

Rapport au Secrétaire général pour l'investissement

**Contre-expertise
de l'évaluation socio-économique
du projet immobilier judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni,
Guyane**



[Dossier Evaluation socio-économique]

Jean Michel Josselin
Patrick Mounaud

10 Janvier 2019

Préambule

La loi du 31 décembre 2012 instaure l'obligation d'évaluation socio-économique préalable des projets d'investissements financés par l'Etat et ses établissements publics et une contre-expertise indépendante de cette évaluation lorsque le niveau de financement dépasse un seuil que le décret d'application de la loi a fixé à 100 M€.

C'est donc en respectant toutes les règles prévues dans le décret d'application (exigences du contenu du dossier, indépendance des contre-experts, délais) que le SGPI a fait réaliser cette contre-expertise indépendante de l'évaluation de ce projet.

Ce rapport a été établi à partir des documents fournis par le secrétariat général du ministère de la Justice et par les réponses apportées aux questions des contre-experts tout au long de la procédure. Il ne saurait être reproché à ce rapport de ne pas tenir compte d'éléments qui n'auraient pas été communiqués à ses auteurs.

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 d'une nouvelle cité judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni, comprend notamment, en sus de la création d'un tribunal de grande instance, celle d'une maison d'arrêt figurant dans ce programme. Le SGPI a souhaité, en s'assurant des services des mêmes contre-experts, capitaliser le travail engagé lors de ce premier exercice. Il est par ailleurs à noter 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. La contre-expertise n'a pas pu de ce fait aller aussi loin qu'elle l'aurait souhaité.

Sommaire

PREAMBULE	2
SOMMAIRE	3
1 PRESENTATION DU PROGRAMME	4
1.1 CONTEXTE.....	4
1.2 DESCRIPTION.....	4
2 SYNTHSE DE L'EVALUATION SOCIOECONOMIQUE	6
2.1 METHODOLOGIE.....	6
2.2 RESULTATS.....	6
3 ANALYSE CRITIQUE DE L'EVALUATION SOCIOECONOMIQUE	9
3.1 L'ABSENCE DES DEPENSES DE PERSONNEL DANS L'EVALUATION DE L'IMPACT FINANCIER.....	9
3.2 LA DELICATE MESURE DES EFFETS D'ENTRAINEMENT DU PROJET.....	9
3.3 L'IDENTIFICATION INSUFFISANTE DES RISQUES ET DES SOURCES D'INCERTITUDE.....	10
3.4 LA DECONNEXION DES DEUX PROJETS IMMOBILIERS DU SITE DE LA CRIQUE MARGOT.....	11
4 RECOMMANDATIONS	15
4.1 L'ARDENTE OBLIGATION DE LA COORDINATION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT POUR LA GUYANE.....	15
4.2 L'IMPACT ECONOMIQUE ET SOCIAL D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT DANS UNE REGION DEFAVORISEE	17
4.3 LEÇONS DU PROGRAMME DES 15 000 PLACES DANS LE CONTEXTE GUYANAIS.....	20
5 SYNTHSE	24
6 BIBLIOGRAPHIE	26
7 ANNEXE : EVALUER LA COHERENCE ENTRE LES PROJETS D'UN PROGRAMME	27
7.1 LES MODES DE FOURNITURE D'UN SERVICE PUBLIC	27
7.2 LES MODES DE FOURNITURE D'UN PANIER DE SERVICES PUBLICS.....	29
7.3 BIBLIOGRAPHIE DE L'ANNEXE.....	31

1 Présentation du programme

1.1 Contexte

La collectivité territoriale unique (CTU) de Guyane présente des caractéristiques bien spécifiques parmi les régions françaises et les collectivités françaises d'outremer. Elle est la deuxième région la plus vaste de France, 83 534 km², juste derrière la Nouvelle Aquitaine, mais compte un nombre d'habitants qui correspond à celui d'une moyenne métropole, 280 000 en 2017. Cette importante superficie, au nord-est du continent sud-américain, la caractérise aussi comme la seule collectivité d'outremer à ne pas être une île. Son potentiel de développement est tout à fait spécifique d'autant plus que c'est à la fois une remarquable réserve naturelle et le lieu d'implantation de la base spatiale de Kourou dont l'activité n'a cessé de croître depuis 1964.

Les défis à relever sur ce territoire 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 : aux créoles qui ont vécu un temps de domination démographique s'ajoutent les brésiliens, haïtiens ou métropolitains qui constituent désormais des groupes importants. D'autres communautés sont influentes, même si elles sont plus réduites : surinamiens, chinois, laotiens d'ethnie hmong, libanais. 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 du 21 avril 2017 (Préfecture de la Guyane, 2017a) 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 essentiel. Cette ambition territoriale est également portée par une ambition nationale : la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 renforce les moyens à la fois judiciaires et pénitentiaires notamment dans le cadre du programme de 15 000 nouvelles places de prison.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet immobilier judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni.

1.2 Description

L'essentiel de l'activité judiciaire, mais aussi pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) se trouve actuellement concentré à Cayenne ou à proximité. Le Tribunal de Grande Instance (TGI) de Cayenne a compétence sur l'ensemble de la CTU, ainsi que le tribunal d'instance et la cour d'appel qui se trouvent aussi dans cette commune. Une chambre et un greffe détachés du TGI ont été créés en 2013 à Saint-Laurent-du-Maroni, comprenant actuellement sept fonctionnaires et deux magistrats. Cette chambre peine cependant à mettre en œuvre une justice de qualité car il n'y a pas de juge spécialisé, ni huissier de justice ou médiateur civil sur place. D'autre part, s'il existe bien des antennes du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et de la PJJ, elles occupent des locaux insuffisants et inadaptés.

A Cayenne, le centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly a été ouvert le 18 avril 1998 avec une capacité de 616 places accueillant de nombreux quartiers : maison d'arrêt (MA) hommes, centre de détention hommes, quartier femmes, quartier mineurs, quartier arrivants, quartier de semi-liberté. Il est malheureusement en situation de surpopulation chronique jusqu'à dépasser 900 détenus. L'effectif au 1^{er} octobre 2019 était de 726 détenus, soit 148,6 % de densité carcérale pour la MA et 89,4 % pour le centre de détention, ce qui reste globalement un peu supérieur à la moyenne nationale. Le nombre de détenus pour 100 000 guyanais est en revanche bien supérieur à la moyenne nationale : il a varié au cours des dernières années entre 265 et 333 détenus pour 100 000 habitants, soit trois fois plus que la moyenne nationale et deux fois plus que la région pénitentiaire métropolitaine où ce taux est le plus élevé, soit la région PACA-Corse. Ceci est bien sûr à mettre en relation avec le niveau des infractions violentes constatées sur ce territoire¹.

Il convient aussi de noter 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. Ce rapport a conduit à la publication au journal officiel de la République française du 31 janvier 2019 de recommandations urgentes conformément à l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007. Il est notamment fait état d'une dégradation particulièrement inquiétante des locaux d'hébergement et sanitaires qui n'auraient pas été construits avec des matériaux adaptés au climat.

Les activités de justice concentrées autour de Cayenne présentent donc des lacunes importantes, mais sont aussi confrontées à un développement exceptionnel de l'ouest de la CTU. Le nombre des habitants de Saint-Laurent-du-Maroni a été multiplié par huit au cours des cinquante dernières années alors que la population de Cayenne a été multipliée par moins de deux. Il faut aussi noter entre les deux le développement spécifique de la zone de Kourou lié à la base spatiale. Une telle croissance démographique qui rééquilibre le territoire implique une réflexion sur les modalités de mise en œuvre de la mission de justice. Le seul lien entre l'est et l'ouest étant la route nationale 1 (RN1), dont l'état nécessite d'importants travaux, l'accès à la justice pour une part toujours plus importante de la population implique un déplacement aller-retour de près de 7 heures, ainsi que les frais induits par ces déplacements. Ceci a conduit le gouvernement à s'engager dans le cadre du plan pour la Guyane à rééquilibrer les moyens de liaison entre les deux principales villes de Guyane et à renforcer nettement les infrastructures de l'Etat dans l'ouest. Pour le ministère de la Justice, l'implantation d'un établissement pénitentiaire de 500 places à Saint-Laurent-du-Maroni a été retenue dans le cadre du programme de 15 000 nouvelles places de prisons et la construction d'un second TGI sur cette collectivité ainsi que d'une antenne du SPIP et de la PJJ sont aussi en projet.

La particularité de ce projet réside dans l'unité de lieu de l'ensemble de la mission de justice, ce que nous n'avions plus connu depuis le 19^{ème} siècle où des prisons de province avaient parfois été construites en centre-ville à l'ombre du palais de justice. La situation reste cependant bien différente ici puisque le terrain de la crique Margot semble avoir été retenu en premier lieu pour l'établissement pénitentiaire, à 7 km du centre de Saint-Laurent-du-Maroni, et que les projets d'un TGI et des autres services de la justice ont ensuite été intégrés sur son assiette.

La contre-expertise (CE) propose dans ce qui suit une synthèse de l'évaluation socioéconomique (ESE) de ce projet, puis son analyse critique. Elle en tire ensuite une série de recommandations.

¹ L'étude de l'Insee parue quelques mois avant la signature de l'Accord de Guyane est à cet égard éloquent (Burrinand et Jamet, 2017).

2 Synthèse de l'évaluation socioéconomique

2.1 Méthodologie

Les programmes immobiliers de la justice ne disposent pas d'un guide méthodologique de référence spécifique. La méthodologie de l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a) s'appuie donc sur les recommandations générales en vigueur (Quinet, 2013 ; Guesnerie, 2017 ; Quinet, 2019a ; Quinet, 2019b).

Le champ d'évaluation retenu par l'ESE est celui des investissements immobiliers du TGI et d'une antenne du SPIP et de la PJJ du site de la crique Margot à Saint-Laurent-du-Maroni. Le lien avec l'investissement immobilier pénitentiaire sur le site est réalisé à l'aide d'une « note-chapeau » (Ministère de la Justice, 2019b). La MA de Saint-Laurent-du-Maroni est décrite par une « fiche opération » (Ministère de la Justice, 2019c) et s'intègre dans le programme national des 15 000 places. Ce programme a fait l'objet d'une ESE (Ministère de la Justice, 2019d) et d'une contre-expertise (Josselin et Mounaud, 2019). Si l'on s'en tient à l'ESE (Ministère de la Justice, 2019a) telle qu'elle a été menée dans le périmètre défini ci-dessus, la méthodologie utilisée apparaît conforme aux recommandations en usage. Ses résultats sont présentés ci-après.

