



## Établissements pénitentiaires

### Table des matières

Principaux enjeux .....	2
Les propositions des candidats .....	2
Mise en œuvre .....	2
Historique de la proposition .....	3
La proposition à l'étranger .....	3
Le chiffrage des propositions des candidats .....	4
Jean-François Copé : accroître de 20 000 le nombre de places de prison .....	4
François Fillon : construire 16 000 places de prison .....	6
Alain Juppé : construire 10 000 places de prison pendant le quinquennat .....	8
Nathalie Kosciusko-Morizet : construire 20 000 places de prison .....	10
Bruno Le Maire : construire 10 000 places de prison supplémentaires sur 5 ans .....	12
Jean-Frédéric Poisson : construire 30 000 nouvelles places de prison .....	15
Nicolas Sarkozy : reprendre le programme de construction de 20 000 places de prison .....	17



## Principaux enjeux

Les propositions des candidats à la primaire de la droite et du centre visent à créer entre 10 000 et 30 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, portant donc le nombre de places existantes de 58 587 (nombre de places au 1<sup>er</sup> septembre 2016) à entre 68 587 et environ 90 000 à la fin du quinquennat. Ces propositions semblent donc tendre à rapprocher le nombre de places avec le nombre des détenus (68 253 détenus au 1<sup>er</sup> septembre 2016) ou à promouvoir l'encellulement individuel.

La mise en œuvre de ces propositions aura une incidence sur le budget d'investissement mais également sur le budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire, soit sous la forme de charges de fonctionnement directes, soit sous la forme de loyers à un partenaire privé si une gestion déléguée est retenue pour leur réalisation.

## Les propositions des candidats

Candidat	 Jean-François Copé	 François Fillon	 Alain Juppé	 Nathalie Kosciusko-Morizet	 Bruno Le Maire	 Jean-Frédéric Poisson	 Nicolas Sarkozy
Proposition	Construire 20 000 places de prison supplémentaires.	Construire 16 000 places de prison supplémentaires.	Construire 10 000 places de prison supplémentaires.	Construire 20 000 places de prison supplémentaires.	Construire 10 000 places de prison supplémentaires.	Construire 30 000 places de prison supplémentaires.	Construire 20 000 places de prison supplémentaires.
Chiffrage	<b>4 Md€ d'investissement + 0,9 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>	<b>3,2 Md€ d'investissement + 0,8 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>	<b>2 Md€ d'investissement + 0,5 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>	<b>4 Md€ d'investissement + 0,9 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>	<b>2 Md€ d'investissement + 0,5 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>	<b>6,1 Md€ d'investissement + 1,6 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>	<b>4 Md€ d'investissement + 0,9 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>

## Mise en œuvre

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

La mise en œuvre de la proposition impliquerait une augmentation des crédits attribués au ministère de la justice dans le cadre d'une loi de finances ainsi que la mise en place d'un nouveau plan immobilier pénitentiaire. Un tel programme impliquerait de faire un choix entre la construction en gestion déléguée (AOT-LOA ou contrat de partenariat public-privé) ou en maîtrise d'ouvrage publique (par l'Agence pour l'immobilier de la justice – APIJ).



## Historique de la proposition

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Trois programmes d'extension des capacités pénitentiaires sont en cours ou ont été annoncés :

- le programme immobilier « 13 200 », qui a permis la création de 6 436 places entre 2009 et 2011, dont seule une partie correspond à des créations nettes. Ce programme a représenté 1,4 Md€ d'investissement. Ces places ayant été créées en ayant recours à des contrats d'AOT-LOA ou des contrats de partenariat public-privé, le coût total des places créées représente en réalité un coût total de 4 Md€ ;
- le « Nouveau programme immobilier » lancé en 2012, a d'ores et déjà permis la création de 1 604 places pour un coût d'investissement de l'ordre de 700 M€. Une partie de ces dépenses ne concerne pas des créations nettes de places, par exemple dans le cadre de la rénovation de la prison de la Santé à Paris (260 M€) ;
- l'annonce par le Premier ministre, le 6 octobre 2016, d'un nouveau programme immobilier pénitentiaire avec la création de 33 nouveaux établissements pénitentiaires représentant de l'ordre de 16 000 cellules dans des nouveaux établissements, mais en partie pour remplacer des établissements vétustes (il ne s'agirait donc pas de 16 000 nouvelles places nettes).

### Pour quels effets ?

Les constructions de places ont surtout servi à résorber la vétusté des établissements pénitentiaires, la création nette de places de prison ayant été limitée.

### La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?

Lors de l'élection présidentielle de 2012, plusieurs candidats s'étaient prononcés pour l'augmentation de l'offre carcérale à 70 000 ou à 80 000 places en 2017.

## La proposition à l'étranger

Si de nombreux pays européens misent sur la réduction du nombre de détenus incarcérés pour résoudre le problème de la surpopulation carcérale (réformes pénales, accent porté sur la prévention ou la réinsertion à la sortie de prison, etc.), des pays comme l'Australie ou la Nouvelle Zélande se sont récemment engagés dans des plans massifs de création de places de prisons.

