

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE PLAN 15 000 PLACES DE PRISON : UNE AMBITION FORTE, UNE CONCRÉTISATION LABORIEUSE

AUDIT FLASH

Décembre 2025

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
10	I - DES RÉALISATIONS EN DEÇÀ DES AMBITIONS AFFICHÉES
10	A - Les objectifs initiaux du plan
12	B - La méthode retenue
15	C - Des ouvertures effectives très inférieures aux objectifs
16	D - Les raisons du retard dans la mise en œuvre du plan
20	II - UNE FORTE AUGMENTATION DES COÛTS OBÉRANT LA SOUTENABILITÉ DU PLAN
20	A - Un pilotage à renforcer
21	B - Une augmentation des coûts aux causes multiples
24	C - Une trajectoire budgétaire irréaliste
26	III - UNE RÉORIENTATION RÉCENTE DU PLAN QUI POSE DE NOMBREUSES QUESTIONS
26	A - Un plan d'urgence déjà engagé
29	B - Face à l'urgence, des hypothèses qui s'accumulent
32	ANNEXES
35	RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L.111-3 à 12 du code des juridictions financières (CJF) qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

1. La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

L'enquête a été effectuée par la quatrième chambre de la Cour. Elle a été notifiée le 2 mai 2025 à la secrétaire générale du ministère de la justice, au directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, à la directrice du budget, au directeur de l'administration pénitentiaire et au contrôleur budgétaire et comptable près le ministère de la justice. L'instruction s'est déroulée de mai à juillet 2025.

L'audit a porté sur la mise en œuvre du plan de construction de 15 000 places de prison, inscrit dans les deux lois de programmation pour la justice de 2019 et 2023. L'instruction a été réalisée auprès de l'ensemble des services compétents et des visites ont eu lieu dans les établissements pénitentiaires de Caen, Marseille et Osny.

*

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 14 octobre 2025, par la quatrième chambre, présidée par M. Cazé, président de chambre et composée de M. Maistre, président de chambre maintenu, Mme. Casas, présidente de section, MM. Ténier, Antoine et Frentz, conseillers maîtres et Mme Mattei, conseillère maître et contre-rapporteuse, ainsi que de MM. Clerc et Montant, conseillers référendaires en service extraordinaire et rapporteurs, assistés de Mme Gerbier, vérificatrice.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la cinquième chambre, M. Albertini, M. Savy, président de section, représentant M. Bertucci, président de la 7^e chambre, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis, a été consulté sur le projet de rapport le 31 octobre 2025.

Le Premier président en a approuvé la publication le 13 décembre 2025.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Annoncé en 2017, le plan de création de 15 000 places de prison, intitulé *Plan 15 000*, avait pour objectif de répondre à la surpopulation chronique des établissements pénitentiaires et d'engager une diversification des structures de prise en charge des condamnés, en privilégiant celles orientées vers la réinsertion. Alors que la surpopulation carcérale n'a jamais été aussi importante et que le ministre a annoncé une réorientation de ce plan à l'automne 2024, la Cour a décidé de réaliser un audit flash sur la mise en œuvre de ce programme ambitieux dont la concrétisation reste laborieuse.

Des réalisations en deçà des ambitions affichées

Lancé en 2018, à la suite des cinq autres programmes immobiliers pénitentiaires conduits depuis 1990, le plan visait à porter en 2027 la capacité nette d'accueil des prisons à 75 000 places. Il avait également pour ambition d'atteindre l'objectif de 80 % d'encellulement individuel, maintes fois réaffirmé. Toutefois, le nombre de 75 000 détenus effectivement incarcérés a été dépassé dès novembre 2023 et a continué à augmenter : il s'établissait à la mi-septembre 2025 à 84 555 personnes pour 62 685 places, soit une densité carcérale moyenne de 135 %. Dans le même temps, le rythme de création de places n'a pu respecter les prévisions initiales. En septembre 2025, 5 411 places supplémentaires ont été livrées, correspondant à 35 % seulement du volume fixé au lancement du plan.

La réalisation de ce plan se révèle ainsi très en-deçà de ses ambitions. Conjuguée à la difficulté d'établir des projections de la population carcérale à huit ans, la complexité à acquérir les emprises foncières de manière rapide et dans le respect des règles applicables aux constructions pénitentiaires, a conduit à réviser les implantations initialement prévues. Ces facteurs associés aux délais imposés par les normes et procédures en vigueur, à la durée des contentieux et aux aléas inhérents aux opérations immobilières, ont imposé un ajustement permanent du plan, qui explique les retards observés.

Face à l'urgence que crée la surpopulation carcérale, l'adaptation du cadre législatif de construction des prisons est nécessaire pour réduire les délais et alléger certaines procédures. Des outils juridiques inspirés des dispositifs adoptés pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ou pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris doivent être mis en place.

Une trajectoire budgétaire irréaliste rendant indispensable un pilotage resserré

En dépit de son ampleur, le *Plan 15 000* n'a pas bénéficié dès l'origine d'une gouvernance adaptée et d'un suivi interministériel renforcé. Le pilotage réalisé par le

secrétariat général du ministère de la justice et l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (Apij) n'a pas été suffisant. Une structure interministérielle de gouvernance doit être constituée. Des outils de suivi rigoureux des opérations doivent être rapidement mis en place, afin de permettre de retracer dans les documents budgétaires l'ensemble des dépenses de ce plan, aujourd'hui mal recensées.

Le coût prévisionnel du *Plan 15 000* a augmenté de 46 % par rapport aux estimations initiales du ministère de la justice : il est passé de 3,9 Md€, en 2019, à 5,7 Md€ en juin 2025. Les causes de cette augmentation sont multiples : exogènes, comme l'inflation, et endogènes, comme les évolutions dans le choix des implantations, les modifications des programmes immobiliers et les aléas rencontrés sur les chantiers.

Cette charge est d'autant plus difficile à financer par un budget immobilier du ministère de la justice qui doit faire face à d'autres impératifs. Le parc pénitentiaire est en effet vieillissant, ce qui impliquera des dépenses d'entretien élevées et la nécessité de procéder à la rénovation lourde des huit établissements pénitentiaires les plus vétustes, estimée, à elle seule, à 1,2 Md€. S'y ajoute le paiement contractuel des loyers des prisons réalisées en partenariats public-privé (PPP) jusqu'en 2038. Enfin, d'autres priorités sont apparues, comme l'aménagement de prisons de haute sécurité, qui a été décidé par le garde des sceaux et qui impose, elles aussi, la mobilisation rapide de financements.

Dans ce contexte, et compte tenu des contraintes accrues qui pèsent sur les finances publiques, la soutenabilité financière du *Plan 15 000* n'est pas établie. Une hiérarchisation des opérations immobilières prioritaires du ministère est nécessaire. Elle doit permettre de définir une trajectoire de financement réaliste pour les mettre en œuvre.

Une réorientation du *Plan 15 000* qui impose des clarifications

La conjonction de la forte progression de la surpopulation carcérale, des retards dans sa mise en œuvre et des contraintes budgétaires croissantes ont conduit le ministère à engager une réorientation du *Plan 15 000* afin d'accélérer la construction de places de prison. Celle-ci se traduit notamment par le plan d'urgence, annoncé en janvier 2025, pour créer 1 500 places en structures de semi-liberté d'ici la fin 2027, sous la forme de modules préfabriqués implantés dans des enceintes pénitentiaires existantes. D'autres hypothèses sont actuellement à l'étude, comme la standardisation accrue des constructions ou la location de places de prison à l'étranger. Elles soulèvent de nombreuses interrogations, en particulier sur leur coût budgétaire et sur leur adéquation aux besoins d'accompagnement de la population incarcérée.

À court terme, la réorientation du *Plan 15 000* ne permettra donc pas de résorber la surpopulation carcérale, ce qui était pourtant l'un de ses objectifs initiaux. Au regard de ses capacités budgétaires, le ministère gagnerait à mobiliser davantage des dispositifs alternatifs à l'incarcération, déjà en place et dont le développement constitue une priorité de politique pénale, en particulier les travaux d'intérêt général (TIG) et la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Comme la Cour l'a relevé au terme de récents travaux², les peines alternatives à l'incarcération, si elles bénéficient d'un contrôle accru et d'un accompagnement réel des personnes placées sous main de justice, sont en effet moins onéreuses que la prison et au moins aussi efficaces en matière de lutte contre la récidive.

À l'issue de cet audit flash, la Cour formule trois recommandations.

RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** Mettre en place, d'ici le début de l'année 2026, le comité d'audit au sein de l'Apij et le comité interministériel des investissements afin de renforcer la gouvernance du *Plan 15 000* (*ministère de la justice, ministère de l'action et des comptes publics*).
- **Recommandation 2** Veiller à retracer, dans le prochain projet de loi de finances, l'ensemble des coûts déjà engagés au titre du *Plan 15 000* (*ministère de la justice, ministère de l'action et des comptes publics*).
- **Recommandation 3** Hiérarchiser, d'ici la fin du premier trimestre 2026, les opérations immobilières prioritaires et redéfinir en conséquence une trajectoire de financement réaliste au regard des investissements du ministère (*ministère de la justice, ministère de l'action et des comptes publics*).

2. Voir notamment les deux rapports *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question* d'octobre 2023 et *Évaluation de deux peines alternatives à l'incarcération : le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique* de mars 2025.

INTRODUCTION

Le ministère de la justice fait face depuis plus de 60 ans à une croissance quasi ininterrompue du nombre de personnes détenues. Dans le même temps, il doit entretenir 186 établissements pénitentiaires, majoritairement construits entre 1875 et 1920. Le développement et l'entretien de ce parc immobilier ont fait l'objet d'investissements importants depuis la fin des années 1980, en particulier à travers un enchaînement de programmes de construction de places de prisons.