Observation 1 : La CE considère que l'ESE, dans le périmètre d'évaluation qu'elle s'est constituée, suit les recommandations méthodologiques en vigueur.

2.2 Résultats

Le contrefactuel ou option de référence (OR) consiste en une extension de la cité judiciaire de Cayenne et en la création d'un tribunal détaché à Saint-Laurent-du-Maroni, avec maintien de l'antenne actuelle de la PJJ. Pour ce qui est de l'antenne du SPIP, sa vétusté requiert la construction d'un nouveau bâtiment qui permettrait de répondre à l'activité du futur centre pénitentiaire. L'OR se place donc dans un scénario où la création de la MA de Saint-Laurent-du-Maroni est actée.

L'option de projet (OP) implique la construction d'un TGI à Saint-Laurent-du-Maroni, remplaçant l'actuelle chambre détachée, d'une unité éducative de la PJJ et d'un SPIP se substituant aux deux antennes actuellement présentes.

La CE s'appuie sur les résultats de l'étude d'impact menée par l'ESE pour distinguer les éléments de la Valeur actuelle nette socioéconomique (VAN-SE). Le tableau 1 en précise les composantes financières affectées comme il se doit du Coût d'opportunité des fonds publics (COFP). L'impact financier net du passage de l'OR à l'OP est une perte qui s'élève à -8,2 M€. Il convient toutefois de noter que les dépenses de personnel ne sont pas documentées. En outre, les coûts d'exploitation et de maintenance ne prennent pas en compte le poste des fluides (Ministère de la Justice, 2019a, note 19, page 24) et donc leur impact en termes d'émissions de dioxyde de carbone.

Tableau 1 : Composantes financières de la VAN-SE

M€ ₂₀₁₉ , COFP inclus	Option de référence (OR)	Option de projet (OP)	Différence OR - OP
(a) Coût de l'investissement immobilier	27,6	36,2	-8,6
(b) Dépenses de personnel	Non documentées	Non documentées	/
(c) Exploitation, maintenance, renouvellement (hors fluides)	12,8	12,4	+0,4
(d) Impact financier total	40,4	48,6	-8,2

Source : Présentation CE d'après les données ESE

Aux impacts financiers qui viennent d'être évoqués s'ajoutent des bénéfices économiques et sociaux pour la collectivité. Parmi ceux-ci, les impacts socioéconomiques qui peuvent être quantifiés sont présentés au tableau 2. Tout d'abord, l'ouest de la Guyane dépend actuellement pour une très large part des équipements judiciaires sis à Cayenne, soit au moins trois heures de route aller. La construction du TGI permet d'éviter des coûts de déplacement pour les justiciables, et dans des montants moindres pour les magistrats (item (e)). En outre, la construction du centre pénitentiaire à Saint-Laurent-du-Maroni, déjà actée, amènerait de nombreuses et coûteuses extractions judiciaires vers le TGI de Cayenne si les équipements judiciaires de la crique Margot devaient ne pas être réalisés (item (f)). Ensuite, l'unité éducative de la DPJJ autorise un meilleur suivi des mineurs délinquants favorisant la baisse de la récidive (item (g)). Enfin, la présence d'un tel ensemble d'équipements collectifs structurant dynamisera l'économie locale (item (h)).

Le total des impacts socioéconomiques s'élève ainsi à 66,845 M€. S'y ajoutent des effets positifs non quantifiés tels que des conditions de travail et d'accueil améliorées grâce à des équipements modernes et fonctionnels, le moindre renoncement à la justice du fait de la proximité desdits équipements, ainsi que les mouvements sociaux évités du fait d'une meilleure prise en considération des populations.

Tableau 2 : Composantes socioéconomiques de la VAN-SE

Composantes	Impact (M€ ₂₀₁₉)	
	(e) Gains de temps, économie de transport et d'hébergement	Justiciables
	Magistrats	0,464
(f) Coûts évités (financiers et environnementaux) des extractions judiciaires		8,776
(g) Baisse de la récidive parmi les mineurs délinquants		0,705
(h) Effet d'entraînement économique		7,5
(i) Impact socioéconomique quantifié total		66,845

Source : Présentation CE d'après les données ESE

La VAN-SE est calculée en additionnant l'impact financier (négatif) et l'impact socioéconomique (positif) de l'OP en comparaison avec l'OR. La somme des items (d) et (i) conduit à une VAN-SE de 58,645 M€.

Observation 2 : D'après les résultats fournis par l'ESE présentée par le Ministère, l'investissement immobilier judiciaire sur le site de la crique Margot à Saint-Laurent-du-Maroni est créateur net de valeur socio-économique pour la collectivité à hauteur de 58,645 M€.

Les analyses de sensibilité proposées par l'ESE sont déterministes et univariées (avec en outre une analyse croisée des situations les plus défavorables). Le tableau 3 les résume.

Tableau 3 : Analyses de sensibilité de la VAN-SE

Variations des paramètres	Impact sur la VAN-SE (M€ ₂₀₁₉)	
	Augmentation des coûts d'investissement	+ 10%
+ 25%		49,6
+ 50%		40,5
Baisse de la confiance dans les institutions et donc des affaires traitées	- 50%	33,9
Baisse des dépenses des justiciables et des magistrats dans l'OR	54,5	
Baisse du taux d'actualisation	De 4,5 à 2,5 %	106,5

Source : Présentation CE d'après les données ESE

La VAN-SE résiste aux variations des valeurs de paramètres sélectionnés par l'ESE pour corroborer la robustesse de ses résultats, même en croisant les situations les plus défavorables.

La contre-expertise se propose maintenant de discuter les différents paramètres de ce bilan socioéconomique et d'en tirer ensuite une série de recommandations.

3 Analyse critique de l'évaluation socioéconomique

L'analyse critique de l'ESE proposée dans le dossier emprunte trois voies. Tout d'abord, elle porte sur deux composantes, l'une financière, l'autre socioéconomique, de la VAN-SE. Les deux premières sections sont ainsi consacrées aux dépenses de personnel et aux effets d'entraînement. Ensuite, l'absence de cartographie des risques comme le traitement succinct de l'incertitude étonnent et ce d'autant plus dans le contexte éminemment complexe de la Guyane. Enfin, l'analyse critique interroge le statut de l'investissement immobilier pénitentiaire au sein de l'évaluation du projet.

3.1 L'absence des dépenses de personnel dans l'évaluation de l'impact financier

L'ESE indique que le TGI de Saint-Laurent-du-Maroni est amené à accueillir à terme environ 80 magistrats et fonctionnaires (Ministère de la Justice, 2019a, page 20). Le SPIP intégrera 8 conseillers d'insertion et de probation (Ministère de la Justice, 2019a, page 22, note 18) ainsi que vraisemblablement des personnels administratifs. Enfin, l'unité éducative de la DPJJ est également censée abriter des personnels, dont le nombre et les fonctions ne sont pas documentés par l'ESE.

L'ESE n'inclut pas les dépenses de personnels parmi les composantes financières de la VAN-SE au motif d'un simple transfert de personnels de la cité judiciaire de Cayenne vers Saint-Laurent-du-Maroni :

« Les emplois créés par le projet en phase d'exploitation ne sont pas pris en compte dans l'évaluation, car il s'agit plus vraisemblablement d'un transfert de postes de Cayenne vers Saint Laurent du Maroni que de création nette de postes. » (Ministère de la Justice, 2019a, page 33, note 40).

Cette vraisemblance gagnerait à être étayée. Sans disposer des moyens pour le faire, la contre-expertise remarque qu'un TGI en pleine compétence nécessite des moyens de fonctionnement qui sont fusionnés s'il y a une seule cité judiciaire, mais qui devront être dédoublés s'il y a deux TGI. Ce à quoi s'ajoutent des fonctions spécifiques telles que la présidence du TGI et le Parquet qui implique deux nouveaux chefs de juridiction.

Observation 3 : L'absence des dépenses de personnels dans le périmètre des impacts du projet est insuffisamment documentée et justifiée.

3.2 La délicate mesure des effets d'entraînement du projet

L'intégration des effets d'entraînement du projet sur le tissu économique est chose malaisée à plusieurs égards. La méthodologie usuelle en rend d'ailleurs compte. Pour ce qui est des « effets emploi » des chantiers associés à l'investissement puis des effets induits associés à l'exploitation ultérieure de l'équipement public, il est convenu de les proscrire du champ des impacts (Guesnerie, 2017, page 31). Les effets multiplicateurs des dépenses prédites par la théorie économique keynésienne de la demande se heurtent à l'effet d'éviction d'investissements publics

qui, avec les fonds alloués au projet, auraient pu être développés ailleurs sur le territoire ou sur place dans d'autres secteurs de l'action publique, et auraient eux aussi généré un surcroît d'activité et d'emploi.

A l'échelle nationale, les investissements en infrastructures publiques n'ont pas d'effet durable sur la croissance ni sur l'emploi, même s'ils en sont une condition nécessaire (Quinet, 2013, page 202). A l'échelle locale, des situations très contrastées peuvent advenir : l'économie locale pourra bénéficier d'économies d'agglomération, sorte d'effet vertueux de la concentration des moyens et des énergies, ou à l'inverse se contenter d'assécher une autre zone de ses emplois et de la consommation qui l'accompagne. Pour prendre le cas guyanais, rien n'assure que le développement vraisemblable de Saint-Laurent-du-Maroni ne se fera pas au détriment de la zone urbaine de Cayenne. Au total, l'analyse d'impact en termes d'emploi et de consommation ne rend pas compte de l'évolution du bien-être collectif engendrée par l'investissement public.