Ainsi, en 2016, l'Australie a déployé un plan de 3,8 milliards de dollars pour créer 7 000 places de prisons en 4 ans. En Nouvelle-Zélande, en 2016, le gouvernement a adopté un plan de création de 1 800 places de prisons supplémentaires dont le coût est estimé à 1 milliard de dollars.

Le lancement récent de ces deux plans ne nous permet pas d'apprécier la fiabilité des chiffrements avancés par les gouvernements australien et néo-zélandais.



## Le chiffrage des propositions des candidats



Jean-François Copé : accroître de 20 000 le nombre de places de prison

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

« Accroître le nombre de places de prisons de 20 000 places ».

La proposition de Jean-François Copé vise à créer 20 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, portant donc le nombre de places existantes de 58 587 (nombre de places au 1<sup>er</sup> septembre 2016) à environ 80 000 à la fin du quinquennat.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé :</b>	
<i>Par le candidat :</i>	
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>4 Md€ d'investissement + 856 M€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>
Estimation haute :	5,3 Md€ d'investissement + 1,4 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation médiane :	4 Md€ d'investissement + 856 M€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation basse :	3,2 Md€ d'investissement + 615 M€ de fonctionnement supplémentaire par an
<b>Répartition du coût</b>	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 %

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Jean-François Copé, qui propose de construire 20 000 nouvelles places de prison pendant la mandature, ne produit pas d'évaluation des coûts associés.

Notre chiffrage repose sur le montant réel issu de la construction de places de prison dans le cadre du plan « 13 200 » de 2002 et du « nouveau programme immobilier » de 2011, qui s'établit entre 218 000 € et 264 000 €.

La proposition de Jean-François Copé revient à porter le nombre de places de prison à environ 80 000 en fin de mandat. Les dernières annonces du Premier ministre du 6 octobre 2016 (création de 33 nouveaux établissements pénitentiaires représentant de l'ordre de 16 000 places, mais sans précision sur le volume de création nette) visent un objectif globalement similaire. La mise en œuvre budgétaire et opérationnelle de ces annonces pèserait sur la prochaine mandature. Dans le projet de loi pour 2017, le Gouvernement mobilise 1,2 Md€ permettant de lancer 9 projets prioritaires de maisons d'arrêt (3 900 cellules) et 28 quartiers de préparation à la sortie.



## Chiffrage détaillé de la proposition

La proposition de Jean-François Copé est de nature à engendrer des coûts d'investissement (travaux de construction de nouveaux établissements ou extension des établissements existants) et des coûts de fonctionnement (alimentation, entretien, personnel, etc.).

### **1/ Les coûts d'investissement**

Pour l'évaluation de l'investissement, nous retenons le coût unitaire moyen de place de prison créée ou rénovée constaté dans le cadre du « Nouveau plan immobilier » en cours de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, soit 264 000 € par place. La création de 20 000 places reviendrait donc à un coût de 5,3 Md€.

Cependant, le coût de construction de la place pour les établissements nouveaux réalisés en partenariat public-privé (PPP) se situe plutôt autour de 160 000 €, ce qui porterait le coût, en fourchette basse, à 3,2 Md€.

Une fourchette médiane s'établit donc à 4 Md€.

Si l'État fait le choix d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage public (MOP), ces coûts seront supportés par le budget de l'État pendant la mandature. S'il recourt à une maîtrise d'ouvrage privée ou à un PPP, ces coûts seront lissés sur la durée du contrat (entre 9 et 25 ans), mais auront de toute manière une incidence immédiate sur la dette publique (à hauteur de l'engagement financier vis-à-vis du partenaire privé). Jean-François Copé ne précise pas quelle modalité serait retenue.

### **2/ Les coûts de fonctionnement**

La création de places supplémentaires amène à accroître les charges de fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Ces coûts de fonctionnement ne sont pas évalués par Jean-François Copé.

Le coût de fonctionnement unitaire par places de prison est très variable selon la nature des établissements, allant de 85,44 € par jour et par détenu pour les maisons d'arrêt à 196,14 € par jour et par détenu pour les maisons centrale.

La proposition de Jean-François Copé entraînerait un surcoût moyen de dépenses de fonctionnement de l'ordre de 856 M€ par an, mais pouvant aller jusqu'à 1,41 Md€ si les places créées sont en maisons centrale, ou seulement 615 M€ si elles ne concernent que les maisons d'arrêt. Ces surcoûts seraient portés par le budget du ministère de la Justice.

Sources :

- *Projet de loi de finances pour 2017 – [Projet annuel de performance du programme 107](#) – Administration pénitentiaire*
- *ministère de la Justice, Note de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, [Combien coûte la prison ?](#)*
- *ministère de la Justice, [Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire](#), 2015.*
- *ministère de la Justice, [Programme immobilier pénitentiaire et recherches foncières](#), 6 octobre 2016.*



François Fillon : construire 16 000 places de prison

## COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

« Action 9 : Nous devons construire 16 000 places de prison pour inverser la logique de l'impunité en matière de crimes et délits. Parallèlement, nous rendrons efficaces les mesures alternatives en renforçant leur caractère contraignant. ».

