

Extraits de « Pour une acceptabilité locale d'un établissement carcéral »

Isabelle Leroux et Éric Rigamonti

(le présent document est constitué d'extraits synthétisés et vulgarisés)

Certains maires souhaitent vivement l'implantation d'un établissement carcéral sur leur commune alors que d'autres luttent farouchement pour décourager l'État. La question que nous posons est donc celle de l'acceptabilité de ces établissements carcéraux, en ce sens **une prison ne saurait pouvoir mener à bien sa mission de réinsertion sociale si elle s'inscrit dans un environnement hostile ou excluant.**

Ainsi, nous montrons que pour faire accepter un établissement carcéral, les acteurs locaux, et dans une moindre mesure l'État, s'appuient sur des mécanismes de persuasion, en réduisant un établissement carcéral à des fonctionnalités purement économiques, quitte à en faire une entreprise comme une autre.

Ce travail de recherche montre que le processus est erroné et préjudiciable à la fois pour les communes d'implantation et pour la population de détenus. Nous appuyons nos propos sur **l'étude du processus d'implantation des 27 nouvelles prisons françaises, maisons d'arrêt et centres pénitentiaires du programme 13 200.** Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un contrat de recherche financé par le ministère de la Justice sur la période 2012-2015 .

1. la faiblesse des retombées économiques

De manière générale, le recensement des études tend à montrer un consensus sur la faiblesse des retombées économiques liées à l'implantation d'une prison. La question des retombées économiques générées par une prison au sein de sa commune d'accueil fait débat, car n'aboutit pas aux résultats espérés tant en termes d'efficacité que d'effectivité . **Dans certains cas, il semble au contraire contribuer à un ralentissement économique.** Une étude montre que les zones récemment dotées d'une prison ne sont pas caractérisées par un taux de croissance du PIB supérieur aux zones non dotées, y compris lorsqu'il s'agit de constructions en zones rurales. Les établissements carcéraux implantés dans des zones plus reculées tendent à couper les liens entre les détenus et leurs familles, avec des conséquences négatives sur la récidive. Certaines familles restent sur place. Leurs faibles ressources ne permettent pas de contribuer à l'économie locale mais leur présence nécessite la mise en place ou le développement de services publics et sociaux. Certains travaux avancent une augmentation globale du taux de pauvreté dans la commune d'accueil.

En Europe, Whitfield (2008) montre l'inexistence des revitalisations économiques attendues. Il remet en question l'idée communément admise d'une arrivée massive de surveillants dans la commune d'accueil. Ces résultats sont corroborés par une étude récente sur le cas des nouvelles

prisons françaises. Seuls 4 % à 5 % des surveillants résident dans les communes d'implantation. Par ailleurs, les emplois créés supposent des compétences spécifiques, une formation. L'idée d'une réduction du chômage à l'échelle locale est donc nuancée. **Des études montrent qu'une prison implantée dans une zone rurale n'a aucun impact sur le taux de chômage.** En France, les prisons en partenariat public/privé sont construites dans le cadre de consortiums d'industriels qui sous-traitent moins de 30 % des activités à des entreprises départementales (très rarement aux entreprises de la commune). Ainsi, l'absence de retombées économiques conduit à s'interroger.

Une fois implanté, l'établissement carcéral ne crée pas la valeur escomptée pour la commune d'accueil. Confirmant les études internationales, notre étude de cas montre que seuls 3,6 % des effectifs publics et 0 % des effectifs privés résident dans la commune. Le recours à des fournisseurs issus de la commune est lui aussi faible, soit 11,5 % de l'ensemble des dépenses. Moins de 2 % des fournisseurs y sont implantés. En effet, les opérateurs privés gestionnaires des services à la personne recourent à des centrales d'achats nationales pour leurs approvisionnements et acquisitions de biens et de services, ce qui leur permet de générer des économies d'échelle grâce aux différents établissements gérés en contrat de partenariat public-privé. **Lorsqu'ils font appel à des fournisseurs de la commune, cela correspond à des dépenses d'appoint (timbres, colis, réparation d'un véhicule de service à titre exceptionnel, presse) et à l'achat de cigarettes et tabac. Les autres approvisionnements dits « locaux » restent dans le périmètre de la ville-centre de l'agglomération, ce qui montre qu'aucune entreprise ne s'est localisée dans la commune d'accueil et qu'au final l'ancienne ville d'accueil de la prison continue de bénéficier des activités économiques générées.** Les dépenses effectuées en dehors du département concernent principalement des services produits en grands volumes ou à contenu technologique spécifique: télédétection, matériel pour ateliers de production, paysagistes, charpentes, hôtellerie (produits d'hygiène, produits d'entretien, linge). En termes de santé, aucune dépense n'est réalisée sur le sol communal. Ces dépenses sont imputées d'une part en interne à un opérateur public de la santé (consultations internes) et d'autre part au centre hospitalier. Les personnels de rééducation physique et fonctionnelle se déplacent du centre hospitalier au sein de l'établissement carcéral.

Dans le voisinage immédiat de l'équipement, les résidents voient la valeur de leur bien immobilier baisser.

En termes de retombées économiques globales, le coût estimé de construction de l'établissement carcéral est de 41 millions d'euros. Le constructeur étant une filiale d'un grand groupe national de BTP, il a recouru principalement à ses propres fournisseurs. Moins de 20 % des entreprises étaient issues du département et quasiment aucune de la commune d'accueil. L'établissement ne verse pas de taxe foncière. En revanche, **l'établissement fonctionnant en partenariat public-privé, la commune perçoit indirectement la cotisation foncière des entreprises (CFE) à hauteur de 7.850 euros par an.** Pour ce qui concerne les fournisseurs, seul le bureau de tabac est gagnant avec un surcroît de chiffre d'affaires. Tout établissement carcéral est obligé de se fournir en cigarettes auprès du bureau de tabac le plus proche géographiquement (*mais dans notre cas ce n'est peut-être pas celui de Boisset qui serait le plus proche...*). De ce fait, si la géographie de l'implantation lui est favorable, le buraliste de la commune se voit être le fournisseur unique de la prison. **Les dépenses d'aménagement (giratoires, dessertes, réseaux), quant à elles, s'élèvent à 1,26 million d'euros HT.** Ici également, les travaux ont été réalisés par des entreprises majoritairement extérieures à la commune d'accueil. Au final, le gain pour la commune est faible par rapport aux gains annoncés.

2. Les limites de l'acceptabilité contre compensations

C'est l'État qui impose le lieu d'implantation des établissements carcéraux.

Toutefois, dans certains sites sélectionnés, les élus et/ou la population peuvent se montrer opposés à l'implantation de l'équipement. Soit l'État effectue un passage dit «en force», soit il peut y remédier par des compensations, soit il décide d'abandonner le projet d'implantation ou de proposer des compensations.

Le caractère incitatif des compensations est fréquent. La compensation peut être à double tranchant dans la mesure où elle peut générer tant de l'adhésion que du rejet. Il semblerait que les compensations en nature, par exemple la construction de nouvelles infrastructures publiques (stades, crèches, voies routières...), soient préférées par la population. Elles nuancent le sentiment de dommage public. Ceci n'est toutefois pas toujours vrai dans le voisinage immédiat de l'équipement, où les résidents voient la valeur de leur bien immobilier baisser.

À la proximité de l'équipement, le sentiment d'insécurité peut être perçu à la fois par le voisinage immédiat (devoir faire face à un détenu évadé, à un règlement de comptes...), par les visiteurs (familles, proches), par le personnel (risque d'agression).

Par ailleurs, un autre phénomène, l'effet «pot-de-vin» joue en défaveur de l'usage des compensations. Annoncer à la population que l'on va négocier des compensations en contrepartie de l'installation d'une prison peut générer deux phénomènes. Le premier est le sentiment que peut avoir la population d'être soudoyée, c'est-à-dire que lui soit attribuée une compensation en contrepartie de son silence. Le deuxième est que l'idée même d'obtenir une compensation suppose *a priori* qu'il y aura des dégradations ultérieures. La population risque donc de s'inquiéter davantage.

3. Pouvoir de persuasion

Le pouvoir de persuasion est facilité par une certaine forme d'obéissance naturelle à l'autorité publique.

Dans ce processus, on identifie deux principaux tiers: l'État et le maire. L'État est décisionnaire concernant l'établissement carcéral: son implantation, sa taille, son architecture. La commune d'accueil est quant à elle libre des aménagements périphériques. L'État tend à choisir des lieux d'implantation correspondant aux contraintes de sécurité et si possible non générateurs de conflits (de voisinage, de propriété...). Toutefois, il n'intervient pas ou très exceptionnellement dans les aménagements périphériques. La commune d'accueil, quant à elle, revêt à la fois la responsabilité de proposition d'un site à l'État et d'aménagements extérieurs. Elle joue donc un rôle d'influence important sur la population.

Sur les 27 établissements étudiés, 19 ont fait l'objet d'une prescription ouvertement économique par les maires concernés auprès des populations communales. De la même manière, pour 13 établissements, l'État a mis en évidence les apports économiques présumés d'une telle implantation. Sur l'ensemble des 27 établissements étudiés, seuls deux ont été jugés indésirables par le Maire. Cinq établissements ont été imposés aux maires malgré leurs réticences. L'implantation des autres établissements (20 constructions) était souhaitée par les maires concernés. **Que l'établissement soit imposé ou souhaité, il n'en demeure pas moins que dans les deux cas il est nécessaire de le faire accepter**

aux populations locales. Ainsi, deux projets déjà validés ont été abandonnés.

Les maires tendent à exercer un pouvoir de persuasion. Pour cela ils agissent essentiellement par voie de presse locale. Ainsi, un maire qui souhaite l'implantation d'une prison dans sa commune avance: «notre commune toucherait une compensation fiscale. Les entreprises locales obtiendraient des marchés. La commune bénéficierait aussi d'emplois de maintenance, jardinage, blanchisserie... Avec 250 emplois de surveillants et une cinquantaine dans le secteur social et médical, sa population locale pourrait bien augmenter.»

Ceci est à nuancer. **Une prison ne génère pas de revenus fiscaux excepté la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'un montant quasi-symbolique au regard des budgets communaux. Les entreprises locales n'obtiennent que très peu de marchés puisque dans le cas des prisons en partenariat public/privé ce sont des consortiums nationaux d'industriels qui réalisent les travaux. Maintenance, jardinage et blanchisserie sont réalisés en interne par les opérateurs privés du consortium et les détenus. Les emplois de surveillants sont obtenus sur la base d'une réussite à un concours national. Ils ne peuvent constituer des emplois faciles d'accès localement et ne contribuent donc pas à une baisse significative du taux de chômage dans la commune. Ceci est d'autant plus vrai que les surveillants évitent de résider dans les communes où sont implantées les prisons. Comme le souligne la Cour des comptes (2016), l'arrivée de nouvelles familles de surveillants ne s'avère pas être une réalité sur le terrain. Concernant la sphère médicale et sociale, la création d'emplois est faible.** S'il existe des unités médicales dans la prison, elles ont un rôle de service de proximité et requièrent peu de salariés, les opérateurs recourant aux hôpitaux et services sociaux locaux déjà existants (toute prison doit être implantée à moins de 30 minutes d'un établissement hospitalier).

