

# L'évaluation socioéconomique des programmes et des politiques publiques

Le programme de construction de prisons et ses évaluations socioéconomiques

---

JEAN MICHEL JOSSELIN

UNIVERSITÉ DE RENNES, CNRS CREM UMR6211

# Une politique publique aux ambitions contrariées ...

Un principe : l'encellulement individuel (loi de 1875)

Une politique de l'immobilier pénitentiaire mise en œuvre en dent de scie :

- 1875 – 1910 : construction du parc pénitentiaire
- Entre deux-guerres : baisse des effectifs de détenus : peu de développement et d'entretien
- Rebond à la fin des années 1980 : programme de 13 000 places qui initie une succession de réalisations portant à 28 000 le nombre de places créées

Et pourtant ...

En 2019, le taux d'encellulement individuel est inférieur à 20% dans les maisons d'arrêt quand il devrait atteindre 80% de par la loi

# ... mais désormais réaffirmées \*

Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire

Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire (Ministère de la Justice, 2017)

- Nécessité d'une loi de programmation
- Opportunité de la diversification des prises en charge et du développement de l'accompagnement vers la sortie

Loi de programmation 2018-2022 n°2019-222 du 23 mars 2019

- Elle assure les moyens du **programme de construction de 15 000 places de prisons**
- Elle confirme la volonté de diversification

\* « Pour une politique pénitentiaire ambitieuse » : titre de la réponse du Garde des Sceaux M. Urvoas à M. Lecerf, Commission du Livre blanc, 4 avril 2017

# Programme des 15 000 places : le moyen des ambitions

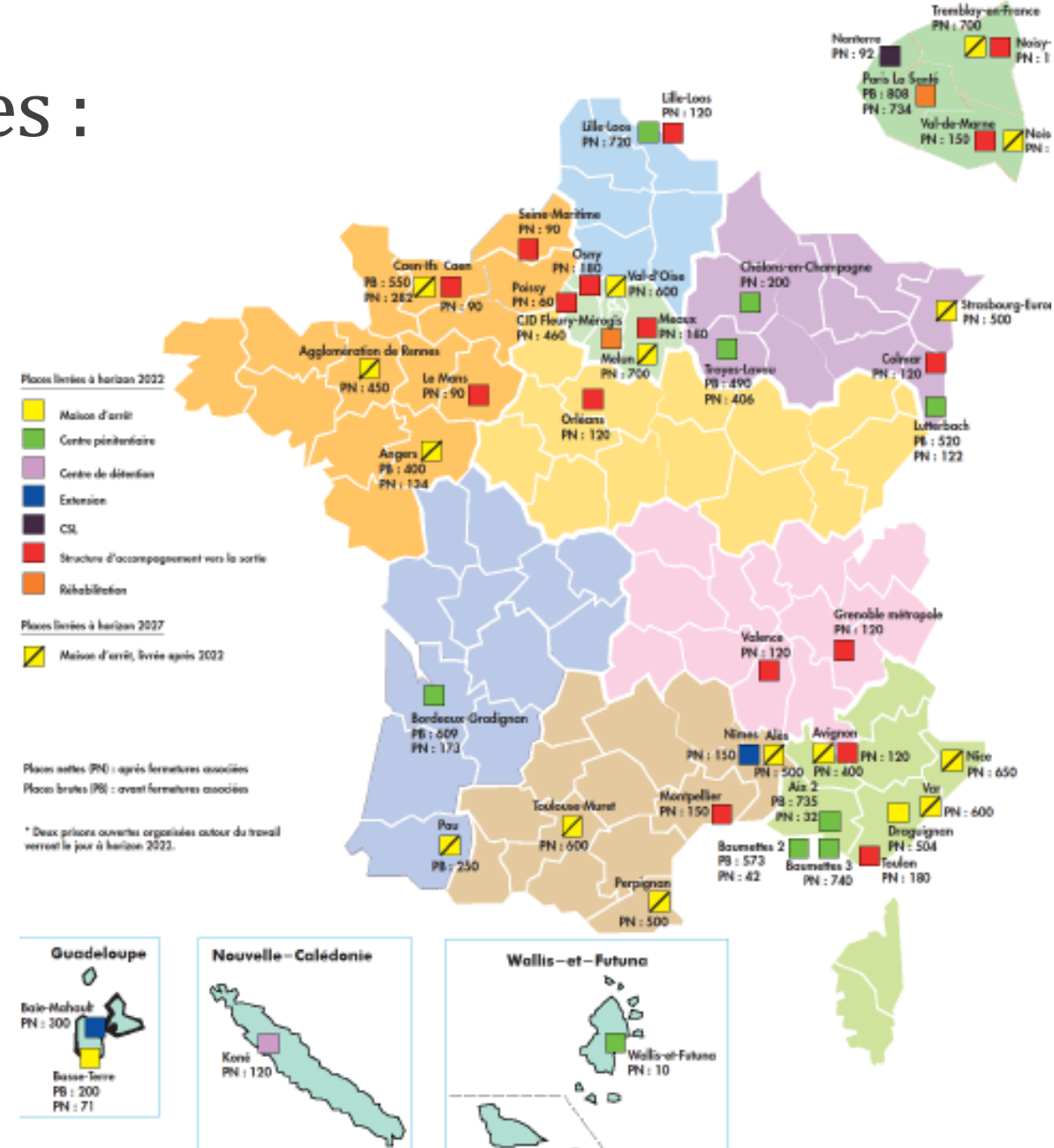
Livraison de 15 000 places à horizon  
2027 (dont 7 000 à horizon 2022)