La proposition de François Fillon vise à créer 16 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, portant donc le nombre de places existantes de 58 587 (nombre de places au 1<sup>er</sup> septembre 2016) à environ 75 000 à la fin du quinquennat.

## CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé :</b>	
<i>Par le candidat :</i>	
<i>Par l'Institut Montaigne:</i>	<b>3,2 Md€ d'investissement + 0,8 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>
Estimation haute :	4,2 Md€ d'investissement + 1,1 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation médiane :	3,2 Md€ d'investissement + 0,8 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation basse :	2,6 Md€ d'investissement + 0,5 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
<b>Répartition du coût</b>	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 %

### Commentaire synthétique du chiffrage

Notre chiffrage repose sur le montant réel issu de la construction de places de prison dans le cadre du plan « 13 200 » lancé en 2002 et du « nouveau programme immobilier » à partir de 2011, qui s'établit entre 218 000 € et 264 000 € par place.

La proposition de François Fillon revient à porter le nombre de places de prison à environ 75 000 en fin de mandat. Les dernières annonces du Premier ministre du 6 octobre 2016 (création de 33 nouveaux établissements pénitentiaires représentant 16 000 places, mais sans précision sur le volume de création nette) visent un objectif similaire. La mise en œuvre budgétaire et opérationnelle de ces annonces pèserait sur la prochaine mandature. Dans le projet de loi pour 2017, le Gouvernement mobilise 1,2 Md€ permettant de lancer 9 projets prioritaires de maisons d'arrêt (3 900 cellules) et 28 quartiers de préparation à la sortie.

### Chiffrage détaillé de la proposition

La proposition de François Fillon est de nature à engendrer des coûts d'investissement (travaux de construction de nouveaux établissements ou extension des établissements existants) et des coûts de fonctionnement (alimentation, entretien, personnel, etc.).



### **1/ Les coûts d'investissement**

Pour l'évaluation de l'investissement, nous retenons le coût unitaire moyen d'une place de prison créée ou renouvelée constaté dans le cadre du « Nouveau plan immobilier » en cours de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, soit 264 000 € par place. La création de 16 000 places reviendrait donc à un coût de 4,2 Md€.

Cependant, le coût de construction d'une place pour les établissements nouveaux réalisés en partenariat public-privé (PPP) se situe plutôt autour de 160 000 €, ce qui porterait le coût, en fourchette basse, à 2,6 Md€.

Une fourchette médiane s'établit donc à 3,2 Md€.

Si l'État fait le choix d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage public (MOP), ces coûts seront supportés par le budget de l'État pendant la mandature. S'il recourt à une maîtrise d'ouvrage privée ou à un PPP, ces coûts seront lissés sur la durée du contrat (entre 9 et 25 ans), mais auront de toute manière une incidence immédiate sur la dette publique (à hauteur de l'engagement financier vis-à-vis du partenaire privé). François Fillon ne précise pas quelle modalité serait retenue.

### **2/ Les coûts de fonctionnement**

La création de places supplémentaires accroît les charges de fonctionnement de l'administration pénitentiaire (alimentation, entretien, personnel, etc.).

Le coût de fonctionnement unitaire par places de prison est très variable selon la nature des établissements, allant de 85,44 € par jour et par détenu pour les maisons d'arrêt à 196,14 € par jour et par détenu pour les maisons centrales, soit un coût compris entre 31 000 € et 72 000 € par an et par personne incarcérée.

La proposition de François Fillon entraînerait un surcoût moyen en dépenses de fonctionnement de l'ordre de 822 M€ par an, mais pouvant aller jusqu'à 1,1 Md€ si les places créées sont en maisons centrale, ou seulement 499 M€ si elles ne concernent que les maisons d'arrêt. Ces surcoûts seraient portés par le budget du ministère de la Justice.

#### **Sources :**

- *Projet de loi de finances pour 2017 – [Projet annuel de performance du programme 107](#) – Administration pénitentiaire*
- *ministère de la Justice, Note de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, [Combien coûte la prison ?](#)*
- *ministère de la Justice, [Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire](#), 2015.*
- *ministère de la Justice, [Programme immobilier pénitentiaire et recherches foncières](#), 6 octobre 2016.*



Alain Juppé : construire 10 000 places de prison pendant le quinquennat

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

« Construire 10 000 places de prison pendant le quinquennat. Les prisons françaises sont surpeuplées et pourtant la France a un faible taux d'incarcération. Résultat : au lieu d'emprisonner les délinquants, nous aménageons et réduisons les peines pour limiter cette surpopulation carcérale. Nous proposons d'inverser cette logique, de rendre effective les peines de prisons prononcées en construisant 10 000 places de prison sur le quinquennat (coût : 1,6 Md€ d'investissement.) et ce, afin de crédibiliser les décisions de justice et de lutter contre l'impunité des petits délinquants ».