Le rapport Quinet de 2013 recommande ainsi de raisonner en termes de variation nette de bien-être collectif² plutôt qu'en termes de variation de Produit Intérieur Brut (PIB). Il s'agit de s'assurer du rendement socioéconomique de l'euro investi ici par la collectivité nationale et pas ailleurs.

Observation 4 : L'intégration de l'effet d'entraînement économique parmi les composantes de l'impact socioéconomique est discutable. Toutefois, même en s'en privant, la VAN-SE du projet reste largement positive.

Pour autant, l'ESE souligne à plusieurs reprises et à juste titre combien la Guyane souffre d'un retard économique et en infrastructure qui grève sa capacité et ses opportunités à se développer. Dans ce contexte si particulier, des effets d'entraînement pérennes peuvent voir le jour, au-delà des effets d'aubaine des investissements initiaux. La CE dans ses recommandations débattrait donc, à l'instar du rapport Quinet (Quinet, 2013, pages 201 et suivantes), du rendement socioéconomique des investissements publics dédiés aux citoyens les plus défavorisés.

3.3 L'identification insuffisante des risques et des sources d'incertitude

L'analyse des risques et des sources d'incertitudes est partie intégrante des étapes systématiques de l'évaluation socioéconomique (Guesnerie, 2017, page 17). L'absence de cartographie des risques donne à l'ESE un caractère déterministe trompeur. En outre, les paramètres qui concourent à la formation de la VAN-SE sont naturellement entachés d'incertitude. Cette incertitude est certes en partie explorée par l'ESE mais aurait dû être approfondie.

L'exercice de cartographie des risques est un outil d'anticipation des difficultés que pourrait rencontrer le projet lors de ses phases de construction puis d'exploitation. Ces difficultés ne sauraient se résumer à l'incertitude quant au coût de la construction, même si la variabilité de ce dernier peut en être une conséquence. La CE n'a ni les moyens ni le temps de fournir une telle cartographie. Tout au plus peut-elle avancer quelques voies d'investigation :

- au plan technologique, l'alimentation en eau potable, en électricité de même que l'assainissement vont nécessiter des investissements en infrastructures et en réseau de desserte, avec des contraintes techniques, organisationnelles et environnementales vraisemblablement importantes ;

² Le « surplus collectif » de l'économiste.

- au plan socioéconomique, les pressions démographiques et migratoires peuvent remettre en cause le dimensionnement initial du projet ;
- la vigilance doit également être de mise si les autres départements ministériels, notamment l'Education nationale et la Santé ne se donnaient pas les moyens nécessaires pour accompagner le développement démographique qui va se poursuivre. Les difficultés d'intégration et de développement social qui s'ensuivraient auraient des conséquences en matière de niveau de délinquance, et partant, de niveau d'activité de tous les secteurs Justice ;
- plus spécifiquement, le défaut d'investissement éventuel de ces deux ministères fait peser de véritables risques sur le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire lorsqu'il sera construit à Saint-Laurent-du-Maroni, comme ceci a déjà été dénoncé pour le centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly à Cayenne ;
- l'urbanisation prévisible de l'axe routier qui mène du site de la crique Margot à la ville-centre peut également avoir des conséquences en matière de congestion des déplacements et de sécurité du site, notamment du fait qu'il abrite la MA et l'antenne de la PJJ. Cela dit, cette urbanisation peut s'envisager comme un atout autant qu'un risque, car on peut considérer que c'est une manière de désengorger le centre-ville où l'urbanisation semble avoir été peu maîtrisée. Il y aurait ainsi matière à un projet urbain qui rééquilibrerait la ville vers l'intérieur du territoire.

L'analyse des sources d'incertitude peut prendre deux formes complémentaires, l'une déterministe, l'autre probabiliste. Les analyses déterministes univariées considèrent diverses valeurs (par exemple optimiste et pessimiste) d'un paramètre et examinent l'impact du choix de ces valeurs alternatives sur la VAN-SE. Lorsque tous les paramètres sont considérés successivement, on construit un diagramme dit « en tornade » qui informe des paramètres les plus importants dans la variabilité de la VAN-SE, et les classe par influence décroissante. C'est un outil de pilotage dans la mesure où il permet d'identifier les risques majeurs de dégradation de la valeur socioéconomique du projet. L'analyse de sensibilité probabiliste de type Monte-Carlo vient ensuite fournir des informations sur l'étendue des valeurs possibles des bénéfices socioéconomiques nets respectifs de l'OR et de l'OP.

L'ESE cantonne l'analyse de l'incertitude du projet à l'exploration déterministe de 4 paramètres (cf. tableau 3) sans justifier pourquoi ils ont été sélectionnés (même s'il est classique de tester l'influence des coûts d'investissement et du taux d'actualisation sur la VAN-SE) et pourquoi les autres paramètres ne l'ont pas été. Les écarts proposés pour les paramètres ne sont pas justifiés (hormis une variation usuelle pour le taux d'actualisation). Par exemple, les écarts de coût auraient pu s'appuyer explicitement sur des retours d'expérience de programmes immobiliers Justice dans différents départements et territoires d'outre-mer puisqu'ils ont été assez nombreux au cours de la dernière décennie.

Observation 5 : La CE regrette l'absence de cartographie des risques et une analyse trop succincte de l'incertitude entourant les paramètres des calculs.

3.4 La déconnexion des deux projets immobiliers du site de la crique Margot

L'ESE porte sur ce qui est qualifié de projet immobilier judiciaire et qui intègre le TGI, le SPIP et l'antenne PJJ. Il paraît nécessaire à la CE de préciser que seul le TGI est judiciaire, les deux autres services relevant de deux directions différentes. D'autre part, il paraît indispensable de conduire l'évaluation du projet en intégrant toutes les dimensions de la mission de justice et de ne pas se

cantonner au domaine judiciaire avec le TGI, mais intégrer le domaine pénitentiaire avec l'établissement, le SPIP et le domaine de la PJJ³.

La séquence d'investissement immobilier pour la justice à Saint-Laurent-du-Maroni fait mentir l'adage selon lequel « la prison suit le tribunal ». En l'espèce, la maison d'arrêt (MA) constitue un investissement majeur de 500 places pour un coût de construction de 185 M€. Les effectifs liés à l'établissement (directs, indirects et induits) sont très importants puisqu'ils s'élèvent à 375 personnels. La CE estime les coûts de fonctionnement annuels à 3,5 M€ si on ne retient que les frais de fonctionnement habituellement confiés au gestionnaire délégué pour le fonctionnement quotidien de l'établissement. Ils se montent à un peu plus de 18 M€ si on intègre tous les coûts de fonctionnement et notamment le coût des personnels⁴. Il convient de préciser que ces coûts doivent être majorés du surcoût lié à l'outremer. La MA de la crique Margot vient en renfort de l'établissement sis à Cayenne (comme indiqué précédemment, le centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly compte 616 places) en termes non seulement capacitaires mais aussi de couverture spatiale. Si l'établissement de Saint-Laurent contribue de la sorte à restaurer l'équilibre territorial en Guyane, il constitue en outre un facteur de synergie avec l'investissement immobilier évalué dans le cadre de l'ESE.

La figure 1 illustre la proximité spatiale des équipements du projet justice de Saint-Laurent-du-Maroni. Indirectement, elle fait ressortir comment leur complémentarité fonctionnelle peut sortir renforcée de cette unité de lieu. Il y a là une source de création de valeur ou d'économie de coût qu'il peut être utile d'explorer.

Figure 1 : Les projets immobiliers judiciaire, pénitentiaire et PJJ



Source : Agence publique pour l'immobilier de la justice (document interne)

Cette complémentarité entre les investissements judiciaire et pénitentiaire est prise en compte par L'ESE d'une manière insuffisante. Certes les économies de coûts associées aux extractions évitées, du fait de la proximité de la MA aux équipements judiciaires (item (f) du tableau 2) sont bien évaluées, toutefois :

- l'ESE mentionne que « le projet de TGI et celui du centre pénitentiaire sont évalués séparément, dans la mesure où ils sont soumis à des procédures réglementaires distinctes.

³ L'ESE s'y emploie pour la PJJ en évaluant les conséquences de la baisse de la récidive parmi les mineurs délinquants.

⁴ Le coût moyen annuel de la journée de détention, en intégrant les charges de personnel, est généralement évalué à 100 €, ce qui conduit pour un établissement de 500 places à $100 \text{ €} \times 500 \times 365 = 18,25 \text{ M€}$. Ce montant doit être considéré comme un simple ordre de grandeur.

Ainsi, [...], il peut y avoir un risque que les projets soient disjoints : le contrefactuel se caractérise en effet par la non construction du TGI à Saint-Laurent-du-Maroni, éloignant ainsi les personnes détenues au centre pénitentiaire d'un tribunal » (Ministère de la Justice, 2019a, page 17, nous soulignons). La CE souhaite faire remarquer que c'est pour d'emblée éviter ce risque que les accords de Guyane inscrivent conjointement le projet de TGI et d'un établissement pénitentiaire à Saint-Laurent-du-Maroni. Le risque de disjonction est donc essentiellement théorique, ce d'autant que les accords de Cayenne (Préfecture de la Guyane, 2017, pages 4 et 44-45) entérinent le projet global, ce que confirme le dernier comité de suivi en date (Préfecture de la Guyane, 2018, page 3). Par ailleurs, le périmètre de l'investissement retenu doit être justifié par le porteur de projet dans une logique collective d'intérêt général et non pas uniquement du point de vue d'une entité particulière liée à l'investissement considéré (Guesnerie, 2017, page 13).