En 2017, un nouveau plan a été annoncé. Il s'inscrit dans les deux lois de programmation pour la justice de 2019 et 2023³, qui prévoit la « *construction de 15 000 places sur deux quinquennats* ». Représentant une cinquantaine de nouvelles opérations, ce plan devait permettre de porter le parc pénitentiaire à 75 000 places de détention en 2027. Placé sous le pilotage stratégique du secrétariat général du ministère, il est porté par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (Apij)⁴ en assure la maîtrise d'ouvrage, en y associant les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)⁵. Malgré la forte mobilisation de ces acteurs, le garde des sceaux a reconnu à l'automne 2024 que les objectifs initiaux du plan ne pourraient être atteints et engagé sa réorientation.

Dans ce contexte, alors que la surpopulation carcérale s'aggrave et que les contraintes budgétaires s'accroissent, la Cour a réalisé un audit flash sur la mise en œuvre du *Plan 15 000*. Dans le prolongement de ses précédents travaux sur la gestion des incarcérations et le développement de deux peines alternatives à la prison, elle a conduit son contrôle sur pièces et sur place, grâce à des entretiens auprès des administrations centrales et des services assurant la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières (Apij et DISP de Paris, de Marseille et de Rennes). Les résultats de cet audit s'appuient également sur trois déplacements dans les établissements pénitentiaires de Caen, Marseille et Osny.

La Cour a d'abord examiné dans quelle mesure les objectifs initiaux du *Plan 15 000* ont été réalisés (1^{re} partie). Elle a ensuite dressé un bilan de ses modalités de pilotage et de ses coûts (2^e partie). Elle a enfin souhaité alerter sur les interrogations que soulèvent ses perspectives d'adaptation (3^e partie).

3. Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

4. Sous tutelle du ministère de la justice, l'APIJ est un établissement public national à caractère administratif, créé en 2001, fondé sur le décret n° 2006-208 du 22 février 2006 modifié. L'agence a pour mission de réaliser toute étude préalable relative aux investissements immobiliers ainsi qu'à l'entretien et à la valorisation du patrimoine du ministère de la justice. Elle est chargée également d'assurer la réalisation d'opérations de construction ou de réhabilitation et de délivrer une assistance dans le domaine de la gestion et de la valorisation du patrimoine immobilier.

5. Deux opérations immobilières, Saint Martin les Boulogne et Koné, ont été réalisées par les services déconcentrés de la DAP.

I - DES RÉALISATIONS EN DEÇÀ DES AMBITIONS AFFICHÉES

Conçu comme les plans immobiliers précédents dans le but de résorber la surpopulation carcérale, le *Plan 15 000* s'en distingue par un accent plus marqué sur la création de nouveaux établissements plutôt que sur la réhabilitation de l'existant. Il s'en différencie aussi par le choix d'apporter une réponse à la situation particulièrement critique des maisons d'arrêt (MA) et par le développement de nouveaux dispositifs de préparation à la sortie au sein de structures créées à cette fin.

À ce jour, ses objectifs sont encore loin d'être atteints. Sept années après son lancement, un tiers seulement des créations de place prévues a été réalisé. Parmi les nombreuses causes de retards prédominant notamment les difficultés liées à l'acquisition des emprises foncières nécessaires.

A - Les objectifs initiaux du plan

Le *Plan 15 000* avait pour principaux objectifs de lutter contre la surpopulation carcérale dans les MA, d'améliorer les conditions de détention et de favoriser la préparation des détenus à la sortie.

1 - Un objectif quantitatif : lutter contre la surpopulation carcérale

L'objectif premier du *Plan 15 000* était de mettre un terme à la surpopulation carcérale

persistante, qui reste le défi majeur auquel est confrontée l'administration pénitentiaire. Entre 1990 et 2018, la population carcérale a augmenté de 46 %, soit une augmentation de 22 000 personnes détenues. Au 1^{er} janvier 2018, la densité carcérale s'élevait à 115 % dans les établissements pénitentiaires et atteignait 139 % dans les MA.

Le *Plan 15 000* s'inscrit dans une série de programmes de construction qui se sont succédés au cours des vingt dernières années et dont l'objectif était d'augmenter le nombre de places disponibles et de fermer certains établissements qui n'étaient plus adaptés ou trop dégradés pour être réhabilités. Comme la Cour l'a déjà souligné⁶, ils ont tous connu des retards d'exécution ainsi qu'une révision à la baisse du nombre de places créées : sur les cinq plans réalisés entre 1988 et 2018⁷, les objectifs initiaux ont été atteints en moyenne à 57 %. Sur la période 1988-2016, 33 300 places ont été livrées, dont seulement 28 998 places nettes du fait de la fermeture concomitante des établissements les plus vétustes. Chaque plan a comporté des opérations reportées sur le ou les plans suivants, comme l'illustre la rénovation de la prison de la Santé effectuée entre 2006 et 2019 sur la durée de quatre plans différents.

6. *La politique immobilière du ministère de la justice, Mettre fin à la fuite en avant*, rapport public thématique, décembre 2017.

7. En 2018, les programmes « 63 500 » et « 3 200 » annoncés en 2012 et 2014 étaient toujours en cours.

Tableau n° 1 : pourcentage des réalisations de places des plans précédents

Année	Intitulé du plan - nombre de places prévues	Places nettes créées	Pourcentage de places nettes créées par rapport aux places annoncées
1987	Programme 25 000 places Ramené à 13 000 places en 1989	11 013	44 % du plan initial 84 % du plan révisé
1995	Programme 4 000	2 736	68 %
2002	Programme 13 200	10 979	83 % (sur le double de durée prévue, soit sur 13 ans)
2004	Dispositif d'accroissement des capacités – 3 000 places prévues	1 807	60 %
2011	Nouveau programme immobilier – 7 577 places- prévues	2 463	32 %

Source : Cour des comptes d'après l'étude d'impact de la loi de programmation 2028-2022 et de réforme de la justice

Pour le *Plan 15 000*, l'objectif était de créer précisément 15 471 places nettes supplémentaires afin de porter la capacité du parc pénitentiaire à

plus de 75 000 places d'ici 2027, avec l'ambition d'atteindre l'objectif de 80 % d'encellulement individuel, régulièrement reporté.

Le principe d'encellulement individuel, dont la mise en œuvre est sans cesse repoussée

L'encellulement individuel, principe posé par la loi en 1875⁸, a été réaffirmé par la loi « présomption d'innocence » du 15 juin 2000. Cette norme n'a cependant jamais pu être mise en œuvre en raison d'une progression de la population carcérale supérieure au rythme de construction de nouveaux établissements. Le Parlement a voté en 2022 un sixième moratoire suspendant sa mise en œuvre concrète jusqu'au 31 décembre 2027⁹.

Le taux d'encellulement individuel était de 38,9 % en 2017, de 49 % en 2020 sous l'effet des sorties de prison liées à la crise du covid, et de 37,2 % en 2025.

En juin 2025, à population carcérale constante, 5 000 places de prison supplémentaires auraient été nécessaires pour atteindre l'objectif de 80 % d'encellulement individuel.

Pour être en mesure d'augmenter le parc carcéral de près de 15 500 places supplémentaires, il était nécessaire de livrer 18 300 places nouvelles, compte tenu de la fermeture annoncée de certains établissements ou de cellules en mauvais état, soit un ratio de 5,4 places nettes ouvertes pour 1 place fermée. Elles devaient

se traduire par une cinquantaine d'opérations immobilières portant sur des maisons d'arrêt (MA), des centres pénitentiaires (CP), des centres de détention, un centre de semi-liberté (CSL) et des établissements à sécurité adaptée tournés vers la réinsertion des détenus (cf. annexe 2). Comme pour les autres programmes

8. Loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales.

9. Article 190 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

pénitentiaires, 13 % de ces nouvelles places (soit 2 081 places nettes) correspondent à huit opérations issues des plans antérieurs¹⁰.

2 - Un objectif qualitatif : « donner du sens à la peine »

Le nouveau programme pénitentiaire a également été conçu pour traduire, au plan immobilier, la nouvelle politique des peines inscrite dans la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la Justice (LPJ). Il devait créer des structures pénitentiaires innovantes, adaptées à la préparation à la sortie et à la réinsertion des condamnés.

L'accent était mis sur les structures d'accompagnement à la sortie (SAS), héritières des centres pour peines aménagées et destinées à accueillir des condamnés à des peines de moins de deux ans ou des condamnés de longue peine finissant leur temps de détention (cf. rapport de la Cour des comptes de 2023 précité). Ce modèle rendait inutile, selon les premières orientations du ministère, les barreaux aux fenêtres et localisait ces structures en milieu urbain afin d'accueillir des intervenants extérieurs pour préparer de manière active la sortie. Le *Plan 15 000* prévoyait 2 465 places dans ces SAS (1 880 nouvelles places et 585 places réhabilitées) à travers 22 opérations¹¹.

Le plan devait aussi permettre la réalisation de prisons expérimentales tournées vers le travail, les *InSERRE* - Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de

réinsertion par l'emploi - pour un volume de 380 places. Ce nouveau type de structure pénitentiaire à sécurité allégée vise à favoriser la sortie de la délinquance par l'insertion professionnelle.

B - La méthode retenue

Le ministère ne dispose pas de retours d'expérience formalisés sur la mise en œuvre des programmes pénitentiaires immobiliers précédents, en raison, selon lui, de la rapidité avec laquelle ils se sont succédés. La conception du *Plan 15 000* a pu néanmoins s'appuyer sur les travaux de la commission du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire et sur des guides de programmation élaborés par la DAP et l'Apij. Les projections réalisées pour établir le nombre de places à construire se sont également accompagnées d'une démarche prévisionnelle en termes de ressources humaines.

1 - Une démarche s'appuyant sur des études prospectives

Commandé par le garde des sceaux, le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire de mars 2017 tirait des plans précédents des « constats inquiétants et répétés des dernières décennies » et faisait plusieurs propositions : faire des quartiers de préparation à la sortie une priorité, accroître la capacité des « quartiers arrivants »¹² pour en faire un lieu d'évaluation renforcée et d'orientation efficace des détenus et mettre en place des niveaux de sécurité différenciés dans les MA.