La proposition d'Alain Juppé vise à créer 10 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, portant donc le nombre de places existantes de 58 587 (nombre de places au 1<sup>er</sup> septembre 2016) à 68 587 à la fin du quinquennat. Cette proposition semble donc tendre à rapprocher le nombre de places avec le nombre des détenus (68 253 détenus au 1<sup>er</sup> septembre 2016) en promouvant l'encellulement individuel.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé :</b>	
Par le candidat :	1,6 Md€ d'investissement (pas de chiffrage des coûts de fonctionnement)
Par l'Institut Montaigne :	2 Md€ d'investissement + 0,5 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation haute :	2,6 Md€ d'investissement + 0,7 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation médiane :	2 Md€ d'investissement + 0,5 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation basse :	1,6 Md€ d'investissement + 0,3 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
<b>Répartition du coût</b>	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 %

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Le chiffrage d'Alain Juppé retient un coût unitaire de construction d'une place de prison de 160 000 €. Ce montant apparaît cohérent au vu des derniers montants communiqués par le ministère de la Justice.

Il est également inférieur au montant réel issu de la construction de places dans le cadre du plan « 13 200 » à partir de 2002 et du « nouveau programme immobilier » à partir de 2011, qui s'établit entre 218 000 € et 264 000 €. La prise en compte de ce coût unitaire réel a donc un effet majorant sur l'estimation d'Alain Juppé.

La proposition d'Alain Juppé revient à porter le nombre de places de prison à environ 70 000 en fin de mandat. Les dernières annonces du Premier ministre du 6 octobre 2016 (création de 33 nouveaux établissements pénitentiaires représentant de l'ordre de 16 000 places, mais sans précision sur le volume de création nette) visent un objectif globalement similaire. La mise en œuvre budgétaire et opérationnelle de ces annonces pèserait sur la prochaine mandature.



Dans le projet de loi pour 2017, le Gouvernement mobilise 1,2 Md€ permettant de lancer 9 projets prioritaires de maisons d'arrêt (3 900 cellules) et 28 quartiers de préparation à la sortie.

### **Chiffrage détaillé de la proposition**

La proposition d'Alain Juppé est de nature à engendrer des coûts d'investissement (travaux de construction de nouveaux établissements ou extension des établissements existants) et des coûts de fonctionnement (alimentation, entretien, personnel, etc.).

#### **1/ Les coûts d'investissement**

Pour l'évaluation de l'investissement, nous retenons le coût unitaire moyen de place de prison créée ou rénovée constaté dans le cadre du « Nouveau plan immobilier » en cours de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, 264 000 € par place. La création de 10 000 places reviendrait donc à un coût de 2,6 Md€.

Cependant, le coût de construction de la place pour les établissements nouveaux réalisés en partenariat public privé (PPP) se situe plutôt autour de 160 000 €, ce qui porterait le coût, en fourchette basse à 1,6 Md€.

Une fourchette médiane s'établit donc à 2 Md€.

Si l'État fait le choix d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage public (MOP), ces coûts seront supportés par le budget de l'État pendant la mandature. S'il recourt à une maîtrise d'ouvrage privée ou à un PPP, ces coûts seront lissés sur la durée du contrat (entre 9 et 25 ans), mais auront de toute manière une incidence immédiate sur la dette publique (à hauteur de l'engagement financier vis-à-vis du partenaire privé). Alain Juppé ne précise pas quelle modalité serait retenue.

#### **2/ Les coûts de fonctionnement**

La création de places supplémentaires amène à accroître les charges de fonctionnement de l'administration pénitentiaire (alimentation, entretien, personnel, etc.).

Le coût de fonctionnement unitaire par places de prison est très variable selon la nature des établissements, allant de 85,44 € par jour et par détenu pour les maisons d'arrêt à 196,14 € par jour et par détenu pour les maisons centrale, soit un coût compris entre 31 000 € et 72 000 € par an et par personne incarcérée.

La proposition d'Alain Juppé entraînerait un surcoût moyen de dépenses de fonctionnement de l'ordre de 0,5 Md€ par an, mais pouvant aller jusqu'à 0,7 Md€ si les places créées sont en maisons centrale, ou seulement 0,3 Md€ si elles ne concernent que les maisons d'arrêt. Ces surcoûts seraient portés par le budget du ministère de la Justice.



Nathalie Kosciusko-Morizet : construire 20 000 places de prison

## COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

*« Il faut construire des prisons. J'ai visité la maison d'arrêt de Frênes. La surpopulation génère promiscuité et insécurité pour les détenus. La construction des prisons a un coût (environ 3 milliards d'euros), mais c'est le seul moyen efficace pour protéger les détenus, améliorer leur réinsertion et renforcer la sécurité dans les prisons. ».*

La proposition de Nathalie Kosciusko-Morizet vise la création nette de 20 000 places de prison d'ici 2022, portant donc le nombre de places de 58 587 (nombre de places au 1er septembre 2016) à environ 80 000 à la fin du quinquennat.

## CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé :</b>	
<i>Par le candidat :</i>	<b>3 Md €</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>4 Md€ d'investissement + 856 M€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>
Estimation haute :	5,28 Md€ d'investissement + 1,4 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation médiane :	4 Md€ d'investissement + 856 M€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation basse :	3,20 Md€ d'investissement + 615 M€ de fonctionnement supplémentaire par an
<b>Répartition du coût</b>	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0%
Coût supporté par la Sécurité sociale	0%

### Commentaire synthétique du chiffrage

Nathalie Kosciusko-Morizet chiffre à 3 Md€ le montant de la proposition.