- l'ESE indique ensuite à propos du TGI, de la DPJJ et du SPIP que ces « trois structures seront construites sur le même site que le futur centre pénitentiaire, afin de mutualiser les coûts de gestion, d'exploitation et de maintenance. » (Ministère de la Justice, 2019a, page 20). C'est là une remarque importante qui aurait nécessité des informations complémentaires quant aux modalités concrètes envisagées pour mettre en place cette mutualisation.
- l'insuffisance de la « note-chapeau »⁵ déjà mentionnée ne rend pas justice à la cohérence du choix de la coordination de ces deux investissements. Cette note décrit brièvement le contexte géographique et socio-économique de la Guyane puis inutilement la méthodologie usuelle de l'ESE, pour enfin lister en les juxtaposant des effets quantifiés respectifs des deux projets. Comme la fiche opération fournie pour l'établissement pénitentiaire est pour le moins succincte, elle ne permet pas d'objectiver les bénéfices nets socio-économiques de son implantation à Saint-Laurent-du-Maroni. Le cloisonnement des deux projets nuit ainsi à l'identification de leurs synergies : à les considérer séparément, c'est la démonstration de la pertinence de l'ensemble qui en est affaiblie.
- plus précisément, la note-chapeau mentionne quatre effets quantifiés pour le projet pénitentiaire, à savoir la réduction des violences parmi les détenus, la diminution des taux de recours en justice, la diminution de la probabilité de récidive, la baisse de l'absentéisme des personnels. Il n'a pas été porté à la connaissance de la CE que de tels effets aient été dûment quantifiés pour l'établissement de Saint-Laurent-du-Maroni. En outre, la liste de ces effets semble loin d'être exhaustive.

Enfin, une analyse globale du projet justice aurait pu mettre en évidence des alternatives intéressantes sur sa conception architecturale et fonctionnelle d'ensemble, ce que ne permet pas une analyse de chacun de ses éléments pris séparément. Le besoin justice sur ce territoire en forte évolution démographique étant global, il est regrettable de n'avoir pas valorisé les effets de synergie entre les différents services. Pour la prise en charge des mineurs, la collaboration entre les magistrats, les éducateurs de la PJJ et les personnels pénitentiaires, toutes catégories confondues, ainsi d'ailleurs qu'avec ceux de l'Education Nationale et de la Santé est essentielle et elle est développée sur le territoire métropolitain depuis deux décennies dans le cadre des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). La proximité géographique retenue sur le site de la crique Margot permet cette synergie de manière exceptionnelle et sur un territoire où la part des mineurs dans la population et parmi ceux-là la proportion de ceux qui sont à risque est sans aucun doute la plus importante du territoire national, si ce n'est la situation de Mayotte qui est peut-être similaire. Cette synergie entre les différents acteurs concernés de l'Etat doit donc être réellement valorisée et la gestion du quartier mineur peut ainsi être opérée comme un véritable EPM, sans impliquer les investissements importants qui ont été nécessaires pour les six autres EPM métropolitains puisque l'unité du site est retenue initialement.

⁵ La lettre de saisine du Secrétariat général pour l'investissement en date du 27 novembre 2019 la mentionne comme « la note de synthèse du projet immobilier (y compris programme pénitentier) ».

En ce qui concerne le fonctionnement des SPIP, la proximité des équipes du milieu ouvert et du milieu fermé est essentielle pour assurer la meilleure coordination possible dans le parcours d'exécution de la peine. Elle est effectivement facilitée sur ce site et, au-delà des économies importantes réalisées en termes de déplacements, elle permettra sans aucun doute d'éviter de nombreuses incarcérations par la proposition aux magistrats dès leur saisine des mesures alternatives à l'incarcération, ainsi que par l'accompagnement vraiment coordonné vers la sortie qui sera possible tel que ceci se met en place dans les SAS en métropole.

Il faut enfin noter que l'unité de site entre les services judiciaires, l'administration pénitentiaire et la PJJ n'allait pas nécessairement de soi car l'histoire de ces trois institutions s'est construite de manière très décalée dans le temps. Les palais de Justice ont pu accorder un hébergement temporaire aux deux autres services, mais trop souvent en impliquant une relation de dépendance assez mal gérée. Il convient donc d'imaginer dans le cadre de ce projet les avantages d'une collaboration entre trois services de la justice qui ont maintenant acquis une identité et une maturité professionnelle qui leur sont propres tout en étant essentiellement complémentaires et nécessairement collaboratifs.

La création nette de valeur socio-économique engendrée par le projet justice du site de la crique Margot dans son ensemble est donc vraisemblablement fortement sous-estimée au regard des interactions entre les programmes immobiliers judiciaire, pénitentiaire et PJJ. Dans la mesure où une telle unité spatiale et fonctionnelle est rare⁶, l'identification de la valeur ajoutée sociétale des synergies qu'elle facilite soulignerait l'exemplarité du projet global.

Observation 6 : La CE constate que la synergie et la complémentarité entre les investissements immobiliers judiciaire, pénitentiaire et PJJ sur le site de la crique Margot à Saint-Laurent-du-Maroni est insuffisamment prise en compte par l'ESE, laissant ainsi de côté des sources de valeur collective vraisemblablement importantes qui pourraient en outre avoir valeur d'exemple pour d'autres projets.

⁶ L'unité spatiale et fonctionnelle est très peu fréquente. Elle a pu exister dans quelques villes de provinces au moment des constructions du 19^{ème} siècle, mais elle a rarement pu être maintenue du fait de la croissance des services.

4 Recommandations

Au vu des enjeux que portent les investissements publics en Guyane et dans lesquels s'insère le projet de la crique Margot, la CE a souhaité malgré l'inconfort des délais qui lui sont impartis, émettre des recommandations dont l'objectif est de compléter le dossier d'évaluation et de proposer des voies d'amélioration du projet lui-même.

Les accords de Guyane étaient une réponse à l'urgence sociale qui se traduit par des taux de pauvreté et d'insécurité élevés, des niveaux d'éducation et de santé dégradés, des opportunités professionnelles trop étroites. Les équipements publics existants n'étant pas en capacité de faire face à cette urgence, le plan d'investissements accompagnant ces accords a pour objectif de revitaliser des services publics et d'étendre leur maillage territorial. Le projet de la crique Margot est un des éléments de ce plan et sa valeur socioéconomique dépend de la coordination avec les autres investissements structurants, coordination qui assurera la cohérence et l'efficacité d'ensemble. Ce maillage territorial est d'autant plus nécessaire que la région est socialement et économiquement défavorisée, ce qui donne une résonance particulière aux investissements publics que doit pouvoir appréhender le calcul socioéconomique. Enfin, le projet s'inscrit non seulement dans le plan de développement des accords de Guyane, mais également dans la programmation nationale 2018-2022 de réforme pour la justice. La CE propose ainsi de ne pas considérer l'établissement pénitentiaire comme un acquis, mais comme un élément du projet justice de Saint-Laurent-du-Maroni.

4.1 L'ardente obligation de la coordination du programme d'investissement pour la Guyane

Comme le souligne un récent rapport de l'Assemblée nationale, l'évaluation des politiques publiques parvient désormais à estimer correctement la pertinence (politique appropriée aux besoins), l'efficacité (politique aboutissant au résultat visé), et l'efficience (politique à la fois efficace et économisant les moyens). Toutefois, la recherche d'impacts sociétaux (comme la réduction de la pauvreté) passe souvent par une pluralité d'actions publiques, ce qui requiert de rechercher également leur cohérence d'ensemble (Assemblée nationale, 2018, annexe 3, page 9). Cette nécessité de cohérence est également soulignée par le rapport Quinet en matière de politique des transports par exemple (Quinet, 2013, page 34).

Les investissements du ministère de la Justice sur le site de la crique Margot à Saint-Laurent-du-Maroni s'inscrivent dans l'ambition plus large du plan pour la Guyane. Ce plan fournit une vision d'ensemble des équipements collectifs qui permettront d'initier un cercle vertueux de développement. Le risque est ici qu'au vu des contraintes budgétaires et organisationnelles, un ou plusieurs de ces équipements fassent défaut et apparaissent comme le maillon faible⁷ du plan global d'investissement, compromettant ainsi le rendement socioéconomique des autres, et de l'ensemble.

⁷ Selon le principe du maillon faible, le niveau de service public global fourni est limité par la contribution la plus faible à la fourniture de ce service. Par exemple, une métropole aux services éducatifs et sanitaires performants verra son niveau global de service fourni grevé par une qualité de l'air dégradée du fait d'une politique de transports urbains défaillante. L'annexe 1 replace le principe du maillon faible dans le contexte plus général des modes d'agrégation des services qui concourent à la fourniture d'un service public global.

La proposition de la CE de cartographie des risques a déjà évoqué la nécessité d'une coordination des politiques urbaines, éducatives et sanitaires. On pourra y ajouter pêle-mêle les actions en matière de logement (que ne recouvre pas complètement la politique urbaine), d'environnement, d'offre culturelle, de sécurité énergétique, etc.

Le temps imparti pour la rédaction de cette CE n'aura pas permis une analyse en profondeur de ces risques de maillon faible. On peut toutefois à titre d'exemple évoquer l'importance pour le site de la crique Margot d'investissements connexes structurant le territoire comme l'amélioration de la route RN1 ou participant à son maillage comme les établissements scolaires, culturels ou sanitaires. La bonne mise en œuvre de ces investissements est nécessaire pour optimiser les déplacements (par exemple, la Cour d'appel reste à Cayenne) et assurer la fonctionnalité du site, mais également son attractivité. A cet égard, les vacances d'encadrement constituent un risque réel si les personnels ne devaient pas trouver des équipements publics à même de leur garantir une qualité de vie suffisante.

La CE souhaite également insister sur le fait que le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire est très lié à l'hôpital le plus proche pour la prise en charge médicale et à l'éducation nationale pour les activités d'enseignement. L'expérience du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly montre que ces nécessaires coopérations sont difficilement traitées et qu'il convient donc de les anticiper au mieux pour le futur établissement de Saint-Laurent-du-Maroni. La CE constatera par la suite qu'il ne semble pas y avoir de difficultés de recrutement des personnels pénitentiaires et il convient donc d'examiner suffisamment tôt les raisons à l'origine du sous-engagement des personnels Education Nationale et Santé au sein de l'établissement pénitentiaire de Rémire-Montjoly : s'agit-il d'une difficulté de recrutement propre à ces domaines professionnels en Guyane ou d'une insuffisance des postes budgétaires attribués à cette collectivité dans ces domaines ? Cette question est essentielle à traiter avant l'ouverture du nouvel établissement afin de ne pas connaître les mêmes difficultés de fonctionnement que sur l'établissement existant. A défaut, cela ne pourrait que renforcer le sentiment d'abandon voire de mépris et nuire à l'effet d'entraînement recherché. La CE rappelle par ailleurs que la loi pénitentiaire de 2009 confirme le fait que la mission pénitentiaire est véritablement une mission interministérielle et qu'elle ne relève pas seulement du ministère de la Justice.