Coût total d'investissement d'environ  
3 520 M€

Maîtrise d'ouvrage en conception-  
réalisation (Cour des comptes, 2017)

2 500 places très sécurisées, notamment  
les quartiers pour détenus violents  
(QDV)

2 000 places dans 16 structures  
d'accompagnement vers la sortie (SAS)



# Quel cadre évaluatif pour le programme des 15 000 places ?

**Méthodologie** : pas de guide dédié, mais un cadre robuste et opérationnel (Quinet 2013 ; Charpin et al. 2016, Guesnerie 2017) pour l'évaluation socioéconomique (ESE)

Deux **antécédents** en matière d'ESE de projets immobiliers pénitentiaires :

- *Projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan*

La contre-expertise (De Brux et Morel d'Arleux 2017) donne les bases d'un référentiel d'ESE spécifique

- *Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos*

La contre-expertise (Ducos et Mounaud 2017) confirme l'opportunité et la faisabilité d'une ESE dans le domaine pénitentiaire

**L'ÉVALUATION CHANGE TOUTEFOIS D'ÉCHELLE AVEC UN PROGRAMME DES 15 000 PLACES QUI COMPORTE PLUS DE 50 ÉTABLISSEMENTS, À L'HORIZON DE DEUX QUINQUENNATS ET SUR TOUT LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN ET ULTRAMARIN**

# L'ESE du programme des 15 000 places

Objet de l'ESE : programme immobilier dans son ensemble, à l'échelle nationale, et non la déclinaison du programme dans ses différents établissements

- Des effets locaux au niveau de l'établissement et de sa zone urbaine ne sont pas capturés
- L'incertitude reste forte sur une partie des acquisitions foncières

Résultat de l'ESE (Ministère de la Justice 2019a) :

**Valeur actuelle nette socioéconomique (VAN-SE) fortement négative**

- Surcoût au regard de l'option de référence : environ 6 000 M€<sub>2019</sub>
- Bénéfice net : environ 1 800 M€<sub>2019</sub>

Bilan socio-économique déficitaire à hauteur de **-4 100 M€**<sub>2019</sub>

**DOIT-ON EN CONCLURE À UNE PERTE DE VALEUR CONSIDÉRABLE POUR LA COLLECTIVITÉ  
SI LE PROGRAMME EST MIS EN ŒUVRE ?**

## Décomposition de la VAN-SE du programme des 15 000 places

<b><u>Surcoût</u> de l'option de projet par rapport à l'option de référence (en M€<sub>2019</sub>)</b>			
(a) Investissement immobilier total	-1 027	(f) Réduction des violences	+1 125
(b) Dépenses de personnel	-3 742	(g) Réduction des arrêts de travail	+134
(c) Exploitation, maintenance	Non documenté	(h) Réduction des recours	+323
(d) Coût d'usage des fonds publics	-1 192	(i) Réduction de la récidive	+250
(e) Impact financier total	-5 962	(j) Impact socioéconomique total	+1 832
VAN-SE = (e) + (j) = -4 130			

*Source : contre-expertise (CE) d'après les données ESE*

# Objectif et méthode de la CE

## Objectif

Apporter des arguments quantitatifs et qualitatifs pour reconsidérer un bilan socioéconomique du programme apparemment très défavorable

## Méthode

Réexaminer le programme au sein du cadre évaluatif utilisé par l'ESE

- Recalibrer l'option de référence de l'ESE
- Réévaluer les impacts identifiés par l'ESE

Élargir le champ des impacts du programme

- Compléter le recensement et la mesure des effets du programme à l'échelle nationale
- Intégrer les dimensions d'équilibre territorial et de prise en charge différenciée de la population pénale

