



HAL
open science

L'intégration territoriale des nouvelles prisons en question. Une lecture par les proximités

Isabelle Leroux, Éric Rigamonti

► To cite this version:

Isabelle Leroux, Éric Rigamonti. L'intégration territoriale des nouvelles prisons en question. Une lecture par les proximités. 2020. hal-02528862

HAL Id: hal-02528862

<https://univ-angers.hal.science/hal-02528862>

Preprint submitted on 2 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire
« Intégration territoriale, économique, sociale et environnementale »
Séance de commission du 10 mars 2017
Ministère de la Justice, 13 place Vendôme, Paris

L'intégration territoriale des nouvelles prisons en question.
Une lecture par les proximités.

Isabelle LEROUX, enseignant-chercheur en économie du développement local, Université d'Angers
Éric RIGAMONTI, enseignant-chercheur en gestion, ESSCA Angers



Le programme 13 200 : fermer les établissements vétustes ; implanter de nouvelles prisons en périphérie urbaine

Les discours des élus locaux quasi-exclusivement centrés sur l'apport économique des prisons

Idées exprimées récurrentes	Mots et expressions récurrents (verbatim - Maires)
Accroissement de la population Attractivité / création de nouvelles activités / relocalisations dans la commune / effets d'entraînement Accroissement de l'emploi Activités générées par le fonctionnement en partenariat public privé (PPP)	« Arrivée de nouvelles populations » « familles » « surveillants » « travailleurs » « formateurs » « Nouvelles activités » « nouveaux emplois » « attribution de marchés » « entreprise » « commerce » « secteur privé » « développement économique »
Accroissement de la dotation globale de fonctionnement Existence de compensations ou contreparties	« Rentrées fiscales » « supplément de dotation » « compensations »
Nouveaux aménagements routiers Nouvelles infrastructures d'éducation et de logement Soutien économique du secteur BTP Développement de la formation dans le BTP Développement urbain	« Nouvelles infrastructures » « aménagement » « formation » « embauches de jeunes » « Construction » « Développement » « opportunités » « Projet » « territoire »

Leroux et Rigamonti, analyse longitudinale de la presse locale – Déclarations des élus locaux - 27 établissements Période 2007-2015 ; voir également Leroux et Rigamonti, à paraître en 2017, revue Economie et Institutions.



Interrogation : Une prison est-elle vecteur d'impacts économiques aussi conséquents ? Réalité ou effet d'annonce ? Quid de la territorialité d'une prison au sens socio-économique du terme ?



Qu'en dit la littérature internationale ?

Le « mythe » des impacts économiques

La fiction de l'économie punitive ou la faiblesse des retombées économiques locales

- échec du keynésianisme correctionnel anglo-saxon (Besser and Hanson, 2003 ; Whitfield, 2008 ; Eason, 2010 ; Hooks et al., 2010...)
- inexistence des revitalisations économiques attendues et conflits d'acceptabilité dans différents cas européens (Whitfield, 2008 ; Leroux et Rigamonti, 2015)

Le diptyque acceptabilité-compensations non explicatif

- le caractère incitatif des compensations globalement inopérant dans le cas des prisons : *low risk facilities* ; *bribe effect* ; difficulté à évaluer *ex-ante* les externalités négatives (Sorensen et al., 1984 ; Jenkins-Smith et Kunreuther, 2001 ; Eason, 2010...)
- syndrome NIMBY et bénéfice marginal variable selon la distance (Meyers et Martin, 2004 ; Eason, 2010...)
- l'Etat n'a pas besoin de systématiquement sécuriser les consentements *ex-ante* (Leroux et Rigamonti, 2015)



Les limites : l'absence d'une dimension socio-économique intégrée

Méthode socio-économique d'analyse des impacts : proximités et externalités (Torre 2010)