La Préfecture de Guyane s'est dotée d'outils de suivi systématiques et rigoureux qui permettent une saine gestion du développement des équipements publics structurants, notamment du fait des informations qu'elle agrège sur l'état d'avancement des différents projets. Ces outils devraient permettre de dépasser le « pilotage à vue » (Milleron et al. 1979, page 77), de fournir la base des données nécessaires à une évaluation *ex-post* qui assurera la flexibilité dans la poursuite du plan d'investissement en fonction des résultats observés, tout particulièrement si un ou plusieurs maillons faibles sont identifiés ou si la contrainte budgétaire impose une hiérarchie des priorités⁸.

⁸ « Dans des situations d'information progressive, les stratégies souples, laissant ouvertes des possibilités d'adaptation aux événements, sont préférables aux décisions immédiates ayant des conséquences irréversibles. Le degré de réversibilité souhaitable ne peut être déterminé qu'après prise en compte de l'arbre complet de décisions. » (Milleron et al. 1979, page 43)

Recommandation n°1 : Le projet justice de Saint-Laurent-du-Maroni s’inscrit dans le contexte plus vaste du développement des équipements publics structurants pour la Guyane. La CE recommande la plus grande vigilance en matière de coordination des investissements afin d’éviter que la défaillance de l’un d’entre eux n’en fasse le maillon faible du dispositif, compromettant ainsi l’efficacité socioéconomique de l’ensemble. La réévaluation du plan pour la Guyane, *a minima* à mi-parcours, apparaît à cet égard comme une nécessité.

4.2 L’impact économique et social d’un programme d’investissement dans une région défavorisée

L’euro investi dans un projet public produit des effets qualitatifs ou quantifiés non inclus dans la VAN-SE, ainsi que les effets monétarisés qui la composent. Si un calcul socioéconomique rigoureux et bien informé permet d’évaluer l’efficacité et l’efficience d’un investissement public (et si possible en cohérence avec les autres), il en gomme les effets distributifs (Quinet, 2013, page 203). Le bilan désagrégé par acteur et territoire peut certes en partie y remédier (Guesnerie, 2017, page 39). De même, la représentation utilitariste du bien-être collectif par laquelle les effets monétarisés, positifs ou négatifs, ont le même poids quel que soit les personnes ou les territoires concernés, peut être remise en cause en considérant que le rendement social d’une quantité donnée d’effet aura plus de poids si cette quantité d’effet s’adresse à une personne ou à un territoire défavorisé. Cet argument a une dimension morale mais aussi rationnelle puisque selon le principe rawlsien du voile d’ignorance sous lequel se construit le contrat social, chacun est susceptible d’être cette personne défavorisée ou de vivre dans un territoire défavorisé (Rawls, 1987).

Concrètement, le bilan désagrégé par acteurs et territoires peut permettre d’identifier les impacts négatifs et positifs de l’investissement sur les personnes ou les territoires dont le statut de défavorisé aura été défini préalablement à l’évaluation socioéconomique, au moment de l’estimation de la pertinence du projet. Les effets monétarisés les concernant pourront se voir affectés d’un coefficient multiplicateur traduisant l’importance aux yeux de la collectivité de l’accroissement du bien-être de ces personnes ou dans ces lieux si l’effet est positif (accès aux soins, à l’éducation secondaire, etc.) ou de la perte de bien-être si l’effet est négatif (par exemple la nuisance sonore ou environnementale due à la proximité de l’équipement). La situation guyanaise peut se prêter à ce type d’exercice puisque les zones sensibles et les poches de pauvreté (pour reprendre le vocabulaire du rapport Quinet) n’y manquent malheureusement pas.

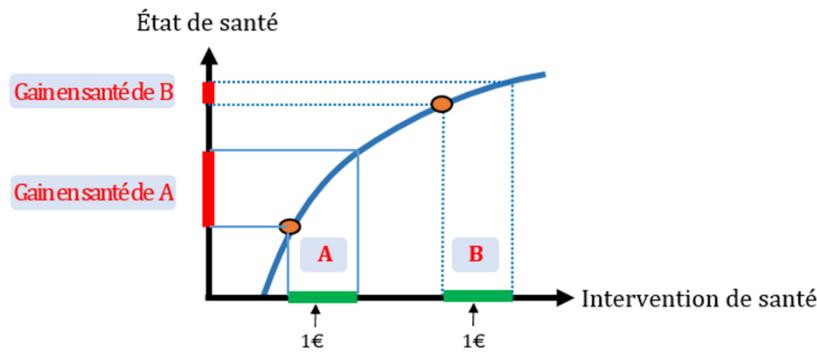
Appliquée au cas de la Guyane, l’approche par la personne, toute pertinente qu’elle soit, n’épuise pas la question de la distribution des effets du projet. Au vu des données socioéconomiques de la région, c’est elle-même dans son ensemble qui peut être considérée comme défavorisée, non pas au regard des pays frontaliers (les migrations vers la Guyane en témoignent) mais des régions de la métropole. De surcroît, au sein de la collectivité guyanaise dans son ensemble, le territoire de Saint-Laurent-du-Maroni apparaît lui-même désavantagé au regard de Cayenne et Kourou, quand bien même il se développe rapidement. Le projet justice de la crique Margot y fait d’autant plus sens.

On peut dès lors imaginer adapter le calcul socioéconomique à plusieurs égards.

D’une part, dans une région globalement défavorisée, partant malheureusement de très bas, le rendement social des investissements publics est potentiellement plus élevé à la marge que ce qu’il serait dans des régions plus développées. Par exemple, l’investissement dans l’éducation primaire aura à la marge un rendement élevé puisqu’il peut sortir des enfants de la spirale du décrochage scolaire, de l’analphabétisme, éventuellement de la délinquance, phénomènes dont le coût socioéconomique est considérable. De même, la sécurisation des réseaux d’eau potable

aura des conséquences sanitaires proportionnellement plus importantes qu'une intervention sur un réseau déjà sûr où l'on régulerait les débits ou le taux de fuite à la marge. La figure 2 prend le cas d'une intervention de santé d'un euro au profit de deux personnes au statut initial très différent. Le graphique serait similaire en matière de niveau d'éducation par exemple. Le propos n'a aucune valeur de démonstration mais il entend illustrer que l'investissement dans l'action publique n'a pas le même rendement en fonction de la situation initiale de la personne qui en bénéficie. Le gain en santé suite à une intervention d'un même montant (1 €) est moindre pour la personne initialement plus favorisée, ce qui traduit la décroissance du rendement marginal de l'intervention.

Figure 2 : L'impact d'une intervention publique en fonction de la situation de la personne



Source : Contre-expertise

En outre, dans le cas d'une région défavorisée, les effets des projets sur la consommation et l'emploi seraient également à reconsidérer. Les propensions à consommer sont vraisemblablement plus élevées si bien que l'obtention d'un emploi (par exemple induit par un investissement public⁹) voit ses effets démultipliés. Dans un contexte de taux de chômage très élevé, les politiques de formation et d'accessibilité pour les chômeurs locaux pourraient inviter dans leur bilan coût-avantage des effets propres à la particularité de la situation. Dans le même temps, la cohérence des politiques publiques requerra, en parallèle à une politique de formation, l'accès aux soins, à la mobilité et à un logement décent qui augmenteront par un effet de cercle vertueux tant le bien-être que la productivité des personnes. Ce cercle vertueux sera lui aussi créateur de valeur socioéconomique.

D'autre part, une région globalement défavorisée peut elle-même comporter des territoires plus en difficulté que la situation régionale moyenne. A cet égard, la situation en Guyane témoigne des défis que pose la croissance tout à fait exceptionnelle de la région de Saint-Laurent-du-Maroni au sein de la CTU. Le niveau de surencombrement de l'établissement de Rémire-Montjoly, même s'il a connu une stabilisation ces trois dernières années témoigne de la nécessité d'une extension de la capacité d'accueil en établissement pénitentiaire. S'il semble qu'il ait été acté assez facilement que cette extension devait avoir lieu sur le site de la crique Margot, il reste surprenant que la création du TGI complémentaire n'ait pas été planifiée dès le départ sur ce même site. L'importance du coût des extractions judiciaires était déjà un premier argument, et le coût pour des justiciables aux faibles revenus de même que le risque de moindre recours à la Justice ont bien été développés dans l'ESE. Il paraît toutefois nécessaire d'évoquer d'autres éléments :

- le développement des peines en milieu ouvert et des alternatives à l'incarcération devrait être une priorité. C'est la première action à conduire pour limiter la croissance du niveau d'incarcération. Or, on constate que l'état actuel du SPIP de Saint-Laurent-du-Maroni ne peut pas le permettre, mais l'éloignement des magistrats spécialisés à Cayenne n'y

⁹ Cela n'exonère pas de démontrer que l'investissement en question a une VAN-SE positive, faute de quoi l'emploi créé aurait très vraisemblablement un coût social net pour la collectivité.

contribue pas non plus. L'éloignement de nombre d'acteurs de justice ne peut pas permettre un bon développement de la qualité de la mission exercée, et risque d'exacerber les écarts de situation entre les justiciables des régions de Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni.

- l'implantation du TGI, de l'établissement pénitentiaire, du SPIP et des services de la PJJ sur le site de la crique Margot permettra une amélioration du service rendu sans aucun doute, mais permettra aussi l'implantation dans ce secteur géographique de plus de 350 fonctionnaires d'Etat et magistrats, qui ne manqueront pas d'avoir une influence sur le tissu social. La concentration de la très grande majorité des acteurs de l'Etat et des collectivités locales sur le seul secteur de Cayenne crée logiquement un sentiment d'abandon pour le secteur de Saint-Laurent-du-Maroni, tandis que ce territoire est comme on l'a répété en forte croissance démographique. La création d'emplois publics dans une région défavorisée mérite donc une attention particulière car elle peut être un outil de développement et d'enrichissement réel. Les investissements publics participeront ainsi à l'offre de travail qualifiée, dont il ne faudra pas moins garantir l'attractivité, par l'offre de services (tel que déjà évoqué) autant que par les rémunérations.

