Cour des comptes

# LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

## Mettre fin à la fuite en avant

Rapport public thématique

Décembre 2017

# Sommaire

**Délibéré** ..... **7**

**Introduction** ..... **9**

**Chapitre I Une équation budgétaire difficile** ..... **17**

I - Une programmation insatisfaisante des besoins du ministère ..... 18

A - Une programmation défaillante de l'immobilier judiciaire ..... 18

B - Une programmation de l'immobilier pénitentiaire qui ne parvient pas à s'inscrire dans la durée ..... 24

II - Des besoins considérables pour l'avenir ..... 30

A - La nécessité de mieux quantifier les besoins immobiliers de la justice judiciaire ..... 31

B - Le nouveau plan pour l'encellulement individuel ..... 34

III - Le risque d'impasse budgétaire ..... 40

A - L'effet d'éviction des PPP ..... 41

B - Une programmation réaliste à définir ..... 47

**Chapitre II Les PPP : une réponse inadaptée** ..... **51**

I - Des contrats dérogatoires aux règles de la commande publique ..... 52

A - Des contrats globaux ..... 52

B - Des conditions spécifiques de recours posées pour les contrats de partenariat ..... 55

II - Un choix en grande partie guidé par la contrainte budgétaire ..... 57

A - L'intérêt des PPP au regard de la mesure de la dette publique ..... 57

B - Des considérations budgétaires de court terme ..... 59

III - Des montages contractuels coûteux ..... 60

A - Un nombre d'acteurs limité ..... 60

B - Des coûts élevés à tous les stades du contrat ..... 65

C - Une délicate gestion des contrats dans le temps ..... 75

**Chapitre III Une opération emblématique : le nouveau palais de justice de Paris** ..... **89**

I - Une opération majeure ..... 90

A - Le choix du PPP ..... 90

B - Un contrat complexe et coûteux ..... 93

II - Une réalisation confrontée à des aléas ..... 96

A - L'interruption du chantier et la signature d'une transaction ..... 96
B - Une date d'entrée dans les lieux retardée..... 98
C - Un avenant signé juste avant la prise de possession ..... 100
D - Une gestion dans le temps à maîtriser ..... 103

**Conclusion générale .....109**

**Récapitulatif des recommandations .....113**

**Annexes.....115**

**Réponses des administrations et des organismes concernés.....147**

**Les rapports publics de la Cour des comptes**

**- Élaboration et publication -**

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Ils sont diffusés par ***La Documentation Française***.

# Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *La politique immobilière du ministère de la justice, mettre fin à la fuite en avant.*

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, M. Durrleman, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Morell, MM. Barbé, Courtois, Vivet, Maistre, Ténier, Hayez, Mme Podeur, MM. de Gaulle, Uguen, Zerah, Le Mer, Rosenau, Rabaté, Jamet, Cabourdin, Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Mmes Faugère, Mattei, Latournarie-Willems, Girardin, Riou-Canals, M. Levionnois, Mme Thibault, conseillers maîtres, M. Blanchard-Dignac, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vachia, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Lion, conseiller référendaire, M. Rocquet, auditeur, M. Souchet, Mme Bronnec, rapporteurs extérieurs, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Lair, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Barichard, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 5 décembre 2017.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 11 septembre 2017, par la quatrième chambre, présidée par M. Vachia, président de chambre, et composée de MM. Maistre, Ganser, Ténier, Rousselot, Mmes Ratte, Faugère, Gravière-Troadec et Latournarie-Willems, conseillers maîtres, MM. Cordet et Rol-Tanguy, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Lion, conseiller référendaire, Rocquet, auditeur, Souchet, rapporteur extérieur et Mme Bronnec, rapporteure extérieure, et, en tant que contre-rapporteur, M. Lair, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 3 octobre 2017, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

# Introduction

Valorisé à 10 Md€[1] pour 5,5 millions de m², le parc immobilier du ministère de la justice représente 16,4 % en valeur du patrimoine immobilier de l'État et 6 % de la superficie totale occupée par les services de l'État. Il se caractérise par une grande diversité de statuts d'occupation (pleine propriété, mise à disposition, location, etc.) et de composition (âge des bâtiments, architecture, localisation en centre-ville ou en périphérie, etc.). Alors que les bureaux n'en constituent qu'une faible part (4 % en valeur), l'essentiel de cet immobilier contribue spécifiquement au service public de la justice (palais de justice, établissement pénitentiaire, accueil d'hébergement de la protection judiciaire de la jeunesse).

Les bureaux sont principalement constitués des implantations parisiennes du ministère (récemment regroupées sur deux sites principaux : le parc du Millénaire et le site historique de la place Vendôme), auxquelles s'ajoutent neuf extensions en province (plateformes interrégionales du secrétariat général et locaux des services déconcentrés de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

Le parc immobilier pénitentiaire comprend 187 établissements pénitentiaires et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les 3,3 millions de m² de surfaces hors œuvre nette (SHON) qui le composent représentent une valeur patrimoniale de 7,5 Md€ soit 75 % de l'immobilier de la Justice. L'ensemble se caractérise par un contraste fort entre, d'une part, des établissements vétustes du fait de leur ancienneté[2] ou d'un entretien insuffisant, et, d'autre part, des bâtiments plus modernes issus des programmes immobiliers menés au cours des 20 dernières années.