Proximité géographique	Proximité organisationnelle	Proximité institutionnelle
Distance métrique Distance symbolique Superposition, voisinages, discontinuités Perception visuelle, Relation espace - temps	Nature des flux économiques en jeu dans la relation (ressources, information...) Relations économiques	Représentations, règles d'action Projets partagés Logique d'adhésion ou de rejet Rapports de pouvoir, tiers influents
Catégories d'externalités positives ou négatives		
+ Mobilités facilitées Aménités paysagères améliorées - Conflits de voisinage, de perception Nuisances sonores, auditives, environnementales et paysagères Congestion Baisse du prix de la propriété Réduction de l'activité économique à proximité de la prison	+ Implantation de nouvelles entreprises Nouveaux services, nouvelles associations Nouvelle population Nouveaux flux économiques et financiers - Externalités positives anticipées et non-réalisées Dégradation du bien-être Pertes d'activités ou d'investissements adjacents	+ Nouvelle régulation locale et acceptabilité Nouveaux savoirs, nouvelles compétences Nouveaux liens sociaux - Conflits de règles, conflits de représentation Conflits d'interprétation



Espace neutre ou véritable territorialité ?



Données mobilisées pour cette intervention

Données générales sur l'implantation géographique de 27 nouveaux établissements (2013-2015 + actualisations en cours)

- recensement administratif, documentaire et archives des discours d'inauguration
- recensement longitudinal de la presse nationale et locale pour chaque établissement (plus de 600 articles)
- recensement des actions menées en matière d'inclusion socio-économique
- analyse de cartographies IGN et photographies CNES en ligne

Exemple d'une commune type accueillant une prison dans le cadre du programme 13 200 (2 ans d'enquête)

- ✓ entretiens semi-directifs (AP, partenaires privés, élus, techniciens de la ville, agglomération urbaine, services de transports publics et privés, Conseil Général, TGI, centre hospitalier, commissariat, gendarmerie, riverains, associations de familles de détenus...)



Type d'établissement retenu : maison d'arrêt

Ambivalence de la proximité géographique

Composantes spatiales		Caractéristiques principales	Règles d'action / proximité institutionnelle	Tiers influent(s)
Composante métrique et temporelle	Inscription spatiale et distance métrique	<ul style="list-style-type: none"> - localisation en zones rurales, agricoles, industrielles - dans de petites communes à proximité de centres urbains - loin des quartiers résidentiels 	<ul style="list-style-type: none"> - règle d'isolement géographique en zones plutôt excentrées parfois déclassées - logique foncière - logique de coûts 	Etat Maire
	Superpositions - voisinage	<ul style="list-style-type: none"> - voisinage le moins nombreux possible, plutôt type entreprises - superposition de flux à cheval sur deux communes dans certains cas - notion de frontière communale très présente - interactions négatives possibles 	<ul style="list-style-type: none"> - règle privilégiant le développement économique - règle de mutualisation des coûts / aménagements partagés 	Maire
	Relation espace - temps	<ul style="list-style-type: none"> - dessertes efficaces pour les services stratégiques (TGI, commissariats, hôpitaux...) - dessertes hétérogènes pour les familles et les personnels - pas ou peu de dessertes en voies douces - la notion d'isolement varie en fonction de la congestion des axes routiers - rapport espace-temps (déplacements...) différents selon les usagers 	<ul style="list-style-type: none"> - règle sécuritaire prédominante - logique d'isolement Inégalités de mobilité induites 	Maire

Ambivalence de la proximité géographique

Composante spatiale symbolique	Distances symboliques	<ul style="list-style-type: none">- visibilité minimisée par topographie, aménagements, végétation- succession fréquente d'entraves visuelles et physiques : routes, boisements, talus, versants, trames forestières, étangs- équipement « indésirables » et « populations indésirables » associés dans un cas	<ul style="list-style-type: none">- règle d'occultation- logique induite de ségrégation spatiale (ex. association prison + terrain accueil gens du voyage)	Aménités paysagères Logique de périmètre sensible Risque de stigmatisation
---------------------------------------	-----------------------	--	---	--





Proximité organisationnelle limitée

L'exemple de la commune type de référence

Statistiques de la population communale

Population de 15 ans et plus	2013	%	2008	%	1999	%
Ensemble	6181	1,3	6097	4,5	5833	-
Dont autres personnes sans activité professionnelle	1469	41,7	1036	- 3,8	1077	-

Source : Insee RP2013-2008-1999, Insee 2016.