**Un travail d'équipe !**



# Réexamen des effets du programme par la CE dans le cadre évaluatif de l'ESE

Sur l'horizon temporel de l'ESE à 50 ans :

- Réévaluation du coût financier de l'option de référence :	+1 500 M€
- Soutien judiciaire aux personnels :	+ 20 M€
- Réduction de la récidive :	+ 150 M€
- Surcoût d'exploitation net de l'option de projet :	- 110 M€

La VAN-SE du programme des 15 000 places pourrait ainsi être ramenée de -4 100 M€ à -2 540 M€ dans le cadre évaluatif utilisé par l'ESE

- Il reste des sources de valeur ou d'économie de coût non quantifiées  
(ex. externalités négatives évitées par la réduction de la récidive)
- Plusieurs paramètres-clés restent pauvrement documentés  
(ex. réduction de la récidive)

# L'élargissement du cadre évaluatif par la CE

## Éléments de valeur complémentaires (hors sources de valeur non quantifiées)

### Coûts évités

- Contentieux (conditions de détention indignes) (effet SAS) : +84 M€
- Transferts en désencombrement : +36 M€

### Bénéfices socioéconomiques

- Réduction des violences (effet SAS) : + 112 M€
- Suicides évités (hypothèse basse) : +1 793 M€
- Suicides évités (hypothèse haute) : +3 138 M€

**La VAN-SE du programme des 15 000 places passe à -515 M€ dans l'hypothèse basse et à +830 M€ dans l'hypothèse haute**

# Effets socioéconomiques à l'échelle des établissements

Les fiches opérations du programme immobilier pénitentiaire (Ministère de la Justice 2019b) ne permettent pas d'identifier des sources de valeur socioéconomique

Éléments de valeur socioéconomique locale (exploratoire, non exhaustif)

- Emprise foncière et empreinte énergétique, coût d'option de l'usage du sol
- Optimisation des déplacements (détenus, familles, personnels, avocats, partenaires) en fonction de la localisation obtenue et des infrastructures de transport existantes ou planifiées

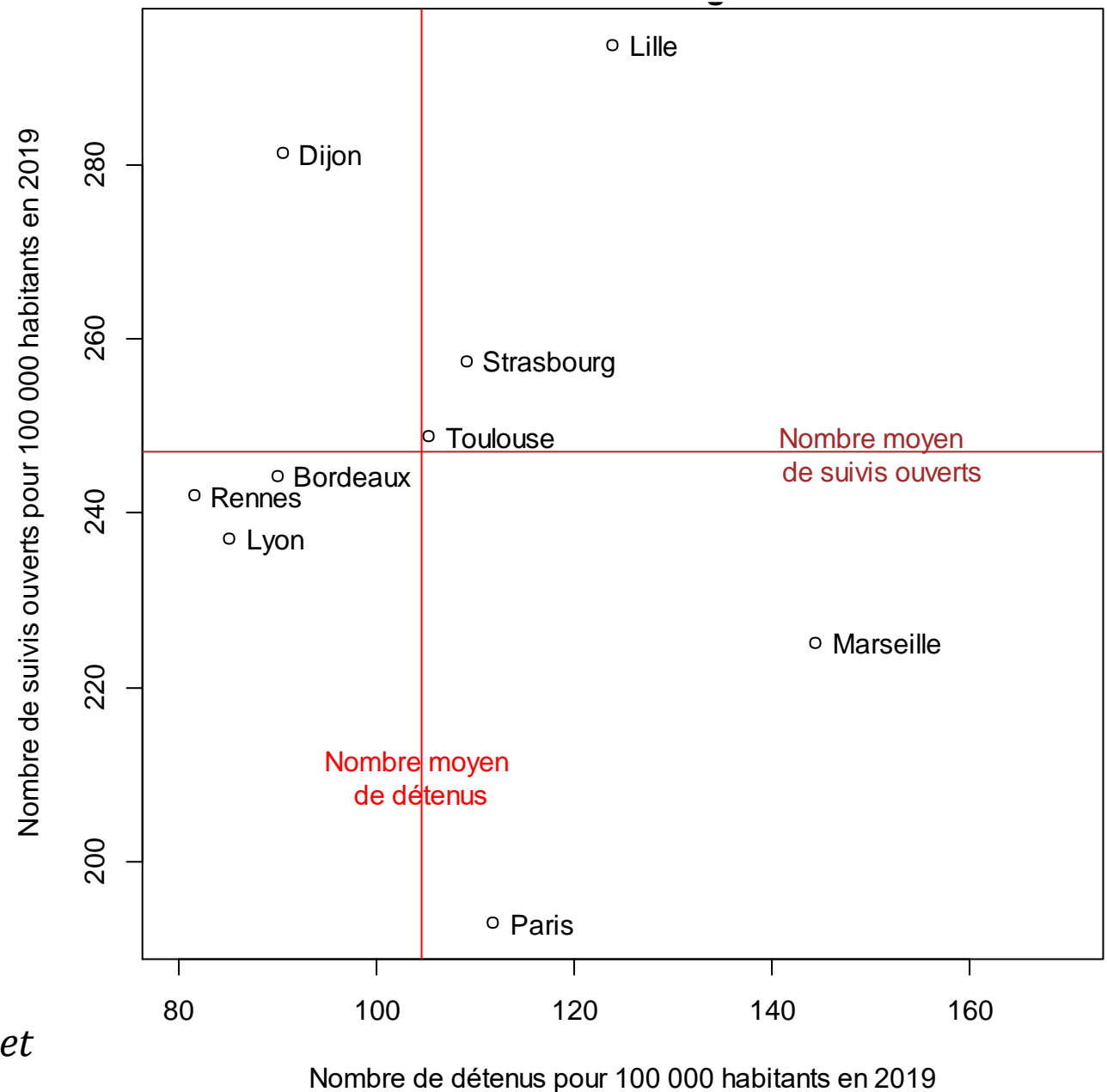
Chaque établissement est aussi un maillon de l'équilibre territorial du programme :