Recommandation n°2 : Le calcul socioéconomique doit pouvoir rendre compte des effets spécifiques ou amplifiés des programmes d'investissement dans une région défavorisée. A l'échelle de cette région, de ses habitants et de ses territoires, chaque euro investi aura vraisemblablement une résonance, un impact socioéconomique démultiplié au regard de ce qu'aurait été son rendement social dans une région moyenne ou favorisée. L'évaluation d'ensemble du plan pour la Guyane constituerait à cet égard une opportunité de faire progresser la méthodologie du calcul et de mesurer l'amélioration de la situation des territoires et des citoyens les moins avantagés.

Enfin, la CE souhaite souligner la différence d'effet d'entraînement que présente l'implantation d'une cité judiciaire à Cayenne et d'un TGI à Saint-Laurent-du-Maroni. Dans le premier cas, il s'agit en fait de maintenir la même activité sur un même lieu, mais en améliorant sa capacité de fonctionnement. Dans le second, il s'agit vraiment de faire le choix d'une justice de proximité avec tous les avantages qu'elle présente, mais aussi d'apporter un réel effet d'entraînement en intégrant dans le corps social une présence institutionnelle porteuse. Or si les deux investissements sont bien nécessaires, des contraintes d'organisation ou encore le resserrement de la contrainte budgétaire du plan global d'investissement, peuvent amener à rendre l'un d'entre eux prioritaire. Si le projet de TGI de Saint-Laurent-du-Maroni ne devait pas être priorisé, il conviendrait de vérifier qu'un tel choix ne détériore pas significativement la VAN-SE attendue de ce projet.

Recommandation n°3 : La CE considère que le projet de TGI de Saint Laurent du Maroni privilégie le développement d'une justice de proximité et optimise les effets d'entraînement. Si la priorisation de la cité judiciaire de Cayenne devait être maintenue, il conviendrait de vérifier que ce choix ne détériore pas significativement la VAN-SE attendue du projet.

4.3 Leçons du programme des 15 000 places dans le contexte guyanais

La présence conjointe de plusieurs services de justice en un même lieu doit pouvoir revêtir une dimension symbolique forte en même temps que servir l'action. La Préfecture de Guyane le confirme :

« L'objet du projet est de construire un « établissement pénitentiaire », qui devra être formaté de manière la plus opérationnelle possible en tenant compte des différentes populations qui auront vocation à y être incarcérées (maison d'arrêt et centre pénitentiaire) notamment du fait de la présence du TGI à SAINT LAURENT. » (Préfecture de la Guyane, 2018, page 3).

Si on s'intéresse en premier lieu à l'établissement pénitentiaire, le ministère de la Justice a indiqué en réponse à la demande de la CE la répartition envisagée des quartiers pour cet établissement. Le tableau 4 la récapitule.

Tableau 4 : Dimensionnement de l'établissement pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni

Type de quartier	Capacité (en nombre de places)
Maison d'arrêt hommes	225
Centre de détention hommes	114
Unité pour détenus violents	10
Quartier d'accueil et d'évaluation	37
Service médico-psychologique régional	12
Quartier femmes	77
Quartier mineurs	10
Quartier de semi-liberté	15
Capacité totale	500

Source : ministère de la Justice

Cette proposition de répartition entre les différents quartiers montre une réelle volonté d'apporter des modalités de prise en charge à la majorité des profils de personnes détenues pour le secteur de Saint-Laurent-du-Maroni et c'est un élément important. La présence d'une unité pour détenus violents (UDV) et d'un service médico-psychologique régional (SMPR) est particulièrement pertinente dans une collectivité où les problèmes de violence ont déjà été repérés de manière bien spécifique sur le site de Rémire-Montjoly. Ceci donne de bonnes garanties sur la capacité qu'auront les deux établissements de Guyane à gérer au mieux en autonomie la majorité des situations auxquelles ils seront confrontés. Il faut toujours garder à

l'esprit que les transfèvements sur un autre territoire doivent rester tout à fait exceptionnels, que ce soit en raison de leur difficulté de mise en œuvre et de leur coût, mais aussi du fait d'un éloignement qui devient très difficile pour les familles et les partenaires (mission locale, Pôle emploi, associations).

Le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire (Ministère de la Justice, 2017) avait cependant préconisé une forte différenciation des modalités de prise en charge au sein des établissements et ceci avait normalement été bien intégré dans le programme de 15 000 places. La proposition actuelle de répartition des capacités de l'établissement pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni suscite à ce titre deux interrogations importantes :

- le nombre de places réservées pour le quartier femmes paraît très élevé. La proportion des femmes parmi les personnes détenues au 1er octobre 2019 est de 3,5 % de l'ensemble de la population détenue et de 3,9 % en outremer. Avec ces 77 places qui s'ajouteraient aux 55 places de Rémire-Montjoly à Cayenne, ceci représenterait 132 places pour femmes pour les 1 116 places¹⁰ qui existeront sur ce territoire après la construction du nouvel établissement à Saint-Laurent-du-Maroni, soit 13,17 % des places existantes. Il s'agirait là d'une proportion tout à fait hors normes par rapport à ce qu'on connaît sur le territoire national depuis de nombreuses décennies. Même s'il y a actuellement 75 femmes détenues pour les 55 places existantes, le nombre de places proposées dans le nouvel établissement paraît tout à fait excessif : 30 places serait déjà une capacité bien supérieure à la norme nationale.
- si un quartier de semi-liberté est bien prévu, le nouvel établissement ne comprend pas de structure d'accompagnement vers la sortie (SAS). Quant à l'établissement de Rémire-Montjoly, il comporte 20 places de semi-liberté, mais seulement 10 sont occupées par des détenus en semi-liberté et 6 par des détenus qui ne sont pas en semi-liberté. Il serait donc préférable de prévoir un SAS de 62 places en transférant ainsi les 42 places qui ne paraissent pas nécessaires pour le quartier femmes afin de faire bénéficier les nombreux détenus condamnés à de courtes peines de meilleures conditions d'accompagnement vers la sortie. Il serait en effet regrettable de priver ce territoire qui souffre déjà de nombreuses carences du bénéfice de ce dispositif de préparation à la sortie et de développement des aménagements de peine alors que le taux de détention pour 100 000 habitants est déjà largement supérieur à la moyenne.
- la mise en œuvre d'un SAS obligera en outre à organiser les services publics (en particulier le suivi social et sanitaire¹¹, l'aide au logement) et les articuler avec le monde économique pour assurer une bonne réinsertion professionnelle et citoyenne. Cette mise en œuvre est possible et souhaitable. Faute de temps, la CE ne peut évaluer précisément la création de valeur socioéconomique qu'elle permettrait, mais l'analyse menée dans le cadre de la CE du programme des 15 000 places sur l'effet des SAS suggère un impact positif significatif¹².

¹⁰ Soit 616 à Rémire-Montjoly (Cayenne) et 500 à la crique Margot (Saint-Laurent-du-Maroni).

¹¹ Il est fréquent que le parcours de soin des personnes libérées se dégrade à l'issue de la période de détention.

¹² Elle suggère aussi en contrepoint la perte de valeur socioéconomique si le SAS n'était pas mis en œuvre.

Recommandation n°4 : La répartition entre les quartiers du futur établissement pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni devrait limiter la capacité réservée au quartier des femmes et prévoir un SAS. La mise en œuvre de ce dernier est susceptible d'avoir un impact positif significatif sur la VAN-SE du projet.

Le ministère de la Justice n'a pas pu fournir à la CE l'évolution des recrutements pour les différents métiers de la justice en Guyane et leur évolution au cours des dernières années. Toutefois, l'examen par la CE des données sociodémographiques publiées par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) sont riches d'enseignement. Le seul examen des quatre dernières promotions de surveillants pénitentiaires nous apporte les éléments suivants résumés dans le tableau 5 :

Tableau 5 : Formation de surveillants pénitentiaires originaires de Guyane

Promotion	Nombre de lauréats	Pourcentage de lauréats originaires de Guyane
199 ^{ème} (entrée en formation janvier 2019)	492	3%
200 ^{ème} (entrée en formation janvier 2019)	419	3%
201 ^{ème} (entrée en formation août 2019)	385	6%
202 ^{ème} (entrée en formation sept 2019)	267	7%

Source : www.enap.justice.fr

Ce sont donc près de 70 élèves guyanais qui sont entrés en formation de surveillant au cours de l'année 2019. La proportion croissante des candidats et des lauréats a sans doute un lien très étroit avec les annonces faites quant au projet de construction d'un établissement pénitentiaire, mais montre aussi la réalité du potentiel local. La proportion des candidats issue de cette CTU est bien sûr particulièrement impressionnante quand on sait qu'elle compte pour moins d'un pourcent de la population totale française.

L'examen de ces recrutements est particulièrement intéressant en termes de développement local, car tous ces lauréats vont dans un premier temps travailler dans des établissements métropolitains avant de revenir le plus souvent en Guyane. Cette compétence acquise dans divers établissements est souvent suivie par des possibilités de promotions et par là-même d'affectations dans diverses structures.

On perçoit bien qu'il n'y aura pas de difficulté de recrutement pour ouvrir le prochain établissement pénitentiaire, au moins pour ce qui est des fonctions de surveillant, mais on peut aussi être assuré que ce sera pour beaucoup une première étape d'une évolution professionnelle que l'absence d'implantation de l'établissement n'aurait pas permise. La situation pourra bien sûr être différente selon les métiers, mais l'effet d'entraînement reste bien évident, même si le temps imparti à la CE ne permet pas de l'évaluer plus précisément.

Recommandation n°5 : L'attractivité constatée des métiers pénitentiaires pour les jeunes guyanaises et guyanais doit pouvoir se concrétiser par des prises de poste dans le nouvel établissement pénitentiaire, gages d'insertion sociale et de promotion professionnelle dans leur région d'origine. L'impact sur les bénéfices socioéconomiques du projet est vraisemblablement important et mériterait donc d'être valorisé.