Lieu de résidence des personnels principalement extra-communal

Volet public		
Grade	Nombre personnels résidants dans la commune	Nombre total de personnels
SVT et brigadiers	5	139
Premier SVT	0	19
Officier	0	5
Adjoint technique	0	3
Adjoint administratif	0	9
Sacex	1	5
Attaché principal administratif	1	2
Directeur	0	2
TOTAL	7	184

Volet privé		
Entreprises	Nombre personnels résidants dans la commune	Nombre total de personnels
Partenaire privé 1	0	6
Partenaire privé 2	0	20
Prestataire	0	4
TOTAL	0	30

Source : données partenaires privés, 2013.

SVT : surveillant ; SACEX : Secrétaire administratif de classe exceptionnelle.

Source : extraction d'après fichier ressources humaines.

Etablissement pénitentiaire de référence pour cette étude, 2013.



Proximité organisationnelle limitée

L'exemple de la commune type de référence

Nombre de fournisseurs par type de localisation – partie privée

Activités des fournisseurs	Commune d'accueil	Agglomération (hors commune)	Département (hors agglomération)	Hors département
Analyse et données				1
Formation		2		
Fournitures		14	2	
Gros œuvre		2		
Intérim		2		
Location		3		1
Maintenance	1	8	3	10
Tabac	1			
Vérification		1		2
Santé au travail		1		
Administratif	1	17	2	13
Accueil familles		13		7
Formation professionnelle			1	3
Transport	2	11	1	5
Hôtellerie		13		12
Ateliers de production		13	2	17
TOTAL	5	100	11	71

Source : données agglomérées des partenaires privés, 2013.



Proximité organisationnelle limitée

L'exemple de la commune type de référence

Nombre de fournisseurs par type de localisation – partie publique
(en % CA)



DEPARTEMENT (11,5%)		
Commune d'accueil 1,7%	Agglomération 9,2%	Reste du département 0,6%
Enveloppes, acheminement un loyer	Librairie, jeux, sport, alimentation, petit matériel informatique, fournitures diverses, loyers	Occasionnel

Source : données partie publique de l'établissement, 2013



HORS DEPARTEMENT (88,5%)
Menottes, munitions, étuis pour armes, gilets pare-balles, assurances, matériel de sport gros volume...

Source : données partie publique de l'établissement, 2013



Proximité organisationnelle limitée

L'exemple de la commune type de référence

Flux économiques primaires identifiés pour la commune et externalités (1)

Types de flux et impacts économiques primaires	Montant réel ou estimé sur la base de données réelles	Externalités pour la commune
Construction de la prison	Coût global 41 millions d'euros	Faibles a priori Fournisseurs extérieurs à la commune Fournisseurs indépendants estimés à 20 %
Restauration lors des travaux de construction	NC	NC
Supplément de dotation générale de fonctionnement (DGF) pour la commune d'accueil	94 €/détenu Environ 40 000 €/an (0,5 % du budget communal)	Augmentation de la population active, accroissement de la base de calcul pour subventions et dotations
Activité complémentaire service civil de la Mairie	10 h/mois 3 600 €/an	Externalité négative
Versements CFE / IFER par les opérateurs privés reversés à la Mairie	7 850 €/an	Usage secondaire



Proximité organisationnelle limitée

L'exemple de la commune type de référence

Flux économiques primaires identifiés pour la commune et externalités (2)

Types de flux et impacts économiques primaires	Montant réel ou estimé	Externalités pour la commune
Maintenance des véhicules - garage	occasionnelle 2% des dépenses de maintenance automobile assurées sur la commune	Très faibles
Tabac et presse occasionnelle	250 000 €/an (d'après CA 2013 et sur une base de 400 détenus)	Forte pour le buraliste mais sans impact sur la CFE
Construction giratoire, desserte, réseaux	1 502 000 € mais fournisseurs extérieurs	Accès et mobilités facilités, le raccord d'assainissement concerne 6 maisons
Desserte navette	130 000 €/an (coût de fonctionnement)	Pour tout type d'usager, société extérieure à la commune Conflits nombreux
Demande supplémentaires de logements	3,6% des personnels publics et 0% des personnels privés sont résidents	Impacts économiques très faibles

+ perte d'un investissement adjacent : ZAC



Proximité institutionnelle limitée

L'exemple de la commune type de référence

Proximité institutionnelle faible

Interactions associatives et caritatives mais à l'échelle de la commune :

Peu de règles partagées
Pas de représentations communes
Conflits de règles, d'objets
Interactions sociales limitées