- Équilibre qualitatif (entre milieu ouvert et milieu fermé)
- Équilibre spatial (en matière de réduction des disparités de la couverture territoriale)

# Les situations régionales sont contrastées

Nécessaires investigations complémentaires qui préciseront l'impact de ces diversités et de leur éventuelle correction sur la valeur socioéconomique du programme

*Source : contre-expertise d'après données INSEE et administration pénitentiaire*



# Le programme doit contribuer à l'équilibre territorial et non pas accentuer les déséquilibres existants

Pour les nouveaux sites potentiels dont l'acquisition reste à réaliser, quel effet aura ce nouvel établissement sur ...

- la capacité régionale d'accueil des établissements pénitentiaires, comparativement à la capacité d'accueil moyenne nationale ?
- le taux de surencombrement régional, comparativement au taux de surencombrement moyen national ?
- l'équilibre régional entre maisons d'arrêt, établissements pour peine, SAS, établissements de sécurité renforcée, par rapport à la répartition nationale ?

# Premiers enseignements de l'ESE du programme des 15 000 places

L'évaluation à l'échelle d'un programme :

- permet de traduire les ambitions de la politique (en rompant éventuellement avec les tendances passées)
- oblige à penser sa cohérence, son articulation spatiale et fonctionnelle
- requiert un point d'étape à mi-parcours de l'investissement
  - anticipation du recueil de données en vie réelle (notamment SAS et QDV)
  - analyse de ces données : évaluation ex post (Milleron et al. 1979, p. 13)
- demande de la flexibilité dans la poursuite de l'investissement en fonction des résultats observés (« stratégies souples », op. cit, p. 42)

# Bibliographie

- Baslé M, Josselin JM, Le Maux B (2018) Connaissances de base, choix des méthodes, sociogramme des acteurs et études de cas, in 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.
- Baslé M, Josselin JM, Le Maux B (2019) Les évaluations des politiques publiques : guide pratique et citoyen. Ellipses.
- Charpin JM, Ruat L, Freppel C (2016) Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics. Inspection générale des finances.
- Cour des comptes (2017) La politique immobilière du ministère de la Justice. Rapport public thématique.
- De Brux J, Morel d'Arleux J (2017) Contre-expertise de l'évaluation socio-économique du projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux- Gradignan. Commissariat général à l'investissement.
- Ducos G, Mounaud P (2017) Contre-expertise de l'évaluation socio-économique de l'opération de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos. Commissariat général à l'investissement.
- Guesnerie R (2017) Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics. Direction générale du Trésor, France Stratégie.

# Bibliographie

- Josselin JM, Le Maux B (2018) *Statistical Tools for Program Evaluation. Methods and Applications to Economic Policy, Public Health, and Education.* Springer.
- 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) *Evaluation socioéconomique du programme immobilier pénitentiaire 15 000.* Direction de l'administration pénitentiaire.
- Ministère de la Justice (2019b) *Fiches opérations du programme immobilier pénitentiaire 15 000.* Direction de l'administration pénitentiaire.
- Quinet E (2013) *Rapport sur l'évaluation socio-économique des investissements publics.* Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie).