitentiaires, pour une capacité d'accueil de 47 933 places. La surpopulation carcérale contribue à la dégradation des conditions de vie et de travail dans les établissements, pour les personnes incarcérées et pour celles qui ont la charge de les garder.

Pour remédier à ce constat, le programme prévoit la construction de 13 200 places, dont 10 800 places pour la construction de nouvelles prisons, 2 000 places réservées à l'application d'une nouvelle conception de l'enfermement, et 400 places destinées à l'accueil des mineurs.

UNE CARTE PÉNITENTIAIRE RÉÉQUILBRÉE

Ce programme vise aussi à pallier un déséquilibre actuel de la carte pénitentiaire : certaines zones géographiques souffrent d'un déficit d'établissements alors que d'autres connaissent un taux d'occupation des prisons incompatible avec le maintien de la dignité humaine.

Le plan permet de remédier à cette inégalité en répartissant mieux les implantations de nouvelles constructions. D'une part, elles se situeront au plus près des besoins des juridictions pénales. D'autre part, le rééquilibrage de la carte pénitentiaire favorisera le maintien des liens entre le détenu et sa famille.

UN SYSTÈME PÉNITENTIAIRE MODERNISÉ

Ce programme de construction est le résultat d'une réflexion sur les conditions d'enfermement, et propose une prison profondément **modernisée en termes de sécurité, d'amélioration des conditions de travail du personnel pénitentiaire et des conditions de vie des détenus et d'équipements.**

Les nouveaux établissements bénéficieront de **dispositifs de sûreté intérieure complémentaires et d'une protection périmétrique** (dispositif jugé efficace, constitué d'une double enceinte délimitant un chemin de ronde surveillé en permanence par des miradors placés en diagonale).

Les nouvelles constructions prévoient un ensemble d'équipements qui **améliorent les conditions de travail des personnels pénitentiaires** : ergonomie des postes de travail, espaces de réunion, aménagement des bureaux et locaux communs, développement d'activités sociales.

Pour les personnes détenues, la priorité est donnée à la qualité de vie et à l'hygiène. Des aménagements particuliers à l'intérieur de la prison sont prévus : lieux de vie en commun pour préparer une meilleure réinsertion, facilités d'accès et d'information des familles de détenus.

Chaque établissement disposera d'espaces scolaires et de formation, d'ateliers de travail, d'équipements sportifs et culturels.

L' ADAPTATION DE LA PRISON À UNE POPULATION TRÈS CONTRASTÉE

Le programme prévoit la construction d'établissements pénitentiaires pouvant répondre à la diversité croissante que connaît actuellement la population carcérale.

Le traitement réservé aux mineurs a fait l'objet d'une attention particulière. Pour la première fois, des établissements pénitentiaires vont être construits spécialement pour des mineurs. **Huit nouveaux établissements accueilleront 400 mineurs dans des grandes zones urbaines. Dans ces unités de 40 à 60 places,** les jeunes seront occupés du matin au soir en pratiquant des activités éducatives et sportives avec le soutien d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les détenus atteints de troubles mentaux ou dont l'état de santé ne permet pas de les maintenir dans une structure pénitentiaire classique, seront hospitalisés au sein d'unités spécialement aménagées dans un établissement hospitalier adapté.

Les détenus âgés ou souffrant d'un handicap bénéficieront de conditions de vie appropriées. Ceux dont la maladie met en jeu le pronostic vital pourront bénéficier de mesures de suspension de peine.

UNE PRISON À TAILLE PLUS HUMAINE

Le choix de la taille des établissements, de 400 à 600 places, est motivé par trois critères essentiels :

► **Disposer d'unités à taille humaine** ; c'est pourquoi ces établissements seront divisés en petites unités de 200 places maximum, retenues par l'ensemble des experts comme l'échelon pertinent pour un traitement individualisé des détenus, gage de leur future insertion.

► **Implanter des locaux permettant le développement d'activités professionnelles, sportives et culturelles,** propres à atteindre cet objectif de réinsertion.

► **Regrouper une maison d'arrêt et un centre de détention** en un centre pénitentiaire afin d'optimiser les investissements, et de mettre à disposition de meilleurs équipements.

UNE RÉFLEXION SUR DE NOUVEAUX CONCEPTS

A une logique d'enfermement collectif et de surveillance doit pouvoir succéder, chaque fois que possible, un traitement individualisé délibérément orienté vers la restructuration de l'individu, seul garant de sa réinsertion.

