



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE  
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS  
EMAIL : [CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR](mailto:CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR)

Paris, le 07 01 2020  
Avis 2020-n°90

<b><u>AVIS DU SGPI</u></b> <sup>1</sup>	
<b><u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u></b>	
<b>DU PROJET DE CITE JUDICIAIRE DE SAINT-LAURENT-DU-MARONI EN GUYANE</b>	
Ministère demandeur :	Ministère de la Justice
Date de réception du dossier	27 novembre 2019
Date du rapport de contre-expertise	07 janvier 2020
<b>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</b> <sup>2</sup>	
<b>Coût total du projet</b> <b>Dont Palais de Justice</b> (Financement Etat selon le décret 2013-1211)	<b>241 M€ TTC</b> <sup>3</sup> <b>36 M€</b> <sup>4</sup> 241 M€
<b>VAN socio-économique</b>	<b>59 M€</b> <sup>5</sup> (2019)
<b>Principaux bénéfices retenus</b>	- Gains (temps/hébergement/transport) : 49 M€ - Effet d'entraînement économique : 7,5M€ - Coût évité extraction judiciaire : 8,7M€ - Réduction de la récidive : 0,7M€
<b>Dimensionnement</b>	- Nombre de places de prison : 500 - Personnel concerné TGI+SPIP+DPJJ : 80 - Emprise totale du site : 25 Ha - Surfaces TGI+SPIP+DPJJ 3 862 m <sup>2</sup> SU - Surfaces totales 21 682 m <sup>2</sup> SU
<b>Calendrier</b>	- Durée des travaux : 3 ans - Date de mise en service : 2026
<b>Financement envisagé</b>	- Financement Etat
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 07 01 2020

<sup>1</sup> Version du 17/01/2020 – corrections factuelles et terminologiques. La contre-expertise porte bien sur l'ensemble du pôle judiciaire et pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni et non sur la seule cité judiciaire.

<sup>2</sup> Eléments extraits du dossier d'évaluation socio-économique de la cité judiciaire et celui du programme 15 000 places de prison.

<sup>3</sup> Ce coût comprend l'ensemble : études et travaux préalables, conception, réalisation au 13/11/2019.

<sup>4</sup> Les 36 M€ ne concernent que le volet TGI/SPIP/DPJJ

<sup>5</sup> Cette VAN est obtenue avec un taux de 4,5% elle est doublée avec un taux à 2,5%. Il est à noter que cette VAN ne porte que sur la cité judiciaire (hors la maison d'Arrêt)

## **1. Présentation du projet de**

### **Eléments de contexte**

Le projet immobilier du ministère de la justice à Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane dont le dossier d'évaluation socio-économique fait l'objet d'une contre-expertise, s'inscrit dans un contexte très particulier.

Les défis que doit relever la collectivité territoriale unique sont immenses et le conflit social de 2017 en était une expression. La croissance démographique est bien supérieure à la moyenne nationale. La pression migratoire, notamment en provenance du Suriname le long du fleuve Maroni mais aussi du Brésil dans la région de Cayenne, est à la hauteur des espoirs que peut susciter ce territoire pour les pays frontaliers. La population guyanaise se caractérise par un extrême morcellement ethnique. Les besoins éducatifs et sanitaires sont très importants et la difficulté à les satisfaire est une des sources de la croissance de l'insécurité qui marque ce territoire. L'accord de Guyane signé le 21 avril 2017 porte un plan d'urgence qui est une réponse à ces défis et représente une ambition globale pour le territoire. Il intègre des équipements collectifs structurants et la promotion de la justice et de la sécurité y apparaît comme un élément important. L'essentiel de l'activité judiciaire, mais aussi pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse se trouve actuellement concentré à Cayenne avec des lacunes importantes alors qu'il faut faire face à un développement démographique exceptionnel de l'ouest de la Guyane.

Cette ambition territoriale s'inscrit elle-même dans un projet plus vaste d'ambition nationale qui vise à lutter contre la surpopulation carcérale et à traiter la grande vétusté du parc pénitencier tout en l'adaptant pour favoriser une politique pénale plus adaptée à la diversité des situations. La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 a renforcé les moyens à la fois judiciaires et pénitentiaires notamment dans le cadre du programme de 15 000 nouvelles places de prison.