10. CP Paris La Santé de 2006 à 2019 (707 places), CP Marseille Les Baumettes de 2013 à 2017 (-572 places), CD Tatutu de Papeari de 2013 à 2017 (410 places), CP Aix Luynes 2 de 2015 à 2018 (735 places), CP Draguignan de 2015 à 2018 (504 places), quartier de semi-liberté (QSL) Saint Martin les Boulogne de 2015 à 2018 (50 places), QSL Nanterre de 2016 à 2019 (92 places) et CP Lutterbach de 2017 à 2021 (155 places nettes).

11. Six SAS ont été ajoutées aux 16 SAS prévus dans la LPJ.

12. Quartier réservé dans tous les établissements pénitentiaires à l'accueil des nouveaux détenus avant leur affectation en cellule, en vue de procéder à leur observation et de réduire les risques de suicide.

Nombre de ces propositions ont été déclinées dans la conception et la construction des bâtiments du *Plan 15 000*. Par exemple, à Marseille, afin de réduire les risques de projections extérieures et de « parloirs sauvages », le glacis a été intégré dans l'enceinte de la prison des Baumettes-3 et une architecture en demi-nefs a été conçue pour renforcer la visibilité entre les étages et faciliter la surveillance. De même, à Caen et à Osny, les façades des SAS les apparentent à des bâtiments administratifs traditionnels afin de faciliter leur intégration dans l'espace public.

Le ministère a pu également s'appuyer sur un « guide générique de programmation, fonctionnel et technique », élaboré par la DAP et l'Apij. Utilisé depuis 2012 et réactualisé en 2021, il a permis de normer et de standardiser certains éléments de réalisation des établissements pénitentiaires : diminution des temps de parcours entre les quartiers permettant l'optimisation des ressources humaines ou conception de postes protégés pour renforcer la sûreté des établissements et la sécurité des personnels.

Enfin, le ministère dispose d'un programme générique de conception des cellules. Il permet de standardiser davantage ces unités, en particulier avec l'industrialisation des productions de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP)¹³, qui fournit leurs équipements.

Ces démarches d'harmonisation des programmes trouvent cependant leurs limites du fait de la coexistence de différents régimes de détention au sein d'un même établissement pénitentiaire¹⁴ ou entre les différentes structures de détention, encore accentuée par le *Plan 15 000*. Elle représente un facteur incontestable de complexité dans la gestion des flux de détenus et dans l'affectation des places disponibles, et par conséquent dans la conception des programmes de construction.

2 - Le calcul des besoins en places et le choix des implantations géographiques

Comme les plans précédents, le *Plan 15 000* s'appuie sur une définition de la place de prison posée dans une circulaire du 17 mars de 1988 toujours en vigueur.

La définition d'une place de prison

La circulaire de 1988 définit le mode de calcul de la capacité de chaque établissement pénitentiaire. Cette dernière est « constituée par la somme des cellules et dortoirs utilisés pour héberger des détenus placés en détention normale », déterminée par la surface plancher selon le barème suivant : un détenu jusqu'à 11 m², deux détenus jusqu'à 14 m², etc.

La capacité opérationnelle représente le nombre de places effectivement disponibles, ce qui exclut les cellules trop vétustes et en travaux.

En plus de la capacité opérationnelle, le ministère comptabilise pour mesurer la surpopulation carcérale les lits installés au-delà de cette capacité ainsi que les matelas au sol.

13. La RIEP fabrique et vend des biens réalisés par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires et fournit des prestations de services.

14. Quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR), unité pour détenus violents (UDV), unités pour détenus vulnérables, module « Respect », etc.

Pour définir la capacité prévisionnelle au 1^{er} janvier 2026, la DAP a pris en compte les projets non encore livrés des programmes précédents, les fermetures associées à ces créations de places et la fermeture des établissements considérés comme trop vétustes.

Sur cette base, le besoin en places nouvelles et leur implantation géographique ont été établis dans un cadre départemental à partir des projections de la population pénale détenue en MA et en quartier maison d'arrêt, à horizon 2026, en agréant les besoins des établissements sous tension et en retraitant ces données en fonction de la géographie physique et urbaine des territoires (réseaux de transports, cartographie judiciaire, etc.). Les besoins les plus urgents ont été identifiés en Île-de-France, dans la région lyonnaise, sur le pourtour méditerranéen et dans les grandes agglomérations. En Outre-mer, le programme devait répondre aux situations particulièrement difficiles des Antilles et de la Guyane.

La territorialisation des besoins a ensuite été révisée en fonction des résultats des recherches foncières, les premières prospections ayant été menées par les préfets avec l'appui de l'Apij. Les projections en volume ont été progressivement retravaillées en appliquant un correctif visant à prendre en compte les effets de la nouvelle politique des peines résultant de la loi de programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019 (LOPJ). Sa mise en œuvre devait permettre une réduction des courtes peines d'emprisonnement et un développement des alternatives à l'incarcération qui auraient dû se traduire par une diminution du nombre de détenus estimée à 8 000. Dans le cas du projet de nouveau centre pénitentiaire (CP) dans les Pyrénées-Atlantiques, cette approche s'est ainsi traduite par un maintien de la capacité

d'hébergement à hauteur de celle de la MA existante, soit 250 places.

Le besoin final de places nouvelles a été établi par la DAP par différence entre la projection du nombre de personnes détenues au 1^{er} janvier 2026 et le nombre prévisionnel de places à cette même date afin d'atteindre un taux d'occupation de 100 %.

Ces efforts méthodologiques importants ont buté sur des difficultés. Ainsi, l'approche qualitative pour définir le nombre de places de prison nécessaires dans les structures destinées à favoriser l'accompagnement à la sortie (*SAS, InSERRE*) a été limitée. Surtout, les effets attendus de l'application de la réforme de la LOPJ, et notamment la substitution entre les peines alternatives et l'incarcération, ne se sont pas produits¹⁵.

3 - Une stratégie de ressources humaines pour accompagner l'ouverture des établissements

Le ministère a également anticipé les besoins nécessaires en matière de ressources humaines. La loi de programmation pour la justice pour les années 2018 à 2022 précisait que l'ouverture des nouvelles structures requerrait près de 2 300 créations d'emplois sur le quinquennat.

Pour ajuster les créations de postes et l'arrivée des personnels au plus près des livraisons des nouveaux établissements, le ministère a mis en place une mission « ouverture de nouveaux établissements » (ONE). Cette mission anime un réseau de correspondants locaux au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et dispose d'informations précises sur l'avancement des réalisations de l'Apij. Le suivi du planning de livraison des nouveaux établissements devait permettre de définir les besoins en personnels de surveillance

15. Cf. le rapport 2023 de la Cour des comptes précité.

et de programmer leur formation à l'École nationale d'administration pénitentiaire (Enap). Les besoins des nouveaux établissements livrés ont été globalement couverts par des ouvertures de postes : 2 587 emplois y ont été consacrés entre 2018 et 2025. Les volumes de recrutements prévus ont pu être absorbés par l'Enap chaque année, les plus importants concernant le corps des surveillants¹⁶.

C - Des ouvertures effectives très inférieures aux objectifs

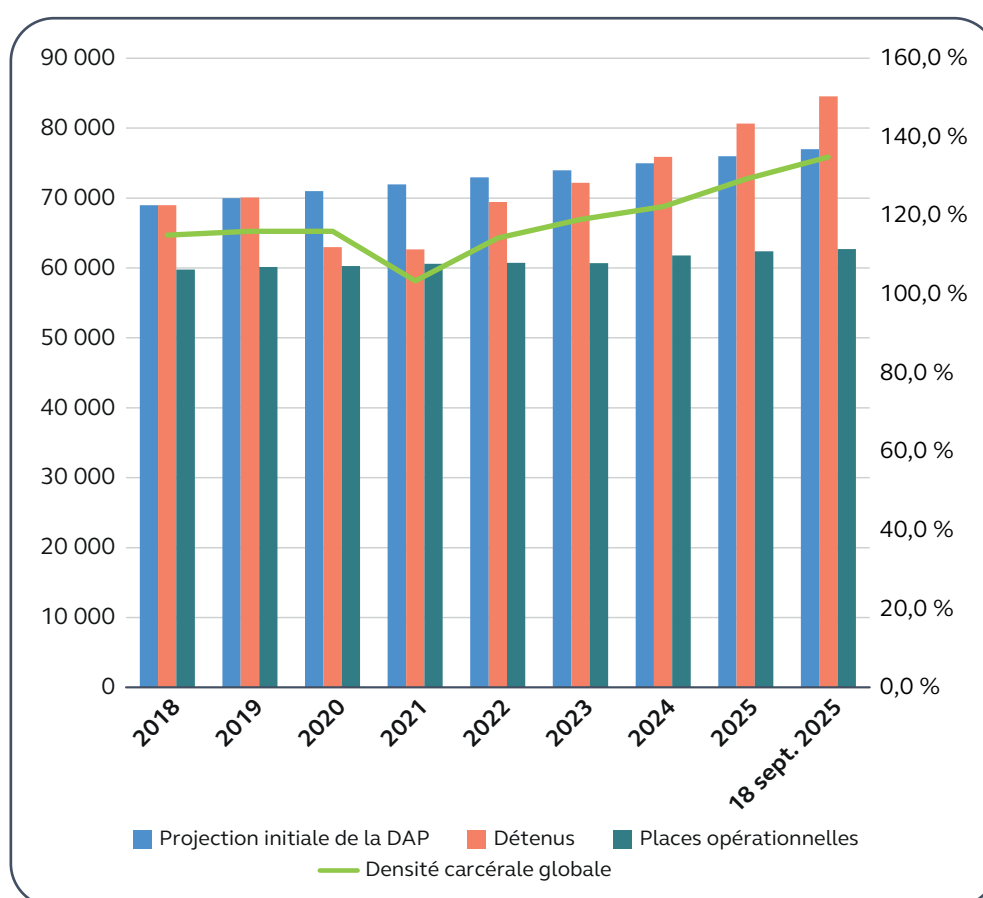
La conjugaison d'une augmentation importante du nombre de détenus et de

livraisons de places inférieures aux prévisions n'a pas permis au *Plan 15 000* d'atteindre ses objectifs.