Renforcement des effets négatifs sur la proximité organisationnelle
Ex. perte de l'investissement adjacent (ZAC)

La faible proximité géographique/symbolique ne contribue pas à améliorer la proximité institutionnelle



Acceptabilité sur de mauvaises bases et pertes potentielles de développement économique

Isolement (ou micro-isolement au sein de la commune) + faibles proximités + limitation du *bribe effect* = assurance des habitants et acceptabilité mais sur des bases non structurantes

Ex ante : l'élu local argumente sur l'importance des externalités positives et *spillovers* au regard des faibles risques

Limite le *bribe effect* ; subit les asymétries d'information et croyances

Conditions : terrain isolé (y compris en milieu péri-urbain dense) + occultation de l'équipement

Rend l'investissement globalement « désirable »

Auto-limitation du champ de la négociation
Tendance à l'extension du champ symbolique de la compensation
Pertes potentielles



Quelles incidences sur l'inscription territoriale?

- ❑ **La diffusion d'une conception consensuelle mais erronée, une prison n'est pas une entreprise**
Une fois implanté, l'établissement carcéral ne crée pas la valeur escomptée/annoncée.
Problème sous-jacent de localisation ou micro-localisation (au sein même de la commune) non anticipé
- ❑ **Les conflits *ex-post* potentiellement mal vécus, une prison est également un « lieu social »**
Conflits liés à la surpopulation carcérale : violences, mutineries, grèves des personnels ; conflits et incidents récurrents les jours de parloirs (capacités insuffisantes des transports publics...) ; conflits NIMBY
- ❑ **La ville centre gagnante** – récupère les locaux de l'ancienne prison pour réhabilitation + conserve les activités économiques
Ambivalences autour des enjeux de la négociation : négocier *ex-ante* avec les élus de la ville centre et de la sphère urbaine
- ❑ **L'Etat gagnant également** – n'a pas eu besoin d'une haute sécurisation des consentements



Problématique d'effectivité/faisabilité des actions de réinsertion : la prison inscrite dans un espace « neutre » + problématique de micro-localisation



Poser la question autrement ?

Se centrer sur la question des impacts économiques occulte au final les possibilités d'aborder l'établissement carcéral par l'idée d'ancrage socio-économique.

De l'espace neutre à la territorialité... Un pas important à effectuer

« Le territoire carcéral » non seulement espace administratif mais aussi espace de projet socio-économique. La prise en compte de l'établissement carcéral dans un projet de territoire élargi : inclusion sociale et réinsertion ; dimension partenariale centrée sur la **co-construction de ressources spécifiques** et non pas seulement sur le service rendu ou la simple capture de ressources génériques (Zimmermann et al., 2000 ; Glon et Pecqueur, 2016 ; Leroux et Rigamonti, à paraître en 2017, actes des journées de la DAP).

L'hybridation de l'équipement carcéral avec les ressources spécifiques du territoire, notamment en matière d'emploi. Ex. Prison de Muret et le cluster aéronautique



Champ des possibles large : non pas un mais des territoires pertinents d'action

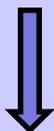
Ex. L'IAE (Insertion par l'activité économique) ; la formation professionnelle ; la création d'entreprise

Pour une inscription territoriale structurante

Cas 1

La prison dans un espace neutre non structurant

Prison



Capture non structurante de ressources génériques
Logique pure de services

Espace neutre
Proximité géographique
Faiblesse des autres proximités

Cas 2

La prison ancrée dans un territoire de projet structurant

Prison



Micro-localisation optimisée
Co-construction de ressources spécifiques
Hybridation
Gouvernance multi-niveaux

Territoire de projet pertinent
Proximités : géographique
organisationnelle institutionnelle

Suppose en amont de l'implantation une réflexion intégrée sur la micro-localisation de la prison + la structuration partenariale locale et les acteurs-clefs + les conditions spatiales et matérielles + les dispositions financières + une communication pédagogique