### **Le projet évalué**

Le projet cherche à rééquilibrer la répartition des services actuellement concentrés à Cayenne. S'il existe bien des antennes et des annexes des différents services sur Saint-Laurent-du-Maroni, celles-ci occupent des locaux insuffisants et inadaptés et ne sont pas à la hauteur des évolutions démographiques et des enjeux de cette partie du territoire. Par ailleurs, à Cayenne le centre pénitentiaire ouvert en 1998 d'une capacité de 616 places se trouve en situation de surpopulation chronique jusqu'à dépasser les 900 détenus avec un nombre de détenus pour 100 000 guyanais trois fois supérieur à la moyenne nationale. A ceci s'ajoute le fait que les conditions de détention, le développement des activités au sein de l'établissement, notamment de travail, et la prise en charge médicale ont fait l'objet d'un rapport accablant du Contrôle général des lieux de privation de liberté. Les activités de justice en Guyane doivent également faire face au développement exceptionnel de l'ouest de la Guyane qui rééquilibre le territoire et à laquelle les activités judiciaires doivent s'adapter.

Conformément à l'accord de Guyane le ministère de la justice a décidé d'implanter un tribunal de grande instance et une maison d'arrêt à Saint-Laurent-du-Maroni de 500 places. Le projet d'ensemble est marqué par la volonté de positionner, sur un même site (Crique Margot), cet ensemble auquel s'ajoute une unité éducative de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que les bureaux du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Le coût de l'ensemble de l'opération dépasse 200 M€, la partie concernant le seul investissement immobilier judiciaire étant chiffrée à 36 M€. Les travaux devraient être engagés au plus tard en 2023 et la mise en service des différentes structures est attendue en 2024-2026.

## **2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis**

Ce dossier d'évaluation présente l'originalité de porter sur un projet impliquant, sur un même site, non seulement un centre pénitentiaire mais également un TGI et des structures abritant d'autres services judiciaires. Le dossier d'évaluation est composé de trois documents très différents : une évaluation socio-économique des investissements immobiliers judiciaires pour un montant de 36 M€, la fiche synthétique de l'opération de la maison d'arrêt tirée de l'évaluation socio-économique du programme 15 000 places de prison dont le coût est évalué à plus de 180 M€ ainsi qu'une note chapeau de quelques pages présentant les bénéfices du projet du pôle judiciaire et pénitentiaire dans sa globalité.

### **Options et variantes examinées :**

La situation de référence a fait l'objet d'une réflexion préalable et d'un traitement soigné. La contre-expertise a pu discuter les hypothèses retenues. Il n'y a par contre aucune discussion dans l'ESE de variantes sur le choix du site qui sont évoqués dans la fiche synthèse du programme 15 000.

### **Dimensionnement proposé :**

Le centre pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni : 500 Places, 17 820 m<sup>2</sup> SU

Le TGI de Saint-Laurent-du-Maroni ni : 80 magistrats et fonctionnaires ; 2 898 m<sup>2</sup> SU

Le SPIP : 8 conseillers d'insertion et de probation et personnels administratifs (np) ; 558 m<sup>2</sup> SU.

L'unité éducative de la DPJJ : np ; 406 m<sup>2</sup> SU

**Calendrier :** le calendrier des travaux et de la livraison des bâtiments est peu discuté

A ce stade l'hypothèse retenue est une livraison en 2025 et une mise en service de l'ensemble des bâtiments en 2026.

### **Indicateurs socio-économiques :**

L'évaluation socio-économique établit une VAN en intégrant des éléments importants du projet du pôle judiciaire (sur le seul volet immobilier judiciaire) mais ne traite pas des impacts associés à la création du centre pénitentiaire, ne reprend pas les bénéfices attendus de l'ensemble du programme 15000 places de prison.

### **Indicateurs de performance :**

Le projet s'inscrit dans un projet ambitieux plus global sur la Guyane. Les interactions ne sont pas discutées dans l'évaluation.

La dimension environnementale et énergétique n'est pas traitée dans l'évaluation.