C'est dans cet esprit d'expérimentation qu'une réserve de 2000 places figure au programme pénitentiaire. Elle permettra d'élaborer une nouvelle conception de l'enfermement conforme à la fois à la réinsertion du détenu et à une utilisation optimale des moyens publics.

L' EXTENSION DU DISPOSITIF DE PLACEMENT ÉLECTRONIQUE

Le dispositif du placement sous surveillance électronique a été expérimenté depuis octobre 2000. **Au 1er octobre 2002, 393 mesures avaient été prononcées avec un taux d'échec très faible.** Le bracelet électronique constitue une alternative pertinente à l'emprisonnement et une modalité du contrôle judiciaire de nature à limiter le nombre des détentions provisoires. C'est pourquoi la loi du 9 septembre 2002 a prévu d'étendre ce dispositif à 3 000 bracelets.

DES CONDITIONS DE RÉALISATION PLUS FAVORABLES

La loi fixe toutes les conditions de réalisation permettant d'envisager raisonnablement **la mise en service des premiers établissements dès l'année 2006.**

L'ensemble des objectifs présentés suppose la mobilisation de moyens à l'échelle du problème. C'est pourquoi **1,310 milliard d'euros seront consacrés au programme de constructions neuves d'établissements pénitentiaires et 90 millions d'euros aux établissements pour mineurs.**

Afin de permettre une réalisation rapide des nouveaux établissements, la loi comporte des **dispositions nouvelles et souples.** Le texte consacre par exemple, la possibilité d'étaler le financement de la charge immobilière par la location de longue durée et le crédit bail pour la construction, ainsi que le recours à la maîtrise d'ouvrage privée pour l'exploitation.

La réalisation de ce plan d'envergure permettra, au terme des cinq années à venir, le renouvellement de plus de la moitié du parc pénitentiaire. Hors rénovation, **31 000 places auront alors moins de 20 ans et auront été construites selon une conception entièrement novatrice.**

I. UN PROGRAMME DE CONSTRUCTION A LA HAUTEUR DE L'ENJEU

I.1. LE PROGRAMME DE CONSTRUCTION

Le programme de construction prévoit 13 200 places nouvelles

Il regroupe :

- le programme de construction "11 000" (11 000 places) figurant dans la loi de programme ;
- compte tenu de son faible niveau d'avancement, la reprise du programme "1 800" (1 800 places) dont le lancement des premières études et du financement est antérieur à la loi ;
- le programme des établissements pénitentiaires pour mineurs prévu par la loi de programme (400 places).

Ces places se répartissent comme suit :

- 10 800 places pour la construction d'établissements pénitentiaires, dont :
 - 9 200 en métropole ;
 - 1 600 outre-mer.
- 2 400 places réservées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires, dont :
 - 2 000 pour les nouveaux concepts pénitentiaires pour adultes ;
 - 400 dans les établissements pénitentiaires pour mineurs.

La mise en service des premiers établissements est prévue dès 2006.

Ce programme part d'un double constat :

- Au 1er novembre 2002, 54 438 personnes étaient détenues dans les établissements pénitentiaires pour une capacité d'accueil de 47 933 places, soit un taux d'occupation de 114 %.
- Le parc pénitentiaire est vétuste et inadapté. 102 établissements sur 185 ont été construits avant 1912, ce qui représente environ 35 % des places actuellement disponibles.

Comme l'ont souligné les rapports d'enquêtes parlementaires réalisés en 2000, certaines situations sont particulièrement difficiles. Des bâtiments construits avant la révolution et ayant initialement une autre destination servent encore de prison en ce début de troisième millénaire.

Il retient donc la construction neuve comme seul moyen efficace de répondre à ces deux objectifs :

- accroître significativement la capacité du parc pénitentiaire, notamment pour les centres de détention ;
- remplacer les places correspondant à des établissements à fermer.

Dès 2004, dans le cadre de la poursuite du programme "4 000" initié en 1995, 6 nouveaux établissements pénitentiaires de 600 places seront ouverts au cours des 2 prochaines années permettant d'offrir 2 528 places supplémentaires.

Au terme du nouveau programme de construction, la capacité, du parc pénitentiaire sera alors portée à près de 60 000, soit une augmentation d'environ 20% par rapport à la situation actuelle. **De plus, environ 31 000 places, soit plus de la moitié du parc pénitentiaire, auront moins de 20 ans, hors rénovations.**

I.2. UNE CARTE PÉNITENTIAIRE PLUS PERTINENTE

Une meilleure répartition des établissements sur le territoire

A ce jour, la comparaison entre les taux d'occupation des établissements pénitentiaires sur l'ensemble du territoire fait apparaître de profondes disparités.