1 - Des projections de population carcérale dépassées

Alors que le plan visait à bénéficier d'une capacité nette d'accueil de 75 000 personnes en 2027, cette projection a été dépassée dès novembre 2023 : le nombre de détenus a poursuivi sa trajectoire ascendante pour atteindre 84 555 détenus au 18 septembre 2025 pour 62 685 places disponibles, soit une densité carcérale moyenne de 135 %.

Graphique n° 1 : évolution de la population carcérale et du nombre des places de prison - 2018-2025 (chiffres au 1^{er} janvier de chaque année)



Source : ministère de la justice/DAP

16. Cf. Cour des comptes, *L'École nationale d'administration pénitentiaire*, octobre 2023.

2 - Des livraisons de places inférieures aux prévisions

Le *Plan 15 000* devait permettre la livraison de 7 000 places jusqu'en 2022 et la réalisation des 8 000 autres d'ici 2027. Le plan n'a pas atteint l'objectif intermédiaire fixé par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Seules 2 441 places ont été ouvertes en 2022, soit 34 % de ce premier objectif.

Sept années après son lancement, un tiers seulement des places prévues a été livré, soit 5 411 places nettes (7 384 places brutes), en septembre 2025, à travers 24 opérations immobilières réalisées, correspondant à 35 % des objectifs fixés au lancement du plan.

Tableau n° 2 : nombre et répartition des places livrées en juin 2025

Opérations	Places brutes	Places nettes
Structures d'accompagnement vers la sortie (SAS)	1 350	1 350
Montpellier	150	150
Caen	90	90
Toulon-Valence-Avignon (SAS 180+120+120)	420	420
Le Mans - Coulaines (SAS 90 places)	90	90
Osny et Meaux (SAS 2x180 places)	360	360
Noisy le Grand	120	120
Colmar	120	120
Centres pénitentiaires (CP)	3 889	1 916
Baumettes 2	573	- 572
Baumettes 3	740	740
Papéari	410	410
Aix 2	735	735
Draguignan	504	504
Lutterbach	520	155
Caen – Ifs	551	282
Troyes - Lavau (CP Aube)	476	282
Koné	120	120
Paris la Santé	707	707
Nîmes	150	150
Autres	1 255	1 255
Saint Martin les Boulogne (QSL)	50	50
Nanterre (QSL + Service pénitentiaire d'insertion et de probation)	92	92
Fleury-Mérogis (centre de jeunes détenus)	406	406
TOTAL	7 384	5 411

Source : programmation Apij / DAP

D - Les raisons du retard dans la mise en œuvre du plan

Dès 2021, l'alerte avait été donnée sur le retard dans la mise en œuvre du *Plan 15 000*.

Achevant son mandat, la directrice générale de l'Apij relevait que « *les calendriers commandés ne sont pas tenables dès le début de la commande* » et « *ne correspondent pas à une*

réalité opérationnelle »¹⁷. Quatre ans plus tard, les retards enregistrés s'expliquent par une conjonction d'éléments, en particulier l'acquisition et la maîtrise du foncier, qui ont pesé lourdement et imposé une reconfiguration de la cartographie de 18 projets. Les aléas inhérents à toute opération immobilière sont venus ajouter des délais supplémentaires.

1 - Une sécurisation difficile des emprises foncières

Les conditions d'identification des implantations possibles des établissements à construire ont fragilisé la réalisation du programme. Un retour d'expérience réalisé par l'Apij en octobre 2024 à l'attention du garde des sceaux¹⁸ témoigne des fragilités de la méthode initiale. Il y est relevé que *« les terrains d'une grande partie du plan ont été identifiés dans un respect « à grande maille » du cahier des charges fourni par la DAP, dans des délais contraints et sans avoir pu réaliser un travail d'analyse approfondi, qu'il soit technique ou politique »*. Cette même note indique que cette démarche a *« conduit à fausser la concertation préalable avec le public »*, créant des oppositions aux projets¹⁹. Y est également mentionnée *« l'absence d'identification de travaux complémentaires nécessaires pour faire fonctionner les établissements pénitentiaires, tels que les voiries nouvelles, les stations d'épurations, le dévoiement des réseaux lourds... »*.

Les recherches foncières ont également été compliquées par des procédures contentieuses. Ainsi, un contentieux environnemental lié à

l'opération de construction du CP de Toulouse-Muret a nécessité de suspendre la procédure de consultation des entreprises, occasionnant un retard de trois ans. À Orléans, un recours administratif a également été déposé pour que la métropole réalise les travaux de viabilisation nécessaire au projet de structure SAS.

Enfin, des facteurs liés aux obligations réglementaires en matière d'environnement et d'urbanisme ont contribué à l'allongement des délais. Le calage du périmètre du CP de Nîmes-sud nécessite ainsi un arbitrage entre la préservation d'un lieu d'hivernage et de reproduction d'une espèce protégée et la préservation du potentiel d'aménagement d'une zone d'activités économiques prévu par la communauté d'agglomération. Dans ce cadre, le ministère de la justice et la préfecture du Gard négocient les compensations à mettre en œuvre depuis plus de sept mois.

Ces exemples illustrent le poids des procédures liées aux codes de l'urbanisme et de l'environnement dans la construction des établissements pénitentiaires. Selon l'Apij, le délai moyen de construction d'une prison est d'environ sept ans, hors aléas majeurs. Il s'agit en réalité d'un « double projet »²⁰ : celui de la maîtrise foncière et des autorisations environnementales d'une part, et celui de la construction opérationnelle (programme/conception/construction) d'autre part. La première phase du projet, incluant le choix du site, les études de faisabilité et les démarches administratives conduisant à la maîtrise foncière du terrain, dure entre 3 et 4 ans,

17. Intervention de la directrice générale (conseil d'administration de l'Apij du 11 octobre 2021).

18. Réflexions prospectives sur l'immobilier du ministère de la justice : dossier à l'attention du directeur de cabinet.

19. C'est le cas par exemple du projet d'un CP à Crisenoy qui soulève une forte opposition tant de la population que de la mairie.

20. Intervention précitée de la directrice de l'Apij.

l'ensemble des procédures prévues par les codes de l'urbanisme et de l'environnement représentant en moyenne environ 38 mois.

Afin de réduire ces délais, le ministère a cherché à simplifier les circuits d'instruction et à renforcer la dématérialisation des échanges et la coordination des intervenants (services déconcentrés, collectivités, etc). La loi de programmation pour la justice 2018-2022 prévoyait également certains aménagements : allègement de l'évaluation environnementale en dérogeant à l'obligation de réaliser une enquête publique et en autorisant une consultation par voie électronique ; recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence ; recours à la procédure intégrée pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ; autorisation de la cession gratuite ou avec décote de terrains des collectivités territoriales. Toutefois, ces dispositions n'ont pas été suffisantes pour conduire dans un temps resserré les procédures nécessaires à la livraison des nouveaux établissements pénitentiaires.

Pour aller plus loin, plusieurs leviers juridiques ont été identifiés, permettant d'alléger les formalités administratives préalables, d'accélérer les consultations obligatoires et de clarifier les responsabilités entre acteurs. S'inspirant des dispositifs mis en œuvre pour les Jeux olympiques et paralympiques de Paris ou la reconstruction de Notre-Dame de Paris²¹, leur mise en œuvre supposerait une modification du cadre législatif et réglementaire justifiée par la nécessité de faire face à l'urgence que crée la surpopulation carcérale.

2 - Des réajustements rapides de programme

Les difficultés à acquérir et maîtriser le foncier ont conduit à faire évoluer le *Plan 15 000*. La répartition des établissements sur le territoire, leur calibrage et leur nature ont subi des ajustements rapides, notamment sur les trois premières années. Entre 2018 et 2021, ces ajustements ont concerné 18 projets, soit plus d'un tiers de ceux du plan initial.

Les évolutions du *Plan 15 000* entre 2018 à 2021

Sept projets ont été annulés : CP de Rennes, Nice et Strasbourg ; SAS de Grenoble, du Val-de-Marne ainsi que la rénovation de la centrale de Poissy et de Seine-Maritime.

Cinq nouveaux projets ont été décidés : *InSERRE* d'Arras, de Donchery et de Toul ainsi que la SAS de Ducos et le CP de Vannes.

Trois projets ont vu leurs localisations respectives modifiées ou précisées : Nîmes 2 (anciennement Alès), Le Muy (anciennement MA du Var) et Loos (dont une partie du projet est relocalisée à Saint-Saulve).

Trois projets ont changé de nature : le CP de Châlons-en-Champagne a évolué en SAS et le projet de Noisseau en un CP de 800 places alors qu'il devait accueillir une SAS et un CP de plus petite taille. Le projet de CP de Loos (*cf. supra*) a été abandonné en 2020 pour réaliser une SAS de 120 places nettes à Loos et un CP de 700 places nettes à Saint-Saulve.

21. Cour des comptes, *Le chantier de la cathédrale Notre-Dame de Paris : L'achèvement des travaux de sauvegarde, les enjeux de la restauration et les défis de la réouverture - Deuxième bilan, rapport public thématique, octobre 2022*.

Ces différentes évolutions, dont l'objectif était d'accroître le nombre de places à livrer, ont nécessité des ajustements constants qui ont perturbé la réalisation concrète des opérations

et ont fait varier le nombre de places livrables entre 2018 et 2025 : 367 places nettes ont ainsi été ajoutées à la programmation initiale, soit l'équivalent d'une MA de taille moyenne.

Tableau n° 3 : évolution des places brutes et des places nettes depuis 2018

Année	2018	2021	2025
Places brutes	18 301	19 203	18 887
Places nettes	15 471	16 175	15 838

Source : ministère de la justice

3 - Des aléas inhérents aux opérations immobilières

Le *Plan 15 000* n'a pas échappé aux imprévus qui affectent le déroulement de toute opération immobilière. Les aléas de chantiers, désamiantage ou modification des fondations par exemple, les changements programmatiques, comme la création d'un sas de sécurité non prévu initialement, les retards ou défaillances des prestataires, ou encore les

conséquences de l'épidémie de covid 19 ont contribué à peser sur les échéances de livraison.