La synergie et la complémentarité entre les investissements immobiliers judiciaire, pénitentiaire et de protection judiciaire de la jeunesse qui constitue l'originalité du projet ne sont pas réellement pris en compte dans l'évaluation socio-économique alors qu'elles constituent des attendus forts de la loi.

### **Cartographie des risques :**

Il n'y a pas d'analyse des risques en dehors de tests de sensibilité sur les principales variables retenues dans l'évaluation dans un contexte territorial à enjeux pourtant complexes.

### **Mode de réalisation :**

Le mode de réalisation n'est pas discuté comme tel dans le dossier. L'ensemble du projet fera l'objet d'un marché global de performance (Article L2171-3 du code de la commande publique).

### **Rappel des guides méthodologiques de référence :**

Il n'y a pas de guide d'évaluation dédié à ce secteur. Cette évaluation fait suite à des avancées obtenues sur l'évaluation socio-économique de deux grands projets, réalisée en 2017 (Gradignan et Loos) puis dans le cadre de l'évaluation du programme 15000 places de prison.

L'évaluation proposée reprend certains points et s'appuie sur les recommandations du rapport Quinet (2013).

### **3. Contre-expertise réalisée**

#### **La procédure**

Compte tenu des délais très fortement contraints de cette contre-expertise et compte tenu de la proximité de cette contre-expertise avec celle menée sur le dossier d'évaluation du programme 15 000 places de prison, le SGPI a naturellement ressollicité le 2 décembre 2019 les deux contre-experts ayant réalisé cette dernière contre-expertise pour leurs compétences sur les politiques pénitentiaires (Patrick MOUNAUD, ancien Directeur interrégional des services pénitentiaires Sud Est) et en analyse des politiques publiques (Jean-Michel JOSSELIN, Professeur des universités en sciences économiques), ce qui permettait de capitaliser l'expérience accumulée lors de la première contre-expertise.

Le SGPI a reçu et transmis le dossier initial aux contre-experts le 2 décembre 2019.

Dès le 3 décembre, les contre-experts ont pu discuter des spécificités de ce dossier avec le Secrétariat général du ministère de la Justice. Cette réunion a permis de présenter le dossier comprenant plusieurs opérations ainsi que l'évaluation socio-économique réalisée sur ce projet et de dresser la liste des principaux éléments complémentaires à fournir. Ces compléments d'information ont été transmis les 3 et 9 décembre. Par ailleurs, la préfecture de Guyane a transmis des informations relatives à la politique d'investissement sur le territoire.

Les deux contre-experts s'appuyant sur les travaux menés précédemment sur le programme 15 000 places de prisons ont pu finaliser un projet de rapport et le discuter lors de plusieurs points d'étape organisés par conférences téléphoniques.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Secrétaire général pour l'investissement, Monsieur Guillaume BOUDY, le 07 janvier 2020. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 07 janvier.

Il est à noter que cette contre-expertise fait suite à celle engagée quelques mois plus tôt sur l'ensemble du programme des 15 000 places de prison, sachant que le projet de création d'un pôle judiciaire et pénitentiaire à Saint-Laurent-du-Maroni, comprend notamment, en sus de la création d'un tribunal de grande instance, celle d'un centre pénitentiaire figurant dans ce programme. Il convient de rappeler que cette contre-expertise en raison des délais très contraints liés à la déclaration d'utilité publique a dû être menée dans un temps record limite au regard du délai minimum imposé par le décret 2013-1211. La contre-expertise n'a pas pu de ce fait aller aussi loin qu'elle l'aurait souhaité.

#### **La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre-experts est la suivante :**

*« Le projet du ministère de la Justice à Saint-Laurent-du-Maroni s'intègre dans la réponse gouvernementale apportée au conflit social de 2017 qui a marqué la Guyane.*

*L'évaluation socio-économique transmise par le secrétariat général du ministère de la Justice concerne le projet de tribunal de grande instance, de service pénitentiaire d'insertion et de probation et de service de la protection judiciaire de la jeunesse sur le site de la crique Margot où l'implantation d'un nouvel établissement pénitentiaire est déjà actée. Elle conclut à une création nette de valeur socio-économique du projet pour la collectivité, essentiellement due aux économies de temps, de transport et d'hébergement des justiciables, ainsi qu'à la réduction des coûts des extractions judiciaires. L'effet d'entraînement sur le tissu économique est également valorisé.*