Notre chiffrage s'appuie sur le montant réel issu de la construction de places de prison dans le cadre du plan « 13 200 » de 2002 et du « nouveau programme immobilier » de 2011, qui s'établit entre 218 000 € et 264 000 €.

La proposition de Nathalie Kosciusko-Morizet revient à porter le nombre de places de prison à environ 80 000 en fin de mandat. Les dernières annonces du Premier ministre du 6 octobre 2016 (création de 16 000 places, mais sans précision sur le volume de création nette) visent à peu près le même objectif. La mise en œuvre budgétaire et opérationnelle de ces annonces pèsera sur la prochaine mandature

### Chiffrage détaillé de la proposition

La proposition de Nathalie Kosciusko-Morizet est de nature à engendrer des coûts d'investissement (travaux de construction de nouveaux établissements ou extension des établissements existants) et des coûts de fonctionnement (alimentation, entretien, personnel, etc.).



### **1/ Les coûts d'investissement**

Pour l'évaluation de l'investissement, il est retenu le coût unitaire moyen d'une place de prison créée ou renouvelée constaté dans le cadre du « Nouveau plan immobilier » en cours de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, 264 000 € par place.

La création de 20 000 places reviendrait donc à un coût de 5,24 Md€.

Cependant, le coût de construction de la place pour les établissements nouveaux réalisé en PPP se situe plutôt autour de 160 000 €, ce qui porterait le coût, en fourchette basse, à 3,2 Md€.

Une fourchette médiane est retenue à 4 Md€.

Si l'État fait le choix d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage public, ces coûts seront supportés par le budget de l'État pendant la mandature. S'il recourt à une maîtrise d'ouvrage privée ou à un PPP, ces coûts seront lissés sur la durée du contrat (entre 9 et 25 ans), mais auront de toute manière une incidence immédiate sur la dette publique.

### **2/ Les coûts de fonctionnement**

La création de places supplémentaires amène à accroître les charges de fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Ces coûts de fonctionnement ne sont pas évalués par Nathalie Kosciusko-Morizet.

Le coût de fonctionnement unitaire par places de prison est très variable selon la nature des établissements, allant de 85,44 € par jour et par détenu pour les maisons d'arrêt à 196,14 € par jour et par détenu pour les maisons centrale.

La proposition de Nathalie Kosciusko-Morizet entraînerait un surcoût moyen dépenses de fonctionnement de l'ordre de 856 M€ par an, mais pouvant aller jusqu'à 1, 41 Md€ si les places créées sont en maisons centrale, ou seulement 615 M€ si elles ne concernent que les maisons d'arrêt. Ces surcoûts seraient portés par le budget du ministère de la Justice.



Bruno Le Maire : construire 10 000 places de prison supplémentaires sur 5 ans

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

« La construction de 10 000 places de prison (solde net), pour en finir avec l'inexécution des peines. [...] Mettre en place un projet ambitieux prévoyant la construction de 10 000 places de prison à l'horizon 2022. Projet de loi de programmation justice dans la première phase du futur quinquennat. [...] Personnels nécessaires (surveillants, encadrement, travailleurs sociaux) : 6 400 agents supplémentaires pour 10 000 places de prison supplémentaires, coût annuel d'un agent 30 000 € total = 200 M€/an ».

La proposition de Bruno Le Maire vise à créer 10 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, portant donc le nombre de places existantes de 58 587 (nombre de places au 1<sup>er</sup> septembre 2016) à 68 587 à la fin du quinquennat. Cette proposition semble donc tendre à rapprocher le nombre de places avec le nombre des détenus (68 253 détenus au 1<sup>er</sup> septembre 2016) en promouvant l'encellulement individuel.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé :</b>	
<i>Estimation du candidat :</i>	<b>1 à 1,5 Md€ d'investissement + 0,4 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>2 Md€ d'investissement + 0,5 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>
Estimation haute :	2,6 Md€ d'investissement + 0,7 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation médiane :	2 Md€ d'investissement + 0,5 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation basse :	1,6 Md€ d'investissement + 0,3 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
<b>Répartition du coût</b>	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 %

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Le chiffrage Bruno Le Maire retient un coût unitaire de construction d'une place de prison de 100 000 €. Ce montant est inférieur aux derniers montants communiqués par le ministère de la Justice.

Il est également inférieur au montant réel issu de la construction de places dans le cadre du plan « 13 200 » de 2002 et du « nouveau programme immobilier » de 2011, qui s'établit entre 218 000 € et 264 000 €. La prise en compte de ce coût unitaire réel a donc un effet majorant sur l'estimation de Bruno Le Maire.

La proposition de Bruno Le Maire revient à porter le nombre de places de prison à environ 70 000 en fin de mandat. Les dernières annonces du Premier ministre du 6 octobre 2016 (création de 33 nouveaux établissements pénitentiaires représentant de l'ordre de 16 000 places, mais sans précision sur le volume de création nette) visent un objectif globalement similaire. La mise en œuvre budgétaire et opérationnelle de ces annonces pèserait sur la prochaine mandature. Dans le projet de loi pour 2017, le Gouvernement mobilise



1,2 Md€ permettant de lancer 9 projets prioritaires de maisons d'arrêt (3 900 cellules) et 28 quartiers de préparation à la sortie.