Afin de répondre efficacement aux besoins des juridictions pénales et à la localisation de la délinquance, ce programme prévoit de construire de nouveaux établissements pénitentiaires dans les régions qui souffrent d'un déficit de places. De plus, ces constructions se situeront à proximité de grands centres urbains dans un souci de maintien des liens entre le détenu et sa famille pour favoriser sa réinsertion future.

Une solution au déficit de places en établissements pour peines

Actuellement, le déficit de places existe principalement dans cette catégorie d'établissements. Au 1er octobre 2002, pour un total d'environ 23 000 condamnés à une peine supérieure à un an d'emprisonnement, le parc immobilier pénitentiaire n'offrait que 17 431 places, soit un déficit d'environ 5 500 places.

Ce déficit provoque un phénomène de file d'attente et amplifie la surpopulation dans les maisons d'arrêt où se côtoient prévenus et condamnés et où attendent, parfois plusieurs années, des détenus condamnés à des longues peines d'emprisonnement.

Le programme d'investissement témoigne de la détermination du gouvernement à répondre à ce défi quantitatif puisqu'une très grande partie des places nouvellement construites correspond à des établissements pour peines (autour des 2/3).

Des structures adaptées à la diversité des populations

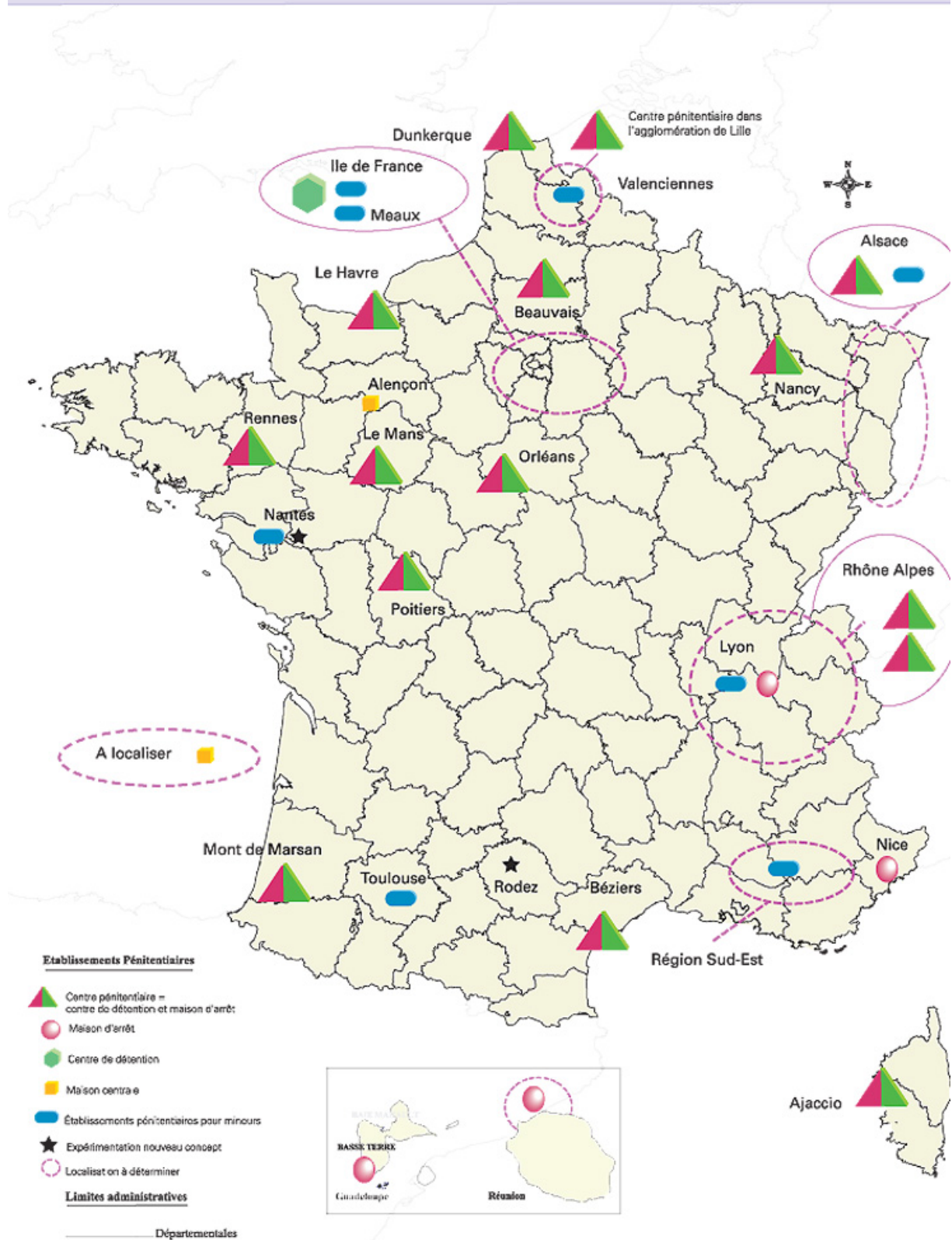
Le programme prévoit la construction d'établissements pénitentiaires pouvant répondre à la diversité croissante que connaît actuellement la population carcérale.