*« La contre-expertise confirme que le projet est bien créateur net de valeur socioéconomique. Pour autant, elle regrette :*

*- l'absence d'intégration de l'établissement pénitentiaire et de toutes ses caractéristiques dans l'évaluation socioéconomique. Elle estime que la synergie et la complémentarité entre les investissements immobiliers judiciaire, pénitentiaire et de protection judiciaire de la jeunesse est insuffisamment prise en compte. Intégrer*

*explicitement le projet d'établissement pénitentiaire à l'analyse aurait permis de dégager des sources de valeur collective vraisemblablement importantes.*

- *l'absence de cartographie des risques dans un contexte territorial très complexe. L'engagement interministériel, de la collectivité territoriale et leur coordination seront indispensables pour la réussite du projet. La situation spécifique d'une croissance démographique et d'une pression migratoire fortes sur le secteur de Saint-Laurent-du-Maroni ont été prises en compte par l'évaluation socio-économique. Le projet contribuera à un meilleur équilibre entre les territoires de la Guyane. La contre-expertise considère en outre que le poids de l'effet d'entraînement de l'investissement public doit être spécialement accentué lors de la mesure de la création de valeur collective dans une collectivité aux fortes carences économiques et sociales, notamment grâce à l'apport d'emplois publics pour lesquels il est déjà établi que le potentiel de candidatures locales existe.*

*« La contre-expertise souligne la nécessité d'une coordination rigoureuse de l'ensemble des moyens nécessaires dans les différents champs ministériels pour faire face aux difficultés de la Guyane, notamment pour les domaines de l'éducation nationale et de la santé, mais également en termes d'infrastructures. C'est essentiel pour le développement économique et social de ce territoire. La loi rappelle à cet égard que la mission justice et notamment pénitentiaire doit systématiquement avancer dans un cadre interministériel qui peut seul garantir son efficacité. La valeur socioéconomique du projet pourrait être remise en cause si cette coordination s'avérait défailante. La contre-expertise s'est attachée à proposer un cadre méthodologique opérationnel qui rend compte des dangers des maillons faibles dans la couverture territoriale des services publics.*

*« Les analyses conduites lors de la contre-expertise du programme de construction de 15 000 places de prison valent également pour le projet pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni. En l'espèce, la répartition des places entre les différents quartiers de l'établissement devrait être ajustée : le nombre de places réservées aux détenues femmes paraît excessivement élevé alors que l'absence de structure d'accompagnement vers la sortie est regrettable. Ce dernier quartier permettrait sans aucun doute de limiter le niveau d'incarcération particulièrement élevé sur ce territoire ainsi que de développer les alternatives à la détention et les aménagements de peine.*

*« La contre-expertise confirme donc la réelle création nette de valeur socio-économique du projet au sein du plan d'ensemble de développement de la Guyane. Une évaluation à mi-parcours de ce programme contribuerait à en maîtriser les risques, non négligeables, et à assurer la cohérence des projets qui la compose. Les investissements du site de la crique Margot contribueront ainsi à leur synergie. »*

#### **4. Avis du SGPI**

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de création d'un pôle pénitentiaire et d'un pôle judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni porté par le ministère de la justice qui vise à implanter sur un site unique, à proximité de cette agglomération, un tribunal de grande instance et un centre pénitentiaire de 500 places ainsi qu'une unité éducative de la protection judiciaire de la jeunesse et des bureaux du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Ce dossier présente, pour la partie qui se limite à l'immobilier judiciaire, une évaluation socio-économique tel que le prévoit le décret 2013-1211. L'évaluation proposée affiche pour ce volet un bilan socio-économique positif significatif pour la collectivité, et ce bilan favorable est sans doute sous-estimé.

Les contre-experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base des informations qui leur a été fournie même si les délais n'ont pas permis de pousser aussi loin qu'ils l'auraient souhaité leurs investigations et les propositions d'amélioration du dossier. Pour sa part, le SGPI considère, au vu des compétences des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, que le rapport remis constitue une base solide pour éclairer la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que même si l'étude socio-économique proposée reste déployée dans un périmètre trop restreint pour mettre en valeur l'ensemble des attendus du projet du site :

- le projet apporte des réponses à la hauteur des enjeux d'un territoire défavorisé et en fort développement ;
- la création d'un TGI sur Saint Laurent qui privilégie le développement d'une justice de proximité et optimise les effets d'entraînement locaux constitue l'un des points forts du projet.