Bibliographie

- Besser T. et M. Hanson (2003), *The Development of Last Resort: The Impact of New State Prisons on Small Town Economies*, Meeting of the Rural Sociological Society, Montreal, Canada King.
- Bouba-Olga O., Coris M. et Carrincazeaux C. (2008), La proximité : 15 ans déjà !, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 279-287.
- Hooks G., C. Mosher, S. Genter, T. Rotolo and L. Lobao (2010), Revisiting the Impact of Prison Building on Job Growth: Education, Incarceration, and County-Level Employment, 1976–2004, *Social Science Quarterly*, 91(1), pp. 228-244.
- Dubois J. (2009), *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, Collection Res Publica.
- Eason J. (2010), Mapping prison proliferation: Region, rurality, race and disadvantage in prison placement, *Social Science Research*, 39(6), pp.1015-1028.
- Gilly J.P., Leroux I. et Wallet F. (2004), *Gouvernance et proximité*, in *Economie de proximités*, sous la direction de B. Pecqueur et J.B. Zimmermann, Hermes, pp. 187-207.
- Glasmeier A.K. and T. Farrigan (2007), The economic impacts of the prison development boom on persistently poor rural places, *International Regional Science Review*, 30, pp. 274-299.
- Glou E. et Pecqueur B. (2016), *Au cœur des territoires créatifs. Proximités et ressources territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, Collection Espace et Territoires.
- Hooks G., C. Mosher, T. Rotoblo and L. Lobao (2004), The prison industry: carceral expansion and employment in US counties, 1969-1994, *Social Science Quarterly*, 85(1), pp. 37-57.
- Huling T. (2002), *Building a prison economy in rural America*, in *From Invisible Punishment: The Collateral Consequences of Mass Imprisonment*, Marc Mauer and Meda Chesney-Lind Editors, The New Press.
- Jenkins-Smith H. and H. Kunreuther H. (2001), Mitigation and benefits measures as policy tools for siting potentially hazardous facilities: determinants of effectiveness and appropriateness, *Risk Analysis*, 21, pp. 555-571.
- King S., M. Mauer M. and T. Huling (2004), An analysis of the economics of prison siting in rural communities, *Criminology & Public Policy*, pp. 453–480.

Leroux I. (2006), Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique, *Revue Négociations*, 2, pp. 83-98.

Leroux I., Rigamonti E. (à paraître en 2017), Pour une lecture institutionnaliste de l'acceptabilité locale d'un établissement carcéral. Ambivalences économiques et relégation spatiale, revue *Economie et Institutions*.

Leroux I., Rigamonti E. (2016), « Pour une analyse socioéconomique des impacts d'une prison sur sa commune d'accueil. La territorialité interrogée ». In : *Espaces de détention : Territoires, patrimoines et lieux vécus*. Journées d'études internationales de la Direction de l'Administration Pénitentiaire. 1-2/12/2016, Paris.

Leroux I., Rigamonti E. (2015), Construction et gestion matérielle des nouvelles prisons : impacts de l'implantation d'une prison sur sa commune d'accueil, in Cholet D. (sous la Direction de) *Les nouvelles prisons, enquête sur le nouvel univers carcéral français*, Presses Universitaires de Rennes, Collection Essais.

Leroux I., Rigamonti E. (2014), "Un nouveau modèle économique pour de nouvelles prisons. Interrogations sur les partenariats public/privé", in Cholet D., *Les nouvelles prisons : regards pluridisciplinaires*, Rapport pour le Ministère de la Justice, juillet, Paris.

Moran D. (2013), Carceral geography and the spatialities of prison visiting: visitation, recidivism, and hyperincarceration, *Environment and Planning D: Society and Space*, 31(1), pp. 174-190.

Pecqueur B. et Zimmermann J.B. (2004), *Economie de proximités*, Hermes-Lavoisier, 264 p.

Shichor D. (1992), Myths and realities in prison siting, *Crime and delinquency*, 38, pp. 70-87.

Tootle D. (2004), *The Role of Prisons In Rural Development: Do They Contribute to Local Economies?* working paper, materials/Prisons_as_Rural_Development.pdf.

Torre A. (2010), Jalons pour une analyse dynamique des Proximités, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, pp. 409-437.

Whitfield D. (2008), *Economic impact of prisons in rural areas, a review of the issues*, European Services Strategy Unit.

Zimmermann J.B. (coordinateur), Colletis G., Gilly J.P., Leroux I., Pecqueur B., Perrat J. et Rychen F. (2000), "Les dynamiques territoriales de construction de ressources, un bilan de sept études de terrain", *Revue d'Intelligence Economique*, 6-7, pp. 173-185.