Le traitement réservé aux **mineurs** a fait l'objet d'une attention particulière. Pour la première fois, des établissements pénitentiaires vont être construits spécialement pour des mineurs. Huit nouveaux établissements accueilleront 400 mineurs dans des grandes zones urbaines. Dans ces unités de 40 à 60 places, les jeunes seront occupés du matin au soir en pratiquant des activités éducatives et sportives avec le soutien d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les **détenus atteints de troubles mentaux** ou dont l'état de santé ne permet pas de les maintenir dans une structure pénitentiaire classique, seront accueillis au sein d'unités spécialement aménagées dans un établissement hospitalier adapté.

Les **détenus âgés ou souffrant d'un handicap** bénéficieront de conditions de vie appropriées. Ceux dont la maladie met en jeu le pronostic vital pourront bénéficier de mesures de suspension de peine.

Nouveau programme pénitentiaire



Source: Direction de l'Administration Pénitentiaire.

I.2. B. LE TABLEAU DES IMPLANTATIONS GÉOGRAPHIQUES

Etablissements pénitentiaires pour adultes (20 établissements)

Localisation	Type	Capacité
Mont de Marsan	CP ¹	400
Agglomération de Dunkerque	CP	400
Agglomération de Lille	CP	400
Agglomération du Havre	CP	400
Agglomération de Beauvais	CP	400
Agglomération de Lyon	MA ²	600
Rhône-Alpes 1	CP	600
Rhône-Alpes 2	CP	600
Nice	MA	600
Ajaccio	CP	300
Orléans (Ingre)	CP	600
Ile de France	CD ³	600
Rennes	CP	600
Le Mans (Coulaines)	CP	400
Alençon	MC ⁴	150
Alsace	CP	500
Nancy	CP	500
Béziers	CP	600
Agglomération de Poitiers	CP	400
A localiser	MC	150

Etablissements pénitentiaires pour mineurs (8 établissements)

Valenciennes
Alsace
Nantes
Ile de France* : Meaux et Ouest de l'Ile de France
Agglomération de Lyon
Agglomération de Toulouse
Sud-Est

*Lorsque les implantations exactes ne sont pas définitivement localisées, figure le nom de l'agglomération la plus proche.

¹ CP = centre pénitentiaire (établissement composé au minimum d'un quartier maison d'arrêt et d'un quartier pour condamné)

² MA = maison d'arrêt (établissement accueillant des prévenus et des condamnés à des peines inférieures à 1 an)

³ CD = centre de détention (établissement accueillant exclusivement des détenus condamnés à une peine d'une durée supérieure à 1 année)

4 MC = maison centrale (établissement sécuritaire accueillant les détenus les plus dangereux)

Les établissements des départements et territoires d'outre-mer

Ces établissements font l'objet d'une programmation distincte. Les 1 600 places comprennent notamment la nouvelle maison d'arrêt de la Réunion (600 places) et le remplacement de la maison d'arrêt de Basse Terre (environ 400 places).

La répartition détaillée dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte n'est pas encore finalisée.

Les réserves pour les concepts nouveaux

La localisation des 2 000 places réservées pour la mise en application des concepts nouveaux reste à déterminer. Elle dépend des conclusions tirées des travaux des missions Warsmann et Eladari attendus en début d'année 2003.

II. UN CADRE PÉNITENTIAIRE PROFONDÉMENT MODERNISÉ

II. 1. LA PRISON DU XXIÈME SIÈCLE

Une prison plus sûre

Outre une organisation fonctionnelle facilitant les contrôles et la sécurité, les **nouveaux établissements** bénéficieront de dispositifs de sûreté intérieure complémentaires et d'une protection périmétrique (double enceinte délimitant un chemin de ronde surveillé en permanence par des miradors placés en diagonale).

Afin de garantir une sécurité optimale aux **personnels pénitentiaires**, des technologies nouvelles seront mises en place : brouillage des téléphones portables, développement des tunnels à rayons X, mise en place de systèmes d'alarme performants et généralisation des appareils de reconnaissance par biométrie.