L'ESE du programme des 15 000 places (Ministère de la Justice, 2019d) n'avait fourni aucune analyse des spécificités propres à chaque établissement. La CE de ce programme n'avait donc pas pu examiner le projet de la crique Margot, d'autant plus que sa fiche établissement était très succincte et ne comportait pas même la répartition entre les différents quartiers. Les enseignements tirés de l'évaluation du programme des 15 000 places amènent toutefois les remarques suivantes :

- la CE du programme des 15 000 places avait retenu de relever le niveau de l'OR afin de maintenir un niveau de création de places équivalent à celui qui avait été réalisé au cours des trente précédentes années en intégrant au-delà des restructurations et réhabilitations d'établissements anciens la nécessité de construire des places nouvelles pour les territoires qui en avaient le plus besoin. Il paraît évident que l'ouest de la Guyane aurait dû faire partie de ces lieux de création de nouvelles places en raison de l'importance de sa croissance démographique et du fort éloignement de l'établissement le plus proche. Le contrefactuel du projet de la crique Margot aurait donc déjà pu être positionné à un niveau élevé.
- la CE du programme des 15 000 places avait insisté sur l'importance du rapprochement des familles (en termes sociaux et budgétaires) et la proximité avec les institutions judiciaires (par exemple pour réduire les coûts d'extractions judiciaires). Ce sont des éléments de valeur très importants que l'ESE du projet de Saint-Laurent-du-Maroni a bien identifiés.
- la CE du programme des 15 000 places avait fait ressortir des éléments de valeur socioéconomique tels que la baisse du contentieux lié aux conditions de détention indignes, la baisse des violences, la réduction du nombre des suicides¹³ que pourrait entraîner de meilleures conditions de détention, la qualité de prise en charge et le rapprochement des familles. Ces éléments de valeur restent à évaluer mais contribuent en toute vraisemblance à améliorer le bilan socioéconomique du projet.

Recommandation n°6 : Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du plan pour la Guyane, l'évaluation du site de la crique Margot devra inclure les éléments de valeur identifiés lors de l'évaluation socioéconomique et de la contre-expertise du programme des 15 000 places.

¹³ Cet effet sera proportionnellement moins important car le taux de suicide est nettement moins élevé outremer que dans les prisons métropolitaines, et ceci de manière constante et sans réelle variation depuis plusieurs décennies.

5 Synthèse

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.

6 Bibliographie

- Assemblée nationale (2018) Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Rapport d'information présenté par les députés Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit.
- Burricand C, Jamet L (2017) Davantage de vols et d'actes violents en Guadeloupe et Guyane qu'en métropole. Insee Première n°1632 (janvier).
- Guesnerie R (2017) Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics. Direction générale du Trésor, France Stratégie.
- Josselin JM, Mounaud P (2019) Contre-expertise de l'évaluation socio-économique du programme immobilier pénitentiaire de 15 000 places. Secrétariat général pour l'investissement.
- Milleron JC, Guesnerie R, Crémieux M (1979) Calcul économique et décisions publiques. Commissariat général du plan.
- Ministère de la Justice (2017) Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire. Direction de l'administration pénitentiaire.
- Ministère de la Justice (2019a) L'évaluation socio-économique du projet immobilier judiciaire (TGI/SPIP/DPJJ). Saint-Laurent-du-Maroni, Guyane. Agence publique pour l'immobilier de la justice.
- Ministère de la Justice (2019b) Note chapeau. Evaluation socio-économique du projet immobilier judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni, Guyane. Agence publique pour l'immobilier de la justice.
- Ministère de la Justice (2019c) Fiches opérations du programme immobilier pénitentiaire 15 000. Fiches opérations 8 000 places. Direction de l'administration pénitentiaire.
- Ministère de la Justice (2019d) Evaluation socioéconomique du programme immobilier pénitentiaire 15 000. Direction de l'administration pénitentiaire.
- Préfecture de la Guyane (2017a) Accord de GUYANE - Protocole pou Lagwyann dékollé. 27 avril 2017.
- Préfecture de la Guyane (2017b) Accords de GUYANE - Relevés de décisions. Compte-rendu de la réunion de suivi de la thématique "Sécurité - Justice". 31 août 2017.
- Préfecture de la Guyane (2018) Accords de GUYANE - Relevés de décisions. Compte-rendu de la réunion de suivi de la thématique "Sécurité - Justice". 9 février 2018.
- Quinet E (2013) Rapport sur l'évaluation socio-économique des investissements publics. Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie).
- Quinet A (2019a) La valeur de l'action pour le climat : une valeur tutélaire pour évaluer les investissements et les politiques publiques. France Stratégie.
- Quinet E (2019b) L'évaluation socioéconomique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche. France Stratégie.
- Rawls J (1987) Théorie de la justice. Le Seuil (édition originale 1971).

7 Annexe : évaluer la cohérence entre les projets d'un programme

L'action publique sur un territoire passe par un maillage d'équipements (éducation, santé, sécurité, culture, etc.) et d'infrastructures (adduction d'eau, réseaux d'énergie et de communication, transports, etc.). Assurer la cohérence de ce maillage requiert une optimisation des localisations afin de desservir au mieux la population. L'économie géographique s'en est depuis plusieurs décennies emparée en s'aidant des outils de la recherche opérationnelle. Par exemple, elle propose des méthodes de répartition des écoles primaires ou des points de collecte des déchets verts sur le territoire en fonction des densités de population. Toutefois, cette optimisation spatiale n'épuise pas la question de la cohérence de l'action publique. En effet, chacun des services publics offre quelques pièces du puzzle, mais comment s'assurer que le paysage qui en ressortira fera sens pour la collectivité et ses citoyens ? Autrement dit, la combinaison des services et équipements doit permettre d'assurer la cohérence fonctionnelle de l'action publique. Par exemple, un réseau d'écoles primaires de qualité verrait son efficacité remise en cause si les équipements sanitaires environnants venaient à faire défaut (fermeture de la maison de santé de proximité). De même, l'hôpital le plus performant techniquement ne saurait se passer d'infrastructure de transport d'accès de qualité.

L'objet de l'annexe est d'explorer la cohérence fonctionnelle de l'action publique sur un territoire, en s'inspirant des travaux de l'économie publique sur la « fonction de composition sociale d'un bien public » puis en les adaptant par analogie à la fourniture d'un ensemble ou panier de services publics. Cet exercice n'a d'autre ambition que de poser quelques jalons de réflexion. Il peut se lire en évitant les formules mathématiques, lesquelles permettent toutefois de systématiser le propos.

7.1 Les modes de fourniture d'un service public

Il est coutumier de définir le niveau de fourniture d'un service ou d'un bien public¹⁴ par l'addition des contributions individuelles à ce bien (Samuelson, 1954). Par exemple, dans le cas de la pollution d'une côte par un navire échoué, le bien public défini comme la « réhabilitation de l'écosystème » sera composé de la somme des polluants collectés par les différents contributeurs (citoyens, régions, Etat, etc.). Dans le cas d'une alliance militaire, ce sera l'addition des forces conventionnelles. En santé, la couverture vaccinale sera le nombre d'individus vaccinés.

Formellement, chacun des contributeurs i a une fonction d'utilité $u_i(m_i, g)$ où m_i est son niveau de ressource initiale et g le **niveau de bien public** obtenu à partir de l'agrégation par **sommation des I contributions individuelles** g_i au bien public :

$$g(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I) = \sum_{i=1}^I g_i$$

¹⁴ La science économique utilise généralement l'expression de « bien public » tandis que celle de « service public » relève usuellement de la science administrative. Les deux expressions sont ici employées indifféremment.

C'est ce mécanisme d'agrégation des contributions individuelles à un bien public qui est utilisé ensuite pour évaluer l'optimalité de la fourniture d'un bien public. Les contributions de chacun ont le même effet à la marge ($\frac{\partial g}{\partial g_i} = 1 \quad \forall i = 1, \dots, I$) et de ce fait sont parfaitement substituables. Le phénomène de passer clandestin est bien sûr un problème qui s'accroît avec le nombre de contributeurs, l'anonymat et l'opportunisme permettant de profiter du bien public sans participer au fardeau de sa fourniture (dès lors que l'on ne peut être exclu de son usage).

Il faut de manière surprenante attendre le début des années 1980 pour voir émerger un constat de bon sens. Hirshleifer (1983) donne l'image d'une île circulaire très plate partagée entre quelques propriétaires à la manière d'un gâteau. Sans protection, cette île par ailleurs paradisiaque risquerait la submersion. Un gouvernement pourrait certes planifier la construction d'une digue circulaire qui ferait office du bien public « protection de l'île contre les submersions ». Toutefois, en l'absence supposée d'un tel gouvernement, il reste aux occupants à fournir de manière volontaire la partie de la digue qui bordera sa propriété.

Sommer les contributions à la digue n'a guère de sens et Hirshleifer fait remarquer que le niveau de bien public fourni s'apparente plutôt à la partie de la digue qui sera la plus faible : c'est la maillon faible (ou *weakest link*). La technologie d'agrégation des contributions au bien public n'est plus la sommation mais la fonction *min*. Elle s'applique par exemple au maintien de l'intégrité d'un réseau d'adduction au fil des régions qu'il traverse et qui sont chacune en charge de l'entretien et de la sécurité sur leur territoire. Elle vaut également pour le contrôle d'une épidémie, qui repartira là où la couverture sanitaire est la plus vulnérable.