### Chiffrage détaillé de la proposition

La proposition de Bruno Le Maire est de nature à engendrer des coûts d'investissement (travaux de construction de nouveaux établissements ou extension des établissements existants) et des coûts de fonctionnement (alimentation, entretien, personnel, etc.).

#### 1/ Les coûts d'investissement

Pour l'évaluation de l'investissement, nous retenons le coût unitaire moyen d'une place de prison créée ou renouvelée constaté dans le cadre du « Nouveau plan immobilier » en cours de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, 264 000 € par place. La création de 10 000 places reviendrait donc à un coût de 2,6 Md€.

Cependant, le coût de construction de la place pour les établissements nouveaux réalisé en partenariat public privé (PPP) se situe plutôt autour de 160 000 €, ce qui porterait le coût, en fourchette basse à 1,6 Md€.

Une fourchette médiane s'établit donc à 2 Md€.

Si l'État fait le choix d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage public (MOP), ces coûts seront supportés par le budget de l'État pendant la mandature. S'il recourt à une maîtrise d'ouvrage privée ou à un PPP, ces coûts seront lissés sur la durée du contrat (entre 9 et 25 ans), mais auront de toute manière une incidence immédiate sur la dette publique (à hauteur de l'engagement financier vis-à-vis du partenaire privé). Bruno Le Maire ne précise pas quelle modalité serait retenue.

#### 2/ Les coûts de fonctionnement

La création de places supplémentaires amène à accroître les charges de fonctionnement de l'administration pénitentiaire (alimentation, entretien, personnel, etc.).

Le coût de fonctionnement unitaire par places de prison est très variable selon la nature des établissements, allant de 85,44 € par jour et par détenu pour les maisons d'arrêt à 196,14 € par jour et par détenu pour les maisons centrale, soit un coût compris entre 31 000 € et 72 000 € par an et par personne incarcérée.

La proposition de Bruno Le Maire entraînerait un surcoût moyen de dépenses de fonctionnement de l'ordre de 0,5 Md€ par an, mais pouvant aller jusqu'à 0,7 Md€ si les places créées sont en maisons centrale, ou seulement 0,3 Md€ si elles ne concernent que les maisons d'arrêt. Ces surcoûts seraient portés par le budget du ministère de la Justice.

### Chiffrage de Bruno Le Maire

- **Le coût unitaire de construction d'une place de prison**

Le projet de Bruno Le Maire tient compte d'un coût unitaire de 100 000€ par place supplémentaire, fondé sur les estimations du PLF 2016 et du PLF 2015 (Programme administration pénitentiaire) et du rapport d'information du député Dominique Raimbourg (2014). L'Institut Montaigne se fonde sur le projet gouvernemental issu du PLF 2017, en retenant une estimation moyenne de 200 000€ par place.

Le coût unitaire de la place de prison peut varier en fonction de plusieurs facteurs : le fait de retenir ou non le partenariat public-privé comme modalité de construction, mais aussi les économies d'échelle, mises en évidence par le rapport de la Cour des comptes<sup>1</sup>.

	Estimation coût d'investissement TTC par place supplémentaire
--	---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *La gestion des personnels pénitentiaires*, mars 2016



PLF 2017 (10 000 places)	168 600
PLF 2017 (6 900 places)	220 000
Cour des comptes – conception-réalisation	108 300
Cour des comptes – AOT	130 000
Cour des comptes – PPP	145 500
Cour des comptes – établissement de 340 places	180 000
Cour des comptes – établissement de 680 places	130 000

Enfin, une autre source d'économies peut être trouvée dans la réfaction de 3 900 places de prison actuellement inoccupées dans le parc existant. Ainsi, même en retenant une hypothèse par place de 150 000€ (hypothèse haute), le coût d'investissement supplémentaire serait de l'ordre de 1 Md€ pour 6 100 places nouvelles inexistantes, environ 100 000€ par place nouvelle (hypothèse basse).

- **Les coûts de fonctionnement**

L'équipe de Bruno Le Maire a retenu les hypothèses issues du rapport de la Cour des comptes qui distingue les coûts de fonctionnement par détenu supplémentaire, en retenant la modalité de gestion directe classique.

	Gestion déléguée classique	Moyenne tous types de gestion
Maison d'arrêt	64,7€	76,6€
Moyenne tous types d'établissements	78 €	87,1€

Par prudence, l'équipe de Bruno Le Maire retient une hypothèse moyenne de 75€ par jour et par détenu.

À ces coûts moyens, l'équipe de Bruno Le Maire ajoute le coût de recrutement de 3 200<sup>2</sup> agents (coût annuel : 30 000€ par an).

Pour rappel, le nombre de détenus supplémentaires serait d'environ 1 000. Il s'agit du besoin estimé pour l'application des peines planchers. L'essentiel des nouvelles places construites servent en effet à désengorger les prisons.

	Nombre de détenus supplémentaires	Coût de construction (hypothèse basse)	Coût de construction (hypothèse haute)	Coût de fonctionnement par détenu supplémentaire	Coût des personnels supplémentaires	TOTAL (hypothèse basse)	TOTAL (hypothèse haute)
2018	200	200 000	300 000	5 475	19 200	224 675	324 675
2019	200	200 000	300 000	10 950	38 400	249 350	349 350
2020	200	200 000	300 000	16 425	57 600	274 025	374 025
2021	200	200 000	300 000	21 900	76 800	298 700	398 700
2022	200	200 000	300 000	27 375	96 000	323 375	423 375
<b>TOTAL</b>		<b>1 000 000</b>	<b>1 500 000</b>			<b>1 370 125</b>	<b>1 870 125</b>

<sup>2</sup> Soit un effort beaucoup plus important que les 878 surveillants supplémentaire pour 6800 places du projet du gouvernement. 3200 places correspond à la moitié du ratio actuel de personnels par détenus.



Jean-Frédéric Poisson : construire 30 000 nouvelles places de prison

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-Frédéric Poisson propose la rénovation des centres de détention existants et la création de 30 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, portant le nombre de places existantes de 58 587 (nombre de places au 1<sup>er</sup> septembre 2016) à environ 90 000 à la fin du prochain quinquennat. La mise en œuvre de cette proposition aurait une incidence importante sur le budget d'investissement et de fonctionnement de l'administration pénitentiaire, soit sous la forme de charges de fonctionnement directes, soit sous la forme de loyers acquittés à un partenaire privé – si une gestion déléguée était retenue pour leur réalisation.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat:</i>	<b>3 Md€ sur trois ans</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>6,1 Md€ d'investissement + 1,6 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>
Estimation haute :	7,4 Md€ d'investissement + 2,1 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation médiane :	6,1 Md€ d'investissement + 1,6 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation basse :	4,8 Md€ d'investissement + 0,9 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 %

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Jean-Frédéric Poisson n'avance aucune évaluation du coût de sa proposition, mais indique qu'il augmentera le budget du ministère de la Justice d'1 Md€ par an, pendant les trois premières années du quinquennat ; soit + 3 Md€ supplémentaires entre 2017 et 2019.

En l'absence de précision suffisante de la part de Jean-Frédéric Poisson, nous ne chiffrons pas le coût de la rénovation des centres de détention existants. Nous nous concentrons donc sur celui de la création de nouvelles places de prison. Notre chiffrage repose sur le montant réel issu de la construction de places de prison dans le cadre du plan « 13 200 », conduit à partir de 2002, et du « nouveau programme immobilier » conduit à partir de 2011. Celui-ci s'établit entre 218 000 € et 264 000 €. Ce chiffrage ne concerne que les dépenses d'investissement, à l'exception des dépenses de fonctionnement.

En retenant ces hypothèses, les financements supplémentaires proposés par Jean-François Poisson (+ 3 Md€ en trois ans) paraissent très insuffisants pour couvrir les surcoûts générés par la création de 30 000 nouvelles places de prison, même dans notre scénario bas (4,8 Md€ d'investissement et 0,9 Md€ de fonctionnement par an), et ce sans prendre en compte le volet rénovation proposé par Jean-Frédéric Poisson.



Les annonces du Premier ministre du 6 octobre 2016 (création de 33 nouveaux établissements pénitentiaires représentant de l'ordre de 16 000 places, mais sans précision sur le volume de création nette) visent un objectif similaire à celui de Jean-François Poisson. Le plan gouvernemental apparaît toutefois moins ambitieux, car la proposition de Jean-Frédéric Poisson reviendrait à créer plus de 60 nouveaux établissements pénitentiaires. Dans le projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement mobilise 1,2 Md€ afin de lancer neuf projets prioritaires de maisons d'arrêt (3 900 cellules) et 28 quartiers de préparation à la sortie.

### **Chiffrage détaillé de la proposition**

La proposition de Jean-Frédéric Poisson est de nature à engendrer des coûts d'investissement (travaux de construction de nouveaux établissements ou extension des établissements existants) et des coûts de fonctionnement (alimentation, entretien, personnel, etc.).

#### **1/ Les coûts d'investissement**

Pour l'évaluation des coûts d'investissement, nous retenons le coût unitaire moyen d'une place de prison créée ou rénovée constaté dans le cadre du « Nouveau plan immobilier », en cours de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, soit 264 000 € par place. La création de 30 000 places reviendrait donc à un coût de 7,4 Md€ (estimation haute).

Cependant, le coût de construction d'une place de prison pour les nouveaux établissements réalisés en partenariat public-privé (PPP) se situe plutôt autour de 160 000 €, ce qui porterait le coût, en fourchette basse, à 4,8 Md€.

Un coût médian s'établirait donc à 6,1 Md€ pour la création de 30 000 nouvelles places de prison.

Si l'État fait le choix d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage public (MOP), ces coûts seront supportés par le budget de l'État pendant la mandature voire au-delà. S'il recourt à une maîtrise d'ouvrage privée ou à un PPP, ces coûts seront lissés sur la durée du contrat (entre 9 et 25 ans), mais auront une incidence immédiate sur la dette publique (à hauteur de l'engagement financier de l'État vis-à-vis du partenaire privé). Jean-Frédéric Poisson ne précise pas quelle modalité contractuelle serait retenue.