Malgré l'effort d'anticipation réalisé par le ministère pour affecter les personnels pénitentiaires en nombre suffisant à l'ouverture des nouvelles prisons, des difficultés de recrutement ont également pu entraîner des retards. Ainsi, le CP de Caen-Ils a dû reporter de six mois l'ouverture du module « Respect » faute de personnels pénitentiaires pour ce bâtiment.

La mise en œuvre du Plan 15 000 se révèle très en deçà de ses ambitions initiales : en septembre 2025, 5 411 nouvelles places de prison seulement ont été livrées, soit 35 % de l'objectif. Cette situation traduit à la fois la difficulté d'établir des projections fiables de la population carcérale à huit ans, la complexité de l'identification des emprises foncières, les lourdeurs des procédures administratives et les aléas liés à toute construction immobilière d'envergure.

Ces différents facteurs et les retards constatés ont créé les conditions d'un ajustement permanent du plan alors que, dans le même temps, la population incarcérée n'a cessé d'augmenter, rendant encore plus difficile la concrétisation de son objectif principal.

II - UNE FORTE AUGMENTATION DES COÛTS OBÉRANT LA SOUTENABILITÉ DU PLAN

Estimé à l'origine à 3,9 Md€ par le ministère de la justice, le coût prévisionnel du *Plan 15 000* a été intégré dans la trajectoire de la loi de programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019. Il a été réévalué à 5,7 Md€ en 2025, soit une augmentation de 46 % par rapport aux prévisions initiales (+1,8 Md€).

Cette forte progression, que les défaillances dans le pilotage du projet n'ont pas permis de contenir, pose la question de la soutenabilité du plan dans un contexte budgétaire contraint.

A - Un pilotage à renforcer

En dépit de l'ampleur et du poids budgétaire de ce nouveau programme pénitentiaire, il n'a pas bénéficié lors de sa mise en place d'une gouvernance adaptée, ni d'un suivi interministériel renforcé. La commission chargée d'élaborer le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire préconisait pourtant en avril 2017 une organisation spécifique. Malgré cela, lors du lancement du plan, la création d'une direction de projet n'a pas été retenue, la forte implication du cabinet du garde des sceaux ne la justifiant pas, selon le secrétariat général du ministère. Celui-ci a préféré mettre en place un dispositif de suivi à son niveau et se reposer sur le pilotage opérationnel assuré par la direction de l'administration pénitentiaire et l'Apij²².

Ce n'est que six ans plus tard, face d'une part, à la sous-exécution du plan et d'autre

part, à l'augmentation de ses coûts, que des initiatives ont été prises pour mettre en place des dispositifs de pilotage plus structurés.

En octobre 2024, le ministère de la justice et la direction du budget se sont accordés pour établir au sein de l'Apij un comité d'audit chargé d'évaluer la qualité des prévisions budgétaires et calendaires. Cet organe d'expertise indépendant a été conçu sur le modèle des dispositifs de contrôle établis pour la reconstruction de la cathédrale Notre Dame de Paris, dont la Cour a souligné l'utilité²³. Il a vocation à faire appel à des compétences techniques pour expertiser les projets et dégager des scénarios budgétaires à soumettre au conseil d'administration de l'Apij. Cependant ce comité, n'était toujours pas installé à l'automne 2025.

En outre, afin d'assurer un pilotage plus rigoureux, le ministère de la justice souhaite s'appuyer sur un comité interministériel des investissements associant le ministère chargé du budget. Ce mécanisme devrait permettre de procéder à un examen contradictoire de la soutenabilité financière des projets et à l'ajustement de leur programmation pluriannuelle. Néanmoins, alors qu'il était déjà prévu dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice 2023-2027 adoptée en novembre 2023, la direction du budget, sans s'y opposer sur le principe, n'y a pas donné suite, estimant ne

22. Pour les opérations de construction et de rénovation dont elle assume la maîtrise d'ouvrage, celle-ci effectue des revues de projets permettant de faire le point sur les coûts et des délais et en informe l'administration pénitentiaire et le cabinet du garde des sceaux.

23. Rapport public thématique précité.

pas disposer d’une visibilité suffisante sur la programmation immobilière et numérique globale du ministère de la justice. À ce jour, le comité interministériel n’est donc toujours pas en place.

Seules deux initiatives permettent aujourd’hui de renforcer le suivi de l’exécution et des coûts du programme.

Une équipe de projet a été installée fin 2024 au sein du ministère de la justice pour coordonner et faciliter les relations entre les différents acteurs responsables du *Plan 15 000*, en veillant au strict respect des échéances calendaires. Cette équipe est placée sous la responsabilité d’un ancien directeur de l’administration pénitentiaire, inspecteur général de la justice nommé en décembre 2024, délégué du ministre à l’accélération du programme immobilier pénitentiaire. Une « *task force* » spécifique a également été mise en place début 2025 pour piloter le plan d’urgence « quartiers de semi-liberté » (cf. *infra*).

Ces initiatives devraient permettre de renforcer le suivi opérationnel des opérations. Mais elles ne sont pas suffisantes pour assurer le pilotage d’ensemble d’investissements qui doivent s’insérer dans une trajectoire de financement arbitrée en accord avec la direction du budget.

Un renforcement de la gouvernance du plan est indispensable : les structures de pilotage interministérielles prévues doivent être rapidement mises en place.

B - Une augmentation des coûts aux causes multiples

Pour les opérations déjà livrées, les coûts du *Plan 15 000* ont augmenté par rapport aux prévisions initiales. La tendance est encore plus marquée pour celles qui sont encore dans une phase prévisionnelle.

1 - Les dépenses déjà réalisées au titre du *Plan 15 000*

En juin 2025, soit sept ans après le lancement du plan, 1,84 Md€ en crédits de paiement (CP) ont été dépensés. Sur ce total, selon la DAP, 1,26 Md€ correspondent à 22 opérations déjà livrées sur les 50 prévues et 0,58 Md€ à des opérations en cours, dont les livraisons s’échelonneront selon le ministère jusqu’en 2031.

Pour les 22 établissements déjà livrés, soit 29 % des objectifs initiaux, les dépenses, représentant 32 % de l’enveloppe initiale, se répartissent par catégorie d’établissements comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau n° 4 : dépenses réalisées en Md€ par type d’établissements livrés

Types d’établissements	Nombre d’établissements	Crédits de paiement dépensés
SAS	10	0,29
Centres pénitentiaires	8	0,88
Autres ²⁴	4	0,92
Total	22	1,26

Source : DAP

24. Opérations de réhabilitation du centre pour jeunes détenus (CJD) de Fleury, de Koné en Nouvelle-Calédonie, du centre de semi-liberté de Nanterre.

Le total des dépenses rapporté au nombre de places livrées permet d'établir le coût des 22 premières opérations, ainsi que le coût des places brutes et nettes. Ce coût comprend les dépenses de construction des établissements

auxquels s'ajoutent les coûts d'acquisition des terrains (12,1 M€), les études préalables (8 M€) et les indemnités liées à la crise des matériaux (95 M€). Il varie significativement selon les types d'établissements.

Tableau n° 5 : coûts à la place en 2025 par catégories d'établissements pénitentiaires livrés (en M€)

Opérations	Dépenses en M€	Places brutes	Places nettes	Coût d'une place brute	Coût d'une place nette
Centres pénitentiaires	88	3 889	1 916	0,22	0,45
SAS	29	1 350**	1 350**	0,23	0,23
Autres ²⁵	9	548**	548**	0,16	0,16
Total²⁶ / coût moyen*	1 266	5 787	3 814	0,20	0,27

Source : Apij/DAP * s'applique aux deux dernières colonnes. ** Ces structures étant nouvelles les places brutes et nettes se confondent, ce qui explique que leur coût soit identique.

Le coût d'une place nette de SAS est moins élevé (en moyenne - 46 %) par rapport à celui des CP. Plusieurs facteurs expliquent le décalage constaté. À la différence des CP, les places en SAS ne se substituent pas à des places antérieures. En outre, la moindre dangerosité des détenus ne nécessite qu'un niveau de sécurité limité, alors que les CP doivent disposer d'équipements de sécurité plus coûteux, comme les miradors, dont l'installation nécessite davantage de surfaces foncières et contraint le projet architectural. Enfin la mutualisation de certaines opérations de construction de SAS²⁷ a permis d'en réduire globalement les coûts.

Quel que soit le type d'établissement, le ministère de la justice a fait face à une augmentation des coûts d'origines diverses.

Ainsi, l'indice du bâtiment et celui des prestations d'ingénierie²⁸ ont augmenté de septembre 2018 à avril 2025 respectivement de 21,3 % et

de 17,1 %. De plus, l'épidémie de covid 19 a ralenti les chantiers et une période de hausse du coût des matériaux et d'augmentation des délais d'approvisionnement s'en est suivie. Dans ce contexte, sur certains chantiers, les entreprises ont dû réaménager leurs interventions pour s'adapter aux contraintes de leurs fournisseurs, ce qui a diminué les cadences d'exécution et les a mobilisées plus longtemps. L'Apij estime que les surcoûts liés à la crise des matériaux et aux augmentations de prix s'élèvent à 95,3 M€.

L'augmentation des coûts traduit aussi des modifications de programme. Si la majorité d'entre elles ont pu être absorbées dans le planning des chantiers, certaines, trop tardives, majorent le coût final, comme l'ajout non prévu initialement de barreaudages ou de détection en toiture sur les premières SAS livrées.

L'exemple de l'opération de Bordeaux Gradignan illustre ce cumul de causes d'augmentation des coûts.

25. Opérations de réhabilitation du CJD de Fleury, de Koné en Nouvelle Calédonie, du centre de semi-liberté de Nanterre.

26. À l'exclusion du CP de la Santé dont les 707 places ont été réhabilitées par un partenariat public-privé.