Généraliser la technologie d'agrégation des contributions au bien public se fait à partir d'une moyenne généralisée où δ et ν sont les paramètres d'agrégation (Hirshleifer, 1983, Cornes, 1993) :

$$g = g(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I) = \delta \left[\frac{1}{I} \sum_{i=1}^I g_i^\nu \right]^{1/\nu}$$

Un effet linéaire cumulatif s'obtient pour $\delta = I$ et $\nu = 1$:

$$\delta = I \quad \nu = 1 \quad \Rightarrow \quad g(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I) = \sum_{i=1}^I g_i$$

La **technologie du maillon faible** correspond à $\delta = 1$ et $\nu \rightarrow -\infty$:

$$\delta = 1 \quad \nu \rightarrow -\infty \quad \Rightarrow \quad g(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I) \rightarrow \min_i(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I)$$

La plus petite contribution définit ainsi le niveau du bien public. Les effets marginaux de cette technologie sont les suivants :

Pour les contributeurs supra-marginaux, tout effort marginal est inutile :

$$\frac{\partial g}{\partial g_i} = 0 \quad \forall g_i \neq g_{min} = \min_k \{ \dots, g_k, \dots \}$$

- Pour le maillon faible, tout effort marginal est bienvenu (mais reste marginal...) :

$$\frac{\partial g}{\partial g_{min}} > 0$$

Les effets discrets d'une technologie de maillon faible peuvent être importants (au regard par exemple de la technologie par sommation). En effet, si un des contributeurs décide de contribuer

moins que le maillon faible, il le devient de fait, détériorant encore plus la situation de tous. Quant aux contributeurs supra-marginaux, ils gaspillent des ressources rares ce qui est à court terme dommageable mais certainement nécessaire à long terme pour préserver le potentiel contributif si le problème du maillon faible venait à être surmonté.

Le maillon faible peut l'être par manque de ressources, de capacité technologique, ou fait d'un aléa. Il peut également résulter d'un comportement stratégique qui obligera les contributeurs supra-marginaux à compenser sa faiblesse feinte, ce qu'illustre bien la parabole (en économie le jeu non-coopératif) du dilemme du Samaritain.

L'autre extrême des technologies d'agrégation des contributions à un bien public est le maillon fort (ou *best shot*). Dans ce cas, seule la contribution la plus forte compte, les autres devenant négligeables ou inutiles. C'est le cas par exemple des systèmes de défense anti-missiles dans une alliance militaire, de la recherche médicale, des systèmes de lancement de satellite, etc.

La **technologie du maillon fort** correspond à $\delta = 1$ et $v \rightarrow +\infty$:

$$\delta = 1 \quad v \rightarrow +\infty \quad \Rightarrow \quad g(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I) \rightarrow \max_i(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I)$$

La **plus grande contribution définit** ainsi le **niveau du bien public**. Les effets marginaux de cette technologie sont les suivants :

- Pour les contributeurs infra-marginaux, tout effort marginal est inutile :

$$\frac{\partial g}{\partial g_i} = 0 \quad \forall g_i \neq g_{max} = \max_k \{ \dots, g_k, \dots \}$$

- Pour le maillon fort, tout effort marginal est bienvenu :

$$\frac{\partial g}{\partial g_{max}} > 0$$

Les effets discrets d'une technologie de maillon fort sont en miroir de ceux d'une technologie de maillon faible. Les contributions infra-marginales sont redondantes et in fine utilisent en vain des ressources rares. Cette multiplication d'efforts infructueux peut conduire à la désincitation mais aussi au monopole du maillon fort, monopole qui peut se traduire à terme comme une rente de situation.

La « fonction de composition sociale d'un bien public » généralise ainsi l'approche usuelle de la fourniture d'un bien public. Elle a été appliquée particulièrement en économie de la défense (Sandler et Hartley, 2001 ; Sandler, 2006) et notamment à l'histoire de l'OTAN (Dutheil et al. 2011, 2014). L'objectif est maintenant d'en utiliser l'intuition pour mieux comprendre comment s'articulent les services publics fournis sur un territoire, autrement dit d'éclairer la façon dont ils s'agrègent pour fournir une intervention publique cohérente dans son utilisation des ressources en vue du bien-être des citoyens.

7.2 Les modes de fourniture d'un panier de services publics

La fonction de composition sociale ne s'adresse dès lors plus à la fourniture d'un bien public donné par divers contributeurs, mais à une intervention publique globale, un **programme** g sur un territoire qui s'appuie sur un **panier de projets** d'équipements et infrastructures, les services publics g_i . Du mode d'agrégation de ces services au sein du panier dépendra l'efficacité de l'intervention publique, du programme. En passant en revue les différentes technologies d'agrégation possibles (et éventuellement en les nuancant), on pourra dresser une typologie des différentes modes d'articulation des projets au sein du programme.

Chacun des services publics inclus dans le panier de l'intervention génère en propre des effets pour la population qui sont identifiés puis pris en compte qualitativement ou quantitativement par l'évaluation socioéconomique. Si l'on s'en tient aux effets mesurables, la VAN-SE en fait la somme algébrique pour chacun des services pris séparément. Cette évaluation, lorsqu'elle est bien conduite, est pertinente et opérationnelle, mais elle ne peut rendre à elle seule compte de la complexité de l'intervention dans son ensemble puisque le cloisonnement par service ne permet pas d'évaluer les interactions, positives ou négatives au sein du panier d'équipements et infrastructures. L'objectif est maintenant de s'interroger sur la manière de classer ces interactions, en utilisant la méthodologie de la fonction de composition sociale.

La première vision que l'on peut avoir de la cohérence du programme est cumulative. Se plaçant ainsi dans une logique de sommation des effets des différents projets au programme dans son ensemble, les interactions entre les dits projets sont réduites à leur plus simple expression. La cartographie des risques doit permettre à l'échelle des projets comme du programme dans son ensemble doit permettre d'indiquer si cette vision est réaliste. Ce peut être le cas si les services ont des effets respectifs plutôt indépendants les uns des autres, si bien qu'à la limite il est possible d'utiliser un mode d'agrégation par la moyenne :

$$\delta = 1 \quad v = 1 \quad \Rightarrow \quad g(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I) = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I g_i$$

Les contributions de chaque projet ont le même effet à la marge ($\frac{\partial g}{\partial g_i} = \frac{1}{I} \quad \forall i = 1, \dots, I$) mais cet effet est d'autant plus faible que le programme comporte un large panier de services publics.

Une agrégation de type maillon fort semble peu adaptée à l'idée du service public. Cela reviendrait par exemple à se satisfaire d'une carte éducative dans laquelle une université de rang international surplomberait un réseau d'écoles primaires vétustes.

Une agrégation de type maillon faible n'est pas plus un objectif à atteindre. Il n'en demeure pas moins que le repérage de maillons faibles peut s'avérer utile dans la cartographie des risques à l'échelle du programme d'au moins deux manières. D'une part, un maillon faible peut en soi être considéré comme inacceptable par la collectivité et sa trop faible valeur ajoutée sociétale ne saurait être compensée par des performances correctes d'autres services publics. D'autre part, la complémentarité entre les services fait qu'ils doivent être simultanément efficaces pour que tous les bénéfices socioéconomiques puissent être retirés du programme. Par exemple, une structure pénitentiaire d'accompagnement vers la sortie pourra être en soi performante mais verra ses efforts compromis par un défaut d'accompagnement vers l'emploi.

Sur un territoire défavorisé, il est vraisemblable de rencontrer une agrégation de type maillons fragiles (ou *weaker links*) où un certain nombre de services sont à des niveaux de performance faible. Dans ce cas, l'impact d'un effort d'amélioration est d'autant plus important que le niveau initial de service est faible (c'est le même ordre d'idée qu'une courbe de performance concave considérée en son début). Il importe alors au responsable du programme de mettre l'accent sur ces services pour lesquels l'euro supplémentaire investi aura un rendement social fort tant pour les effets socioéconomiques propres que pour les effets croisés obtenus par l'interaction de deux ou plusieurs services.

Formellement, l'impact marginal des contributions des services à la valeur socioéconomique globale du programme est positif mais décroissant avec g_i :

$$\delta = 1 \quad v > 0 \quad v \rightarrow 0 \quad \Rightarrow \quad g(g_1, \dots, g_i, \dots, g_I) \rightarrow \left(\prod_{i=1}^I g_i \right)^{\frac{1}{I}}$$

$$\frac{\partial g}{\partial g_i} = \frac{g}{I g_i} > 0 \quad \forall i = 1, \dots, I$$

Enfin, il convient de souligner l'importance qu'il y a à repérer d'éventuels effets de seuil qui pourraient compromettre l'existence même d'un service, et partant sa capacité à générer des bénéfices propres et croisés avec d'autres services qui verraient leur efficacité compromise en retour pour tout ou partie.

En conclusion, la démarche proposée ici a souhaité caractériser les modes d'interaction entre services pour mieux identifier des effets croisés : quel bénéfice retire-t-on de la présence conjointe de deux services, au-delà de leurs effets individuels ? Quel bénéfice d'un service donné est-il mis en danger si un autre service n'est pas fourni de manière satisfaisante ? Il s'agit en d'autres termes d'examiner les externalités de fourniture, positives ou négatives, associées à la présence conjointe des projets qui composent le programme global. La cartographie des risques et des opportunités est donc étendue au programme et non pas restreinte à chaque projet pris séparément.

7.3 Bibliographie de l'annexe

- Cornes R (1993) Dyke maintenance and other stories: Some neglected types of public goods. *The Quarterly Journal of Economics* 108: 259-271.
- Dutheil G, Josselin JM, Rocaboy Y (2011) The role of aggregation technologies in the provision of supranational public goods: A reconsideration of NATO's strategies. *Review of International Organizations* 6: 85-103.
- Dutheil G, Josselin JM, Rocaboy Y (2014) SDI, NATO, and the social composition function. *Defense and Peace Economics* 25: 85-95.
- Hirshleifer J (1983) From weakest link to best shot: The voluntary provision of public goods. *Public Choice* 41: 373-86.
- Samuelson P (1954) The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics* 36: 387-389.
- Sandler T, Hartley K (2001) Economics of alliances: The lessons for collective action. *Journal of Economic Literature* 39: 869-96.
- Sandler T (2006) Hirshleifer's social composition function in defense economics. *Defense and Peace Economics* 17: 645-655.

Table des figures

Figure 1 : Les projets immobiliers judiciaire, pénitentiaire et PJJ	12
Figure 2 : L'impact d'une intervention publique en fonction de la situation de la personne	18

Table des tableaux

Tableau 1 : Composantes financières de la VAN-SE	7
Tableau 2 : Composantes socioéconomiques de la VAN-SE	7
Tableau 3 : Analyses de sensibilité de la VAN-SE	8
Tableau 4 : Dimensionnement de l'établissement pénitentiaire de Saint-Laurent-du-Maroni	20
Tableau 5 : Formation de surveillants pénitentiaires originaires de Guyane.....	22