Dans les **maisons centrales**, où le besoin de sécurité est encore plus fort, sera mis en place un haut niveau de sécurité passive (dispositifs anti-évasions renforcés, dispositifs anti-intrusion contre les commandos de complices pour les membres de réseaux organisés) et active (dispositifs de surveillance et d'intervention). Une étanchéité forte sera établie entre les différents quartiers pour contenir et réduire l'ampleur des phénomènes collectifs. Des dispositifs à efficacité renforcée pour la gestion de crises, permettant un accès pour le maintien de l'ordre en détention lors de mutinerie par exemple, seront mis en oeuvre.

Une prison plus humaine

Les nouveaux établissements prévoient un ensemble d'équipements qui améliorent les conditions de travail des **personnels pénitentiaires**. Un soin particulier sera apporté à l'ergonomie des postes de travail (locaux de surveillance et miradors), aux espaces de réunion ainsi qu'au développement d'activités sociales.

Le programme prévoit la **construction d'établissements de 400 à 600 places, qui seront divisés en petites unités de 200 places maximum**, retenues comme l'échelon pertinent pour un traitement individualisé des détenus, gage de leur future réinsertion. Ces petites structures permettent aussi de développer des activités professionnelles, sportives et culturelles, propres à atteindre cet objectif de réinsertion.

Pour les **personnes détenues**, la priorité est donnée à la qualité de vie et à l'hygiène. Des aménagements particuliers à l'intérieur de la prison sont prévus : lieux de vie en commun pour préparer à une meilleure réinsertion, facilités d'accès et d'information des familles de détenus.

Une prison mieux équipée

Afin d'améliorer les **conditions de détention** en terme de qualité de vie et d'hygiène, des équipements spécifiques sont prévus.

Ainsi, des cellules pour **personnes handicapées** seront équipées de sanitaires et de mobiliers adaptés. Des cellules aménagées permettront l'accueil des **mères et des enfants** dans des conditions plus satisfaisantes : des salles de jeux pour les enfants, un espace extérieur spécifique et un accès aisé sur la cour de promenade seront mis en place.

Chaque établissement disposera par ailleurs d'**espaces scolaires et de formation** (salles de classe, salle informatique, salle des professeurs, bureau des enseignants), d'une bibliothèque (lecture, médiathèque, réparation d'ouvrages), d'équipements sportifs et d'ateliers de travail. Ces équipements permettent ainsi de rendre la prison plus humaine.

II. 2. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES POUR MINEURS

Pour renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents, la loi d'Orientation et de Programmation pour la Justice a prévu la réalisation d'**Établissements Pénitentiaires** pour Mineurs (E.P.M.).

Les conditions carcérales de ces établissements seront adaptées à l'âge des détenus - qui peuvent avoir entre 13 et 18 ans. Il s'agit donc d'équipements nouveaux, distincts des autres établissements pénitentiaires, et ils ne seront d'ailleurs pas implantés au voisinage de ceux-ci.

Ces établissements seront dimensionnés pour 40 ou 60 places selon les besoins. Ces capacités permettent de préserver à la fois la dimension éducative et une gestion optimale des établissements. Ils seront réalisés prioritairement auprès des plus grandes aires urbaines.

Une attention particulière sera portée à la **dimension éducative** des EPM, pendant la durée du séjour en détention. Ainsi, le mineur détenu devra suivre un rythme d'activités encadrées : scolarité, formation professionnelle, sports, activités socioculturelles... Un suivi éducatif individualisé permettra d'apporter en temps réel une réponse aux difficultés rencontrées ou aux progrès constatés. Ceci impliquera l'intervention permanente des professionnels compétents, médecins, psychiatres, psychologues, conseillers d'orientation, enseignants... au côté de l'équipe pluridisciplinaire constituée des personnels de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Dans cet esprit, l'éducateur référent d'un mineur incarcéré établira des contacts réguliers avec ses parents pour les informer et les impliquer dans l'action auprès de leur enfant. L'accueil des familles sera donc favorisé et l'aménagement des parloirs adapté. La localisation est prévue près de grands centres urbains, bien desservis par différents moyens de transport.

Les secteurs d'hébergement seront organisés en unités autonomes d'une dizaine de cellules, dotées des espaces nécessaires à une vie collective encadrée en permanence. Ces unités de vie seront isolées les unes des autres. L'une d'entre elle, de taille plus réduite, sera destinée à accueillir les jeunes filles.