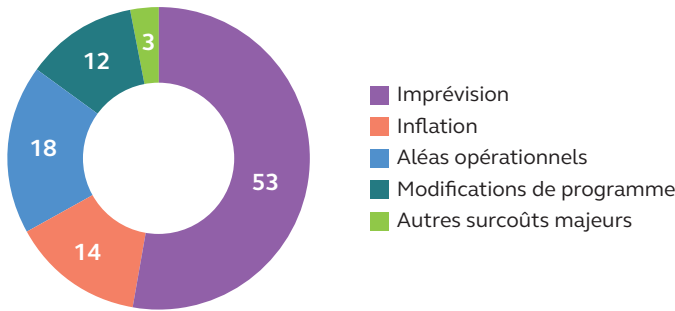
27. Les SAS de Toulon, Valence et Avignon ainsi que ceux d'Osny et de Meaux.

28. Indice BT 01 et ING.

Évolutions budgétaires de l'opération de Bordeaux Gradignan

Un premier coût final estimatif (CFE) définitif était approuvé en novembre 2018 pour 136,5 M€ et revu en juin 2025 à 191,5 M€ soit une hausse de 40 %.

Graphique n° 2 : les facteurs d'évolution des coûts sont ainsi répartis



Hors inflation et imprévision, les surcoûts sont liés à :

- des modifications de programme (7,5 M€) dont notamment 1,9 M€ pour la mise en place de dispositifs de brouillage et 0,17 M€ pour faire évoluer le système de mitigeurs de douche ;
- des aléas opérationnels (11,3 M€) ont principalement permis de prendre en charge des opérations de désamiantage (2,5 M€), des études géotechniques (4,7 M€) ou bien encore des dépenses liées à la prise en compte des préconisations du service départemental d'incendie et de secours (Sdis) pour 1,2 M€ ;
- des surcoûts qualifiés de majeurs par l'Apij (1,7 M€), qui portent sur la ventilation des combles (0,3 M€) la prise en compte des aléas de l'épidémie de covid 19 (0,4 M€) ou l'augmentation de prix de la RIEP (0,4 M€).

2 - Des informations budgétaires en retrait des dépenses effectives

Selon les décomptes fournis par la DAP et l'Apij, les dépenses exécutées au titre du *Plan 15 000* s'élèvent à 1,84 Md€. Ce montant est supérieur à celui qui figure dans les documents

budgétaires relatifs au programme 107- *Administration pénitentiaire*. Dans les rapports annuels de performance (RAP), le cumul des dépenses réalisées au titre du *Plan 15 000* représente 1,49 Md€, sur la période de 2017 à 2024, soit 48,7 % des crédits d'investissement.

Tableau n° 6 : dépenses du programme 107 inscrites dans les RAP (en M€)

Prog 107	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Investissement	252,7	190,1	260,3	322,2	440,0	581,6	534,3	480,8	3 062
Plan 15 000	94,2	26,8	82,3	138,6	208,9	346,7	331,4	263,7	1 492
Part en %	37,3 %	14,1 %	31,6 %	43,0 %	47,4 %	59,6 %	62 %	54,8 %	48,7 %

Source : direction de l'administration pénitentiaire - RAP

L'écart par rapport au décompte de la DAP et de l'Apj tient, selon le ministère de la justice, à ce que le montant inscrit dans les RAP ne porte que sur les opérations dont le coût final estimé définitif a été validé en conseil d'administration de l'Apj. En outre 341,9 M€ de crédits de paiement du programme 107 dépensés sur la période 2010 à 2016 doivent être intégrés dans le financement du *Plan 15 000*.

L'ensemble des coûts qu'il occasionne gagnerait à être retracé dans les documents budgétaires, en explicitant clairement chacune de leurs composantes, a fortiori au regard du coût budgétaire global annoncé pour le *Plan 15 000*.

3 - L'estimation du montant des opérations restant à livrer

Le budget suivi par le ministère au titre des opérations restant à livrer correspond aux autorisations d'engagement qui permettent la réalisation des études, la conclusion des contrats de conception-réalisation et leur réalisation. Les crédits de paiement mobilisés en fonction de l'avancement opérationnel des projets sont retracés dans le tableau ci-après de manière cumulative. Le rapport entre le budget prévisionnel total (les autorisations d'engagement programmées) et les crédits de paiement engagés permet de disposer d'un état de l'avancement de chaque opération.

Tableau n° 7 : opérations restant à réaliser au titre du *Plan 15 000*

	Places nettes	Budget total (AE)M€	CP engagés avant 2025 M€	CP/AE %
Travaux en cours	2 917	1 017,6	489,2	48,1 %
Marchés notifiés	2 628	1 086,8	55,5	5,1 %
Marchés non notifiés	5 772	1 715,2	36,1	2,1 %
Total	11 317	3 819,6	580,8	15,4 %

Source : ministère de la justice / DAP

Les opérations en chantier mobilisent 489 M€ de crédits de paiement, soit 48 % des budgets prévus. Les opérations dont les marchés ont été notifiés n'ont consommé que 55,5 M€ de crédits de paiement programmés et les opérations non notifiées 36,1 M€, soit respectivement 5,1 % et 2,1 % du montant programmé. Globalement, la couverture des engagements budgétaires par des crédits de paiement est de 15,4 % pour le total des opérations. Or, les autorisations d'engagement s'élèvent à 3,8 Md€, ce qui, compte tenu de la couverture en crédits de paiement à hauteur de 580,8 M€, fait peser sur le ministère des obligations pluriannuelles de financement qui s'élèvent à 3,2 Md€ hors aléas.

De surcroît, le nouveau terme de réalisation du *Plan 15 000* a d'ores et déjà été repoussé à l'horizon 2031/2032, à périmètre de réalisation inchangé. Son coût total (opérations livrées

et opérations restant à réaliser) est désormais estimé par l'Apj à 5,7 Md€, soit une progression de plus de 46 % de l'enveloppe initiale. La conduite à bonne fin des opérations du *Plan 15 000* nécessitera donc un effort de financement additionnel significatif pour les six à sept exercices budgétaires à venir.

C - Une trajectoire budgétaire irréaliste

L'augmentation des coûts et de la charge à venir pour la mise en œuvre du programme 15 000 est d'autant plus préoccupante qu'elle s'inscrit dans un budget immobilier déjà contraint.

La capacité d'investissement du ministère est obérée par le recours antérieur aux partenariats public-privé (PPP) pour la construction de 14 établissements pénitentiaires réalisés entre 2015 à 2018. Comme la Cour l'a déjà

souligné²⁹, ces contrats permettent à l'administration de régler le prix des ouvrages sur une longue durée à compter de leur mise à disposition. Leur coût s'est élevé depuis 2017 à 1,3 Md€ en autorisations d'engagement et à 1,4 Md€ en crédits de paiement. Les coûts complets des PPP s'ajoutent aux dépenses liées aux 22 établissements déjà livrés dans le cadre du *Plan 15 000* (1,84 Md€ en crédits de paiement).

Par ailleurs, l'entretien du patrimoine ancien reste sous-financé : or 120 des 186 établissements pénitentiaires ont été construits avant 1920 et 15 d'entre eux sont antérieurs à 1830. Le coût estimé du plan de rénovation lourde des huit établissements les plus vétustes³⁰ est évalué par l'administration pénitentiaire à 1,2 Md€, soit 21 % du coût total du *Plan 15 000* estimé par l'Apj, ce qui montre la difficulté des choix d'investissement que le ministère doit opérer dans un cadre budgétaire contraint.

Enfin, d'autres priorités sont apparues, comme la nécessité d'aménager des prisons de haute sécurité décidée par le garde des sceaux et qui

impose, elles aussi, la mobilisation de financements urgents.

Compte tenu des retards liés à la conduite de certaines opérations du *Plan 15 000* et faute de trajectoire immobilière arbitrée, la direction du budget a refusé en 2024 et 2025 son visa pour deux de ses opérations. Le ministère de la justice indique avoir initié un travail de réexamen de la trajectoire financière du plan, qui inclut notamment l'avancement réel des opérations ainsi que les nouvelles orientations portées par le garde des sceaux pour accélérer la livraison de places pour les détenus les moins dangereux (quartiers de semi-liberté ou pour courtes peines).

Il est urgent que cette démarche aboutisse. Dans le contexte actuel des finances publiques, et compte tenu de la diversité des contraintes auquel le ministère doit faire face, la trajectoire budgétaire du *Plan 15 000*, et plus largement celle de l'ensemble de ses opérations immobilières sont difficilement soutenables. Une hiérarchisation des priorités doit être définie et une trajectoire financière réaliste établie.

Les dérapages calendaires et financiers des opérations du Plan 15 000, liés à l'inflation et à des évolutions programmatiques, nécessitent une amélioration rapide de son pilotage, y compris interministériel.

Dans un contexte de contraintes fortes pesant sur les finances publiques, le ministère doit réexaminer la soutenabilité de sa programmation immobilière au regard du montant des opérations restant à réaliser, soit 3,2 Md€ d'autorisations d'engagement à mobiliser et un financement prévisionnel global réévalué à 5,7 Mds en 2025. Ce réexamen est d'autant plus indispensable qu'aux dépenses du Plan 15 000 s'ajouteront les loyers des établissements construits en PPP jusqu'en 2038 et les dépenses liées à la rénovation des huit établissements les plus dégradés dont l'administration pénitentiaire évalue le coût à 1,2 Md€. Il conviendra enfin d'assurer le financement d'autres priorités ministérielles, notamment la création de prisons de haute sécurité.

29. Rapport précité sur l'immobilier judiciaire, notes annuelles d'exécution budgétaire de la mission justice.

30. Rouen, Oermingen, Saint-Etienne-La Talaudière, Grenoble-Varces, Château-Thierry, Fleury-Mérogis (MA des femmes) et Saint-Pierre de La Réunion.

III - UNE RÉORIENTATION RÉCENTE DU PLAN QUI POSE DE NOMBREUSES QUESTIONS

La conjonction d'une surpopulation carcérale en constante progression, de contraintes budgétaires accrues et de retards dans la livraison des constructions nouvelles a conduit le garde des sceaux à réorienter la mise en œuvre du *Plan 15 000*. Un plan d'urgence a d'ores et été lancé et d'autres pistes sont envisagées.