Malgré tout le dossier présente plusieurs faiblesses :

- la pauvreté des éléments du bilan socio-éco concernant l'établissement pénitentiaire, qui constitue pourtant la plus grande part du projet ;
- le bilan du projet reste dépendant de la maîtrise de risques importants qui malheureusement n'ont pas été traités dans l'évaluation du projet ;
- parmi ces risques, l'articulation de ce projet avec l'ensemble de la politique d'investissement envisagée sur ce territoire n'est pas étudiée ;
- l'absence du traitement précis des dépenses de personnel ;
- la déconnection de l'évaluation des deux projets immobiliers sur le site passant sous silence leurs interactions.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, **l'avis du SGPI est favorable** au projet de création du projet immobilier judiciaire et pénitencier sur Saint Laurent du Maroni qui répond aux enjeux particuliers du développement de l'Ouest de la Guyane.

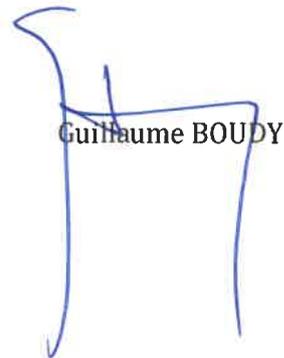
Le SGPI regrette toutefois que l'évaluation n'aie pas sciemment traité l'articulation entre le projet immobilier judiciaire et le projet immobilier pénitentiaire alors même qu'il existe sur ce point des enjeux de mutualisation et surtout de complémentarité entre les services susceptibles de dégager des sources de valeur collective qui ont pourtant été discutées et mis en exergue dans l'évaluation du programme 15 000 places de prison et qui répondent aux attendus de la loi. Cette articulation aurait sans aucun doute amélioré d'autant le chiffrage du bénéfice social de l'opération. L'absence de traitement de ces complémentarités dans l'évaluation fait craindre que tout ne soit pas mis en œuvre pour les exploiter.

Il regrette également le fait que les bénéfices que les contres-experts ont cherché à objectiver sur l'ensemble du programme des 15 000 places de prison n'aient pas été réintégrés sur cette opération. L'ensemble de ces éléments auraient renforcé tout l'intérêt du projet.

Il formule par ailleurs les recommandations suivantes :

- renforcer la coordination du programme d'investissement sur la Guyane en veillant à ce que la défaillance éventuelle de l'un d'entre eux ne compromette pas l'efficacité socioéconomique de ce projet ;
- ce qui devrait, compte tenu des interactions fortes qui existent entre le projet judiciaire et pénitentiaire et les autres projets structurant envisagés dans ce territoire, conduire à envisager une évaluation à mi-parcours de l'ensemble de la politique d'investissement de l'Etat sur ce territoire, et d'intégrer dans cette évaluation un focus particulier des éléments de valorisation des bénéfices attendus de la mise en place du programme 15°000 places de prison ;
- intégrer dans le dossier une véritable analyse des risques pour mieux anticiper le pilotage d'ensemble en reprenant les différents items proposés par les contre experts ;
- comme s'en étonnent les contre experts, la répartition prévue entre les quartiers du futur établissement pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni mériterait d'être reconsidérée. Une autre répartition, réduisant la capacité réservée au quartier des femmes pour envisager la mise en place d'un SAS, ce qui ne semble pas envisagé ici, pouvant être susceptible d'apporter des bénéfices importants comme cela a pu être justement mis en évidence dans l'évaluation du programme 15 000 places.

Par ailleurs et de manière plus générale, cette évaluation particulière est l'occasion de s'interroger sur la meilleure manière de valoriser des investissements ciblés sur des zones défavorisées, les propositions méthodologiques évoquées à l'occasion de cette contre-expertise mériteraient d'être reprises dans le cadre du comité d'experts permanents de France Stratégie.



Guillaume BOUDY