Les E.P.M. comprendront :

- des salles de classe ;
- des ateliers pour la formation professionnelle ;
- des salles dédiées aux activités socioculturelles ;
- des installations sportives en rapport avec les besoins des jeunes détenus.

Ces activités se dérouleront en petits groupes, et suivant un parcours individualisé pour chacun.

Les EPM répondent à un concept entièrement nouveau, sans précédent en France, "centré sur l'éducation et non plus sur la cellule" et pour lequel les exemples à l'étranger constituent des références intéressantes mais non systématiquement transposables. Une tranche de 400 places inscrite dans la LOPJ fera donc l'objet d'une évaluation à l'issue de ses deux premières années d'exploitation, soit en 2007.

II. 3. L'EXTENSION DU DISPOSITIF DU BRACELET ÉLECTRONIQUE

Le dispositif de placement sous surveillance électronique est expérimenté depuis octobre 2000. Ce système nécessite un centre de supervision assurant le traitement des alarmes et un récepteur installé au domicile du détenu. Le placement sous surveillance électronique constitue une alternative pertinente à l'emprisonnement et une modalité du contrôle judiciaire de nature à limiter le nombre de détentions provisoires. Il peut concerner les personnes condamnées et dont la peine ou le reliquat de peine restant à purger n'excède pas un an, les personnes mises sous contrôle judiciaire ou, à titre

probatoire, les détenus mis en liberté conditionnelle.

Au 1er octobre 2002, 393 mesures de ce type avaient été prononcées dans quatre, puis neuf sites expérimentaux. Le taux d'échec de ce placement sous écrou est très faible. Il permet de désengorger les établissements pénitentiaires et limite les effets du choc à l'incarcération.

Au regard de ces éléments, la loi du 9 septembre 2002 a prévu de généraliser le dispositif. Le développement sera progressif et se déroulera sur 3 ans : 400 placements seront disponibles au début, puis 100 équipements supplémentaires seront déployés chaque mois pour aboutir à 3000 placements disponibles simultanément en 2006.

II. 4. LES MISSIONS WARSMANN ET ELADARI

La mission confiée à Jean-Luc Warsmann

Le Gouvernement a confié à Jean-Luc WARSMANN, député des Ardennes, une mission de réflexion et de proposition autour des courtes peines.

Cette réflexion porte sur la problématique de la surpopulation carcérale, notamment dans les maisons d'arrêt où le taux d'occupation - de 126% au 1er novembre 2002 - reste préoccupant et source de tensions dans les détentions. Elle tente également de rechercher des solutions aux effets désocialisants de la détention (conséquences sur la vie professionnelle, personnelle et familiale). Pour cela, elle vise deux objectifs principaux :

- déterminer un nouveau type de peine qui puisse être prononcé par les juridictions, à l'instar de la semi-liberté ou du bracelet électronique ;
- élaborer une nouvelle politique d'aménagement des peines.

Jean-Luc Warsmann, membre de la commission des lois, a été le rapporteur de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice votée cet été. Pour l'exécution de cette mission, il bénéficie du concours de l'ensemble des services de la Chancellerie et d'experts et personnalités compétents dans le champ de cette étude.

La mission confiée à René Eladari

Dominique PERBEN et Pierre BEDIER ont confié à René ELADARI, Ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées, la mission de réfléchir et de faire des propositions sur la conception des nouveaux établissements pénitentiaires, avec, comme objectifs principaux :

- améliorer les outils et les règles permettant d'établir une meilleure prévision des besoins en capacité de parc pénitentiaire, ainsi que la programmation et la localisation des constructions nouvelles ;
- définir une conception globale de la sécurité adaptée aux nouvelles catégories d'établissements, en considération du profil individuel des détenus et non plus du quantum de peine à accomplir. Préfigurer des mesures spécifiques adaptées au cas des maisons d'arrêt ;
- étudier le problème de l'accueil et du traitement en milieu hospitalier des détenus nécessitant une hospitalisation en milieu fermé et sécurisé ;
- étudier de nouvelles formes d'enfermement pour les condamnés en fin de peine et permettre leur préparation à la sortie dans des constructions immobilières plus légères.

René ELADARI a été responsable des grands programmes immobiliers pénitentiaires de ces 15 dernières années.

Les chargés de mission devront travailler en lien étroit et remettre leurs travaux début 2003.

III. DES CONDITIONS DE REALISATION PLUS FAVORABLES

III.1. LE CALENDRIER

Etablissements pénitentiaires pour adultes

Maîtrise foncière	Jusqu'au 2ème trimestre 2003
Définition détaillée des besoins	Jusqu'au 3ème trimestre 2003
Lancement des appels d'offres (études et travaux)	3ème trimestre 2003
Début des travaux	Début 2005
Achèvement des travaux	Fin 2006 - début 2007

Etablissements pénitentiaires pour mineurs

Maîtrise foncière	Jusqu'au 2ème trimestre 2003
Définition détaillée des besoins	Jusqu'au 2ème trimestre 2003
Lancement des appels d'offres (études et travaux)	Mi 2003
Début des travaux	Mi 2004
Achèvement des travaux	Fin 2005 - début 2006

III. 2. LE FINANCEMENT

Le programme de constructions neuves est de 13 200 places.

Il comporte :

- le programme de construction "11 000" (11 000 places) prévu dans la LOPJ ;
- le programme des établissements pénitentiaires pour mineurs (400 places), prévu dans la LOPJ ;
- le programme "1 800" (1 800 places) dont l'annonce est antérieure à la LOPJ.

Les coûts donnés ci-dessous sont les coûts globaux des opérations, toutes dépenses confondues. Ces coûts incluent notamment :

- les travaux ;
- les études préalables (études de sols, diagnostics et expertises, programmes, ...) ;
- les études de l'opération (conception, contrôle technique,...) ;
- le foncier, le mobilier et le premier équipement.

Ils comprennent la TVA (19,6 %) dans la mesure où l'Etat, à la différence des entreprises et des collectivités territoriales, ne la récupère pas.

LOPJ	(en millions d' €)
Programme de constructions neuves "11 000" (1)	1 130
Etablissements pour mineurs (2)	90
Hors LOPJ	
programme de constructions neuves "1 800" (3)	180
Total	1400

(1) Ce programme comprend 10 700 places en établissement classique (maison d'arrêt ou centre pénitentiaire), estimées à un ratio moyen de 100 000 € la place, et deux maisons centrales de 300 places au total estimées à 200 000 € la place en raison de la petite taille de ces établissements (150 places) et de l'exigence de sécurité accrue.

Ce coût de 100 000 € la place n'est possible qu'en choisissant une taille d'établissement entre 400 et 600 places.

A titre d'exemple comparatif, un centre de détention de 300 places présente un coût à la place de 50 % supérieur à un centre de détention de 600 places.

(2) Le coût de 90 millions d' € pour les 400 places prévues représente un ratio de 225 000 € la place. Ce coût à la place relativement élevé est dû au fait que le coût des locaux communs est réparti en nombre réduit de places (40 à 60).

(3) Ce programme a fait l'objet de financement sur les exercices budgétaires antérieurs et fait l'objet d'un complément de financement sur 2003 - 2007 hors loi de programme.

III. 3. DES SOLUTIONS INNOVANTES POUR LA CONSTRUCTION

Les textes votés dans le courant de l'été 2002 ouvrent plusieurs possibilités pour l'attribution des contrats de construction des nouveaux établissements. Elles reposent toutes sur un partenariat public / privé renforcé, dans une perspective de plus grande efficacité en matière de délais.

En autorisant de nouveaux modes de réalisation, la loi d'orientation et de programmation permet à l'Etat de s'adresser à de nouveaux types d'acteurs et donc d'élargir le champ concurrentiel.

Ces trois modes de réalisation innovants sont :

■ La conception /réalisation

La loi de programme a restauré dans sa plénitude le dispositif de la loi de 1987 qui permet, au terme d'un concours, de choisir un projet architectural et de fixer le coût total de sa réalisation. Le lauréat du concours se voit attribuer un marché pour l'ensemble des prestations de conception et de construction d'un ouvrage¹.

En regroupant au sein d'un seul appel d'offres deux procédures habituellement distinctes, le gain de délai est estimé à environ un an. De plus, le fait que l'entreprise chargée de la réalisation des travaux soit associée aux études, permet d'optimiser le coût des travaux.

Ce mode de réalisation a déjà été utilisé à deux reprises par le ministère de la Justice, en 1987 pour le programme 13 000, et plus récemment pour le programme 4000².

■ Le crédit-bail

Il s'agit d'un dispositif bien connu dans l'immobilier qui n'était pas autorisé pour l'Etat, jusqu'au vote de la loi de programmation.

A la différence d'un contrat de construction classique, ce marché est passé avec un organisme financier qui assure le financement de l'ensemble de la prestation : construction et exploitation.

Ce procédé permet d'avoir recours à un appel d'offres unique - gage d'une réduction du délai de réalisation d'un ouvrage - et d'étaler dans le temps la charge financière de la construction. Ce dispositif est soumis au code des marchés publics.

1. La fiche "Le maintien d'un équilibre public/privé pour l'exploitation" donne la liste des services susceptibles d'être confiés par ailleurs à des prestataires privés.
2. Le premier établissement de ce programme a été livré à Seysses, à côté de Toulouse, en octobre 2002.

■ La location avec option d'achat

Il s'agit de la disposition la plus innovante en matière de partenariat public/privé.

L'administration met à disposition du prestataire privé un terrain, sous forme d'autorisation d'occupation temporaire. Sur la base des besoins détaillés formalisés dans le cahier des charges, le prestataire privé finance, réalise, puis loue les établissements dont l'administration pénitentiaire a besoin. Au terme de la durée de location du bien - suffisamment longue pour permettre à l'investisseur d'amortir l'ouvrage - l'Etat peut acquérir l'établissement. C'est l'option d'achat.

Actuellement, ces contrats ne sont pas soumis au code des marchés publics. Comme le prévoit la loi d'orientation et de programmation, un décret est en préparation, notamment pour fixer les conditions de passation de ces contrats dans le but d'assurer une mise en concurrence maximale et la plus grande transparence dans les procédures d'attribution.

Ainsi le ministère de la Justice envisage-t-il un mode de dévolution qui, au terme de la mise en concurrence, fixe un délai et un montant maximal de loyer (ou à défaut une fourchette de loyer) sur la base des besoins exprimés par l'Etat. Les acteurs envisagés pour ce mode de réalisation sont des constructeurs alliés à des financiers au sein d'une structure créée pour la circonstance ou des investisseurs immobiliers qui ont vocation à gérer leur patrimoine sur une longue durée.

Ce dispositif représente une évolution profonde des relations entre la sphère publique et les partenaires privés. Il s'agit de passer d'une relation de défiance à une relation plus coopérative où l'optimisation profite à chacun puisque tout gain fait l'objet d'un partage entre le prestataire et l'administration : augmentation du bénéfice pour l'un, réduction du loyer pour l'autre.

C'est aussi un mode de réalisation innovant dans lequel l'administration s'engage une bonne fois pour toutes, ce qui est de nature à réduire les risques de dérive des coûts, malheureusement trop souvent constatée dans les constructions publiques.

III. 4. LE MAINTIEN D'UN ÉQUILIBRE PUBLIC/PRIVÉ POUR L'EXPLOITATION

Une loi de 1987 relative au service public pénitentiaire consacre un dispositif original de gestion des établissements permettant de confier à une entreprise privée certaines prestations de maintenance, d'hôtellerie et de formation des détenus.

Ce type de gestion déléguée permet aux personnels de l'Administration Pénitentiaire de se recentrer sur leurs missions propres en laissant le soin à un prestataire extérieur d'assurer les tâches de fonctionnement courant d'un établissement dans un cadre parfaitement délimité.

Les fonctions de direction, de greffe et de surveillance sont exclues du champ d'application de ce dispositif et restent du domaine de compétence de l'Etat.

Ce mode de gestion mis en oeuvre depuis 1990 concerne actuellement 21 établissements pénitentiaires et s'étendra aux 6 nouveaux établissements du programme 4 000 (initié en 1995) au cours des années 2003 à 2005.

Fort de cette expérience réussie, Dominique Perben a décidé de prolonger ce mode d'exploitation pour les établissements construits au cours des prochaines années.

Ce dispositif est donc prévu par la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Dans ce cadre, l'Etat confiera aux titulaires de ces marchés de gestion déléguée des fonctions d'intendance et de logistique, ainsi que des fonctions d'appui à la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire :

▮ Des fonctions d'intendance et de logistique

Restauration (préparation et distribution des repas ; respect de la sécurité alimentaire et de l'application des normes d'hygiène, de nettoyage et de désinfection) ;

Hôtellerie (mise en place des moyens nécessaires à l'application des règles de propreté individuelle et d'hygiène collective) ;

Cantine (possibilité offerte aux détenus d'acheter des denrées, objets ou prestations de service sur la part disponible de leur compte nominatif) ;

Transport (mise en place, entretien et renouvellement d'un parc de véhicules afin d'assurer des liaisons et le transport des détenus) ;

Maintenance (entretien des biens afin d'assurer la continuité du service) ;

Nettoyage.

▮ Des fonctions d'appui à la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire

Le travail pénitentiaire (un travail est proposé aux détenus qui en font la demande dans les conditions prescrites par le code de procédure pénale et par le marché) ;

La formation professionnelle (formation professionnelle dans le cadre d'un programme validé par le chef d'établissement).