A - Un plan d'urgence déjà engagé

Dans le cadre de la mission d'accélération du programme immobilier (cf. *supra*) un *Plan d'urgence QSL* a été lancé : il prévoit la création de 1 500 places de semi-liberté d'ici 2027. L'objectif de livraison est séquencé, avec 600 places brutes en 2026 et 900 places en 2027. Ce nouveau plan se distingue du *Plan 15 000* à plusieurs titres.

En premier lieu, il vise à n'implanter des centres (CLS) ou des quartiers de semi-liberté (QSL) que sur les emprises pénitentiaires, évacuant ainsi les difficultés d'identification d'un terrain à bâtir et les risques contentieux.

Ensuite, il prévoit la seule création de structures de semi-liberté, régime de détention dont peuvent bénéficier des condamnés autorisés à sortir des établissements par décision judiciaire dans le cadre de leur processus de préparation à la sortie, en vue par exemple d'effectuer des recherches d'emploi. Ce choix de « public cible » permet de s'exonérer de contraintes de sécurité lourdes et de la réalisation de la majeure partie des locaux communs de service à la personne (parloirs, ateliers, services médicaux, etc).

Enfin, il a pour objectif, dans une logique de simplification des chantiers et de rapidité d'exécution, de mettre en œuvre un programme recourant à des structures modulaires. Cette option s'appuie sur un travail préparatoire engagé en 2024 par l'Apj et poursuivi en 2025. En mai 2024, le garde des sceaux avait en effet demandé à ses services de conduire une réflexion sur la possibilité de construire des prisons ou des cellules dans des bâtiments modulaires, en se fondant sur des comparaisons internationales, afin de limiter les coûts de construction et de raccourcir les calendriers.

Des expériences internationales contrastées : États-Unis, Canada, Royaume-Uni et Allemagne

Un parangonnage international a été réalisé par l'Apj au printemps 2024 à partir d'exemples de constructions pénitentiaires utilisant des éléments préfabriqués. Contrastées, ses premières conclusions soulignaient que des contraintes spécifiques, comme le terrain qui accueille l'établissement, la taille, les normes de sûreté ainsi que les performances thermiques et acoustiques, limitent l'adoption à grande échelle de ces constructions préfabriquées. Ces expériences montraient également que si la préfabrication peut être efficace pour les cellules, elle ne s'appliquait pas encore aux espaces communs, plus complexes à standardiser.

Le retour fait par l'Apj d'une visite auprès d'une entreprise européenne de construction modulaire en mars 2025 complète cette première analyse. Il en ressort que la qualité finale est comparable, « voire supérieure » à une réalisation traditionnelle sur site. Neuf mois, dont

six en usine et trois *in situ*, sont nécessaires pour réaliser une structure de dix cellules. Pour un projet d'environ 100 cellules, un délai de 18 mois est à prévoir.

Ce type de conception modulaire suppose par ailleurs que toutes les études soient terminées avant la préfabrication : il n'est donc pas possible de modifier le projet en cours de réalisation.

Le 16 mai 2025, un appel d'offre a été publié, portant sur un partenariat d'innovation³¹ pour la conception et la construction de bâtiments pénitentiaires de semi-liberté modulables et standardisés, dans l'objectif de construire sur des domaines pénitentiaires un « *total d'environ 1 500 places* », soit une vingtaine d'opérations. Deux à trois partenaires devaient être sélectionnés à cette fin. L'objectif est de réduire le délai de conception-réalisation à 18 mois et de ramener le coût par place construite à moins de 200 000 €.

La commission de sélection des candidatures s'est tenue le 10 juillet 2025. L'expression détaillée des besoins fonctionnels, techniques et calendaires a été fournie dans le dossier de consultation des entreprises communiqué aux candidats admis à présenter une offre. D'une durée prévisionnelle de cinq mois dans l'appel d'offre, la phase de R&D sera suivie de la phase d'acquisition, d'une durée de quatre ans reconductible.

Le ministère indique que le programme est bien défini : le nombre de places est fixé, la localisation de 17 sites est identifiée et l'Apij a tenu des réunions techniques sur les sites ciblés pour accueillir ces nouvelles structures.

Cette opération, menée avec rapidité, constitue une réponse pragmatique à la situation de

saturation du parc pénitentiaire sur la dangerosité duquel la Cour avait appelé l'attention du ministère il y a déjà deux ans et qui ne cesse de s'aggraver.

Toutefois, cette opération soulève des interrogations au regard des risques relevés qui méritent une vigilance particulière.

Le premier risque tient à la procédure de marché qui a été choisie dans un domaine où l'urgence requière une réponse rapide. Or, comme le relève le ministère de l'économie et des finances, « *le temps nécessaire à la R&D ne permet pas que ces partenariats d'innovation puissent concrètement répondre à des situations d'urgence* »³². De surcroît, cette formule risque de se prêter difficilement à des changements programmatiques. Comme l'illustre le barreaudage des fenêtres réalisée après ou durant la livraison des premières SAS ou la transformation des *InSERRE* en établissements d'une autre nature, de tels changements sont fréquents dans la conduite de projets immobiliers pénitentiaires. Une entreprise spécialisée, sollicitée par la Cour, a indiqué que les solutions en modulaires représentent un indéniable gain en termes de qualité, les conditions de fabrication étant optimales puisqu'elles échappent par exemple aux aléas de

31. Prévu par l'article L. 2172-3 du code de la commande publique, le partenariat d'innovation est un marché public qui a pour objet la R&D ainsi que l'acquisition de la solution innovante qui en résulte. L'acquisition des solutions innovantes issues de la R&D n'est qu'une faculté pour l'acheteur. Il peut prévoir dans le contrat que si une solution nouvelle, moins chère ou de meilleure qualité et susceptible de répondre à ses besoins apparaissait sur le marché pendant l'exécution du partenariat, il ne passerait pas à la phase d'acquisition, alors même que les niveaux de performance définis initialement seraient atteints.

32. Fiche technique de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie consacrée au partenariat d'innovation.

construction liés aux intempéries. Leur impact sur les délais est en revanche moins évident. Si le temps d'intervention sur le chantier est plus rapide, il démarre plus tardivement. Il est aussi conditionné à la réalisation de toutes les études en amont et à la disponibilité préalable et simultanée de l'ensemble des éléments constitutifs du modulaire (portes et fenêtres par exemple³³). L'administration devra donc s'attacher à suivre de manière extrêmement précise la réalisation des marchés par les prestataires qu'elle a choisis. À cette fin, un dispositif de suivi étroit gagnerait à être mis en place dès la signature du partenariat d'innovation.

Le deuxième risque tient au « *public cible* » destiné à occuper les modules. Compte-tenu du volume de la population carcérale, le ministère considère qu'un large vivier de condamnés pourrait intégrer ces dispositifs (primo délinquance, personnes condamnées pour des infractions routières, délinquance des violences intra familiale, des dégradations de biens publics, etc). L'expérience des SAS à leur lancement montre toutefois que leur montée en charge n'a pas été simple et que la doctrine régissant leur fonctionnement a dû être ajustée³⁴. En particulier, une attention doit être portée au fait qu'aujourd'hui les personnes incarcérées présentent en moyenne des difficultés sociales, sanitaires et de réinsertion plus lourdes que les publics de milieu ouvert, avec des risques de réitération accrus. Or, contrairement aux SAS, les CSL et QSL fonctionnent sans moyens affectés par

les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip) pour accompagner et suivre les condamnés. Les difficultés de recrutement de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) en milieu fermé, illustrées par l'affectation de seulement 50 CPIP³⁵ dans les nouveaux établissements du *Plan 15 000*, montrent que l'accompagnement des détenus dans les QSL ne pourra pas être réalisé sans un effort significatif. La réorientation d'une part des recrutements vers des profils de travailleurs sociaux gagnerait à être envisagée, conformément aux recommandations déjà formulées par la Cour dans ses rapports précités de 2023 et 2025.

Le troisième risque concerne le coût du dispositif. À la suite de son étude en 2024, sans avoir pu disposer d'éléments chiffrés détaillés, l'Apij concluait que le procédé de construction modulaire « *est probablement plus cher qu'une réalisation traditionnelle pour une qualité équivalente ou supérieure mais à mettre en regard d'un gain de temps et fiabilité coût/délais* ». L'entreprise de construction, sollicitée par la Cour, confirme cette analyse. Le coût, important sur le début de série, nécessite un amortissement qui ne pourra se faire que sur un volume significatif. Un risque de majoration existe en cas d'évolution programmatique, difficile à intégrer techniquement, et constituera dès lors un lourd facteur de surcoût.

De manière plus globale, le ministère estime le coût du *Plan d'urgence QSL* à 300 M€ entre 2025 et 2027³⁶, s'échelonnant suivant les phases d'études, de R&D et d'acquisition.

33. La DAP rappelle à cet égard que même les bâtiments dits ouverts comme les *InSERRE* disposent de portes de prison classiques, nécessitant que les murs soient capables d'en supporter la contrainte.

34. Cf. rapport 2023 précité de la Cour des comptes.

35. Sur 1 500 emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation prévus dans la LPJ.

36. Budget soumis à arbitrage dans le cadre du projet de loi de finances 2026.

Tableau n° 8 : crédits estimés en faveur du plan d'urgence QSL, en CP et en M€

Opération	Coût final estimé	2025	2026	2027
Plan d'urgence QSL	300	8	80	212

Source : DAP – programmation immobilière - conférence de budgétisation 2025-2028

Selon le ministère, ce budget s'ajouterait aux crédits déjà programmés du *Plan 15 000*, le *Plan d'urgence QSL* venant en plus des opérations prévues dans la programmation initiale. Dans le contexte actuel des finances publiques et alors que la soutenabilité du financement du *Plan 15 000* est incertaine, une clarification de l'ensemble des coûts prévus est indispensable.

B - Face à l'urgence, des hypothèses qui s'accumulent

Pour faire face à l'urgence de la situation carcérale, plusieurs hypothèses ont été évoquées dans le cadre de l'enquête de la Cour.