4. Nuisances et conflits

S'ajoutent les conflits générés suite à l'implantation de la prison et non anticipés par les élus. Sur les **18 établissements construits, 11 sont concernés par des conflits ouverts aigus. Ces conflits sont de quatre catégories :**

– les conflits liés à la surpopulation carcérale et à ses effets induits : violences, mutineries, suicides, grèves des personnels selon les cas. Ces événements font la couverture de la presse locale et peu à peu les populations locales prennent conscience des réalités sociales et humaines de l'univers carcéral. Les craintes d'un effet négatif sur l'image de la commune, avec ses incidences économiques, émergent à ce moment-là;

– les nuisances visuelles (luminosité forte aux abords de l'établissement...), **nuisances sonores** (parloirs nocturnes...), **jets d'objets par-dessus les murs d'enceintes, affluence mal vécue les jours de parloirs** (conflits aux bornes d'arrêt de bus...);

– aménagements prévus non réalisés (aménagements de dessertes, raccords aux réseaux publics pour les riverains...);

- conflits avec les familles de détenus lorsque la prison est implantée dans une zone d'accès difficile, lorsque les services de bus ne sont pas activés les week-ends (jours de parloirs très fréquentés) ou que ces derniers sont sous-estimés en termes de capacité.

La population est donc surprise par l'écart entre les promesses de création de valeur et la réalité de la situation une fois l'établissement en service. Toute négociation avec l'État ne peut en effet avoir lieu qu'au moment du rachat des terrains bien en amont de la construction de l'équipement.

Ensuite, l'élu reproche à l'État de ne pas avoir pris les mesures compensatoires nécessaires. Toutefois, le maire lui-même a réduit son pouvoir de négociation vis-à-vis de l'État, ceci par nécessité persuasive. Négocier des compensations au stade d'initialisation du projet d'implantation aurait pu soulever des doutes dans la population et générer du rejet. Or concernant l'État, une fois le contrat signé, il n'est plus négociable. S'il n'y a pas de sécurisation des consentements par le recours à la négociation, il est trop tard. Une fois installée, la prison n'est pas amovible et ne peut être remise en question. Les demandes de compensations postérieures seront donc rejetées ou ignorées.

Conclusion

Les maires jouent un rôle important dans la prescription des opinions, des croyances et des idées en faveur de l'acceptabilité de l'établissement carcéral.

Du point de vue de l'analyse stratégique, force est de constater que les maires semblent ne pas avoir identifié de cibles pour des négociations de compensations (d'où l'ineffectivité récurrente du recours à la compensation). En vertu des lois 2002 il était urgent pour l'État de construire de nouvelles prisons répondant aux critères de salubrité prônés par les règles pénitentiaires européennes et d'augmenter les capacités d'accueil du parc carcéral français. Afin de faciliter le déplacement des établissements carcéraux vers les périphéries urbaines, l'État a imposé le minimum de contraintes aux élus locaux susceptibles d'accepter de tels équipements sur leur sol communal. Une fois la prison construite, il n'y a plus aucune possibilité de négocier avec l'État. Or les maires n'ont pas identifié que le déplacement des prisons de la ville-centre vers la périphérie n'occasionnerait pas le surcroît de valeur attendu. **Au final, les villes-centres y ont gagné puisqu'elles ont pu récupérer les bâtiments des anciennes prisons et réaliser des aménagements tout en conservant les activités économiques liées aux anciennes prisons. Les communes d'accueil sont quant à elles les perdantes puisqu'il n'y a pas de surcroît d'activité notable sur leur sol et qu'elles doivent gérer les conflits et problématiques sociales.** C'est donc avec les villes-centres et les Conseils départementaux, gagnants du processus, qu'il s'agirait de négocier des compensations...

Il existe par conséquent un problème fondamental de localisation des établissements. Désireux de construire rapidement de nouvelles prisons, l'État n'a pas envisagé de stratégie d'implantation spatiale répondant à une véritable politique d'insertion.

Sans objectif de réinsertion intégrée dans une telle conception du territoire carcéral, la prison demeure en soi l'aboutissement d'un long processus d'exclusion sociale et tend à favoriser la révolte, les automutilations et la récidive.