#### **2/ Les coûts de fonctionnement**

La création de places supplémentaires entraîne une augmentation des charges de fonctionnement de l'administration pénitentiaire (alimentation, entretien, personnel, etc.).

Le coût de fonctionnement unitaire par place de prison est très variable selon la nature des établissements, allant de 85€ par jour et par détenu pour les maisons d'arrêt à 196€ par jour et par détenu pour les maisons centrales, soit un coût compris entre 31 000€ et 72 000€ par an.

La proposition de Jean-Frédéric Poisson entraînerait ainsi un surcoût moyen de dépenses de fonctionnement de l'ordre de 1,5 Md€ par an, mais pouvant aller jusqu'à 2,1 Md€ si les places créées le sont en maison centrale, ou seulement 0,9 Md€ si elles ne concernent que les maisons d'arrêt. Ces surcoûts seraient portés par le budget du ministère de la Justice que Jean-Frédéric Poisson propose d'augmenter d'1 Md€ par an.

#### **Sources :**

- *projet de loi de finances pour 2017 – [Projet annuel de performance du programme 107](#) – Administration pénitentiaire ;*
- *ministère de la Justice, Note de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, [Combien coûte la prison ?](#) ;*
- *ministère de la Justice, [Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire](#), 2015 ;*
- *ministère de la Justice, [Programme immobilier pénitentiaire et recherches foncières](#), 6 octobre 2016.*



## Nicolas Sarkozy : reprendre le programme de construction de 20 000 places de prison

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

« Mettre fin au laxisme judiciaire : A partir d'un certain niveau de délinquance, la sanction ne doit plus seulement tenir compte du délit qui a été commis mais aussi de l'accumulation des faits antérieurs. [...] Reprise du programme de construction de 20 000 places de prison ».

La proposition de Nicolas Sarkozy vise la création nette de 20 000 places de prison d'ici 2022, portant donc ce nombre de places de 58 587 (nombre de places au 1<sup>er</sup> septembre 2016) à environ 80 000 à la fin du quinquennat.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant estimé (en euros) :	
Par le candidat :	
Par l'Institut Montaigne :	<b>4 Md€ d'investissement + 856 M€ de fonctionnement supplémentaire par an</b>
Estimation haute :	5,3 Md€ d'investissement + 1,4 Md€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation médiane :	4 Md€ d'investissement + 856 M€ de fonctionnement supplémentaire par an
Estimation basse :	3,20 Md€ d'investissement + 615 M€ de fonctionnement supplémentaire par an
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0%
Coût supporté par la Sécurité sociale	0%

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Nicolas Sarkozy ne propose pas de chiffrage de la proposition.

Le montant réel issu de la construction de places de prison dans le cadre du plan « 13 200 » à partir de 2002 et du « nouveau programme immobilier » à partir de 2011, s'établit entre 218 000 € et 264 000 €.

La proposition de Nicolas Sarkozy revient à porter le nombre de places de prison à environ 80 000 en fin de mandat. Les dernières annonces du Premier ministre du 6 octobre 2016 (création de 16 000 places, mais sans précision sur le volume de création nette) visent à peu près le même objectif. La mise en œuvre budgétaire et opérationnelle de ces annonces pèsera sur la prochaine mandature

#### Chiffrage détaillé de la proposition

Cette proposition est de nature à engendrer des coûts d'investissement et des coûts de fonctionnement.



### **1/ Les coûts d'investissement**

Pour l'évaluation de l'investissement, il est retenu le coût unitaire moyen de place de prison créée ou renouvelée constaté dans le cadre du « Nouveau plan immobilier » en cours de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, 264 000 € par place.

La création de 20 000 places reviendrait donc à un coût de 5,24 Md€.

Cependant, le coût de construction de la place pour les établissements nouveaux réalisé en PPP se situe plutôt autour de 160 000 €, ce qui porterait le coût, en fourchette basse à 3,2 Md€.

Une fourchette médiane est retenue à 4 Md€.

Si l'État fait le choix d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage public, ces coûts seront supportés par le budget de l'État pendant la mandature. S'il recourt à une maîtrise d'ouvrage privée ou à un PPP, ces coûts seront lissés sur la durée du contrat (entre 9 et 25 ans), mais auront de toute manière une incidence immédiate sur la dette publique.

### **2/ Les coûts de fonctionnement**

La création de places supplémentaires amène à accroître les charges de fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Ces coûts de fonctionnement ne sont pas évalués par Nicolas Sarkozy.

Le coût de fonctionnement unitaire par places de prison est très variable selon la nature des établissements, allant de 85,44 € par jour et par détenu pour les maisons d'arrêt à 196,14 € par jour et par détenu pour les maisons centrale.

La proposition de Nicolas Sarkozy entraînerait un surcoût moyen dépenses de fonctionnement de l'ordre de 856 M€ par an, mais pouvant aller jusqu'à 1,41 Md€ si les places créées sont en maisons centrale, ou seulement 615 M€ si elles ne concernent que les maisons d'arrêt. Ces surcoûts seraient portés par le budget du ministère de la Justice.