- Le ministère a fait état de solutions préfabriquées moins onéreuses auxquelles il a déjà recouru. La réalisation d'un quartier de semi-liberté grâce à des conteneurs métalliques a, par exemple, été expérimentée en 2018 à Saint-Martin-les-Boulogne³⁷ et a permis l'ouverture de 50 places en encellulement individuel sur une surface de 1 500 m²³⁸. À la demande du ministère, l'Apij a également examiné différentes solutions utilisées pour des hébergements d'urgence ou de courte durée telles que des bâtiments hospitaliers modulaires ou un centre de rétention flottant comme au Royaume-Uni. Ces solutions

se révèlent mal adaptées aux contraintes pénitentiaires, notamment s'agissant des normes minimales de sécurité.

- La possibilité de réutilisation du patrimoine de l'État est parfois présentée comme une alternative. Le patrimoine militaire a fait l'objet d'un examen mais il présente souvent un état de vétusté qui impliquerait des travaux de démolition puis de reconstruction, nécessitant en outre des investissements pour remettre aux normes les parties conservées.
- Dans le cadre du *Plan 15 000*, afin de réduire la complexité des opérations, les coûts et les délais, l'administration pénitentiaire travaille également à la simplification des référentiels programmatiques de certains établissements au stade de l'appel d'offre ou des études préalables. Selon le ministère, cette simplification pourrait consister à revenir à des structures à régime unique de détention³⁹. Elle pourrait également conduire à abaisser certains facteurs de sécurité (absence de miradors ou réduction des règles de co-visibilité pour les surveillants). Cette démarche permettrait alors d'atteindre la livraison de 2 000 places brutes d'ici 2030 en l'appliquant à trois opérations (CP de Bernes-sur-Oise, du Muy et de Saint-Saulve).

37. Des conteneurs maritimes modulaires ont aussi été employés à Nouméa en 2013. Ils ont permis l'extension du CP et la réalisation d'un QPS. Au total, 159 cellules, soit les deux tiers des 239 cellules de l'établissement, sont des conteneurs maritimes. Plus de 330 personnes y sont hébergées : 230 dans les deux CP et 104 au QPS.

38. Les locaux communs ont été réalisés selon un mode de construction traditionnel.

39. À Pau par exemple, le CP initialement envisagé avec plusieurs régimes de détentions (pour un volume de 250 places et un coût estimé à 124 M€) pourrait ainsi évoluer en simple MA, bien que cette configuration ne réponde pas localement à l'ensemble des profils des prévenus ou détenus.

- Un plan d'urgence a également été mentionné pour transformer certains projets envisagés dans le cadre du *Plan 15 000* et en faire des établissements « courtes peines » de 200 à 250 places. L'objectif poursuivi serait la livraison de 1 450 places brutes d'ici 2029. Dans ce cadre, le ministère étudie aussi le projet de transformation de projets d'*InSERRE* en quartiers pour courtes peines ou en SAS. Alors que 572 000 € ont déjà été engagés sur deux projets de 100 places chacun, un tel changement est susceptible d'ouvrir de nouveaux délais dans la mesure où l'accord qui prévalait avec les élus pour l'implantation des futurs *InSERRE* sur un foncier identifié pourrait être remis en cause en raison du changement de nature de la structure pénitentiaire. Au-delà, une telle transformation marquerait l'abandon de fait du concept d'*InSERRE*, avant même que l'expérimentation de la structure pionnière d'Arras ait pu être conduite.
- Enfin, présentée comme plus rapide, la location de places de prison dans des établissements pénitentiaires à l'étranger a également été expertisée. La direction des affaires criminelles et des grâces relatives aux règles juridiques applicables au transfert à l'étranger ou vers la France de détenus pose la question du consentement de la personne condamnée. Elle souligne également le principe, en matière de transfèrement comme de reconnaissance mutuelle des peines privatives de liberté, de la poursuite de l'exécution de la peine selon le droit de l'État d'exécution. De son côté, la DAP n'est pas en mesure d'évaluer le coût d'une telle solution, variable en fonction du profil des condamnés concernés. La charge des extractions nécessaires au transfert des détenus devra également être prise en compte et dépendra, elle aussi, de leur profil de dangerosité.

✱

La diversité de ces solutions, envisagées de manière plus ou moins structurée, témoigne de l'urgence à apporter une réponse effective à la saturation du parc pénitentiaire. Elles ne peuvent être envisagées sans une expertise approfondie en termes de faisabilité juridique, de coûts, de profil et de nombre de détenus concernés et des avantages et risques qui s'attachent à chacune du point de vue de la sécurité et de leur capacité à remplir les trois fonctions que la loi assigne à la peine (sanctionner, aider à l'insertion ou à la réinsertion, prévenir la récidive). Elles nécessiteront de surcroît des délais pour être mises en œuvre.

À court terme, le ministère gagnerait donc à envisager de recourir à des dispositifs alternatifs à l'incarcération déjà en place et dont le développement constitue une priorité de sa politique pénale, en particulier les travaux d'intérêt général (TIG) et la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Même si l'évaluation de ces deux peines par la Cour montre qu'elles s'affirment difficilement comme des sanctions effectives et de véritables outils de réinsertion elles présentent, pour un coût très inférieur, des résultats comparables ou légèrement meilleurs que l'incarcération en termes de récidive.

Dans un contexte de surpopulation chronique des établissements pénitentiaires et de tensions croissantes sur les finances publiques, ces solutions doivent devenir des peines plus fréquentes, exécutées plus rapidement et dont le suivi doit être renforcé en termes de contrôle des obligations et de soutien à la réinsertion. La Cour a formulé des recommandations à cette fin dans son rapport de 2024 précité. La mobilisation de l'ensemble des acteurs du système répressif est nécessaire pour les

mettre en œuvre. L'organisation des états généraux de l'insertion et de la probation en 2025 en fournit l'occasion. Elle devrait

permettre au ministère d'enrichir sa réflexion sur ses besoins en matière immobilière dans le cadre d'une politique pénitentiaire d'ensemble

Les solutions d'urgence envisagées par le ministère pour accélérer la construction de places de prison, si elles visent à répondre à une démarche pragmatique, soulèvent des interrogations et des risques, en particulier du point de vue de leurs coûts budgétaires et de leur adéquation aux besoins d'accompagnement de la population carcérale visée.

À court terme, cette réorientation du Plan 15 000 ne permettra pas de résorber la surpopulation carcérale, ce qui était pourtant un de ses objectifs initiaux. Dans le contexte actuel de forte contrainte budgétaire, le ministère devrait réexaminer la soutenabilité de sa programmation immobilière au regard des engagements qui restent à réaliser (3,2 Md€) et de ses dépenses immobilières inéluctables (loyers des PPP dus jusqu'à 2038 et rénovation des établissements les plus vétustes). Il gagnerait également à mettre en œuvre des solutions alternatives à l'incarcération, moins onéreuses et à l'efficacité comparable en matière de lutte contre la récidive.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire

Annexe n° 2. Les différents types d'établissements pénitentiaires

Annexe n° 1

Glossaire

Apij : Agence publique pour l'immobilier de la Justice
CD : centre de détention
CFE : coût final estimé
CGLPL : contrôleur général des lieux de privation de liberté
CP : centre pénitentiaire
CPIP : conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CSL : centre de semi-liberté
DACG : direction des affaires criminelles et des grâces
DAP : directeur ou direction de l'administration pénitentiaire
DDSE : détention à domicile sous surveillance électronique
DISP : direction interrégionale et/ou directeur interrégional des services pénitentiaires
DSP : directeur des services pénitentiaires
Énap : école nationale d'administration pénitentiaire
IGJ : Inspection générale de la justice
InSERRE : Innover par des Structures Expérimentales de Responsabilisation et de Réinsertion par l'Emploi
MA : maison d'arrêt
Maf : maison d'arrêt des femmes
ONE : ouverture de nouveau établissement
QCD : quartier centre de détention
QCP : quartier courtes peines
QPA : quartier pour peines aménagées
QD : quartier disciplinaire
QDV : quartier détenus violents
QER : quartier d'évaluation de la radicalisation
QMA : quartier maison d'arrêt
QPR : quartier de prise en charge de la radicalisation
QSL : quartier semi-liberté
Sas : structure d'accompagnement vers la sortie
SG : secrétariat général
Spip : service pénitentiaire d'insertion et de probation
UDV : unité pour détenus violents

Annexe n° 2

Les différents types d'établissements pénitentiaires

Le terme générique d'établissement pénitentiaire recouvre plusieurs types d'établissements :

- les centres pénitentiaires (CP), qui sont des établissements mixtes comprenant au moins deux quartiers à régime de détention différents ;
- les maisons d'arrêt (MA), qui reçoivent les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à deux ans ;
- les centres de détention, qui reçoivent les détenus condamnés à des peines de détention de plus de deux ans et considérés comme présentant les perspectives de réinsertion les meilleures ;
- les maisons centrales, qui sont des établissements mixtes recevant des condamnés à de longues peines, avec un régime de détention essentiellement axé sur la sécurité ;
- les centres de semi-liberté (CSL), qui reçoivent les condamnés admis au régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur sans surveillance ;
- les structures d'accompagnement à la sortie (SAS), qui sont des quartiers rattachés à des établissements existants, ayant vocation à accueillir des personnes détenues ayant une condamnation ou un reliquat de peine inférieur ou égal à deux ans, afin que celles-ci se concentrent sur la préparation à la sortie (recherche de logement et d'emploi, régularisation de la situation administrative, prise en charge sociale ou médicale destinée à se poursuivre à l'extérieur). Le niveau de sûreté est allégé et les SAS se situent généralement à proximité d'une agglomération ;
- les établissements *InSERRE* (Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi), qui sont des établissements à visée expérimentale centrés sur la formation et le travail.

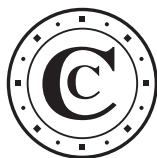
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la ministre de l'action et des comptes publics

Destinataire n'ayant pas répondu à la date de publication (17/12/2025)

Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

AUDIT FLASH

Décembre 2025