En dépit de ces programmes, dont la réalisation a, de façon récurrente, été décalée dans le temps, la surpopulation carcérale demeure importante,

---

[1] Valeur nette comptable, source : extraction du progiciel *Chorus*, module *RE-FX*. Le chiffre ne tient pas compte des encours.

[2] Il s'agit entre autres des maisons d'arrêt situées dans les centres villes qui ont été construites au XIX$^{e}$ siècle. Au total, 130 constructions datent d'avant 1920. Cependant, ces établissements étant très souvent de taille restreinte, le nombre de places en jeu peut être relativisé.

tout particulièrement dans les maisons d'arrêt où sont détenues des personnes en attente de jugement ou condamnées à de courtes peines. Si le principe de l'encellulement individuel est inscrit dans le code pénal depuis 1875, sa mise en œuvre est sans cesse reportée et la France s'expose à des condamnations internationales en raison de conditions de détention indignes. Celles-ci entretiennent une violence endémique et favorisent l'explosion de mutineries et l'agression de personnels, de même que des phénomènes de prosélytisme et de radicalisation. C'est assez dire que les enjeux immobiliers dépassent de beaucoup la seule question des bâtiments et qu'ils affectent l'exercice même des missions de l'administration pénitentiaire et les conditions de travail des personnels.

Le parc immobilier judiciaire comprend quant à lui 732 sites, dont plus de la moitié sont mis à disposition gratuitement par les collectivités territoriales, représentant 2,2 millions de m² de SHON et une valeur patrimoniale de 1,8 Md€ (18 % du total). Cet ensemble est composite en raison de l'importance des édifices anciens, comportant de nombreux monuments classés ou inscrits, dont une centaine est soumise à la réglementation s'appliquant aux monuments historiques, qui contrastent avec des palais de justice plus récents. Un renouvellement, entrepris depuis une trentaine d'années[3], s'est poursuivi ces dernières années avec des constructions à l'architecture contemporaine[4].

La mise aux normes et l'entretien des bâtiments historiques sont bien souvent coûteux tandis que les palais de justice construits entre 1960 et 1990 présentent, pour nombre d'entre eux, un important degré de dégradation qui affecte l'exercice même des missions juridictionnelles. Le caractère structurant des ouvrages pour cet exercice met en évidence, tout autant que pour l'administration pénitentiaire, l'importance des enjeux immobiliers pour la bonne marche du service public de la justice.

Par comparaison, les 815 sites de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) représentent une part beaucoup plus réduite de l'immobilier de la justice, tant en valeur patrimoniale (0,27 Md€, soit 2,7 % du total) qu'en surface hors œuvre nette (397 453 m² de SHON)[5]. Cependant, les conditions d'accueil des mineurs protégés participent pleinement de l'exercice des missions de la PJJ.

[3] Tel est le cas sur les sites de Bobigny, Créteil, Évry, Draguignan ou de Lyon.
[4] Par exemple, les sites de Besançon, Bordeaux, Caen, Grasse, Grenoble, Melun, Nantes, Pontoise, et Toulouse.
[5] Constitué de petites structures d'hébergement très diverses, disséminées sur le territoire et destinées à accueillir chacune jusqu'à une douzaine d'adolescents, ce parc nécessite en permanence des adaptations, des mises aux normes et des rénovations.

**Tableau n° 1 : principaux indicateurs immobiliers du ministère de la justice**

| Segments | Nombre de sites | SHON en M de m2 | Surface utile brute (SUB), parc domanial en M de m2 | Valorisation (en Md€) |
|---|---|---|---|---|
| Administration pénitentiaire | 300* | 3,3 (55 %) | 2,8 (62 %) | 7,5 (75 %) |
| Justice judiciaire | 732** | 2,2 (37 %) | 1,5 (33,5 %) | 1,8 (18 %) |
| Protection judiciaire de la jeunesse | 815 | 0,4 (7 %) | 0,2 (4,5 %) | 0,3 (3 %) |
| Secrétariat général | 4*** | 0,05 (1 %) | 0,006 (0 %) | 0,4 (4 %) |

** 187 prisons (presque toutes propriété de l'État), 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).*
*** Dont 53 % sont mis à disposition gratuitement par les collectivités territoriales et 25 % propriété du ministère de la justice.*
**** Quatre sites parisiens (Millénaire 1 et 2, Vendôme, Thoréton) auxquels s'ajoutent neuf plateformes interrégionales (PFI) et l'Agence pour l'immobilier de la justice – établissement public du palais de justice de Paris (APIJ-EPPJP).*
*Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la justice*

Pour le ministère de la justice, les enjeux attachés à l'immobilier sont ainsi considérables et constituent un tout. Bien que l'immobilier spécifique de la justice judiciaire – les palais de justice – et celui de l'administration pénitentiaire – les prisons – répondent à des déterminants propres, leur gestion se recoupe en partie. La continuité de la chaîne pénale des services judiciaires interagit nécessairement avec les logiques fonctionnelles qui sous-tendent les choix immobiliers effectués dans chacun de ces domaines.

En effet, la chaîne pénale commence avec l'engagement de poursuites par le ministère public ; elle se poursuit avec les décisions de justice rendues par les juges du siège, puis avec leur mise à l'exécution, assurée notamment par le parquet et par le juge d'application des peines ; elle se prolonge, le cas échéant, par la prise en charge et le suivi des majeurs condamnés par l'administration pénitentiaire. En conséquence, l'identification des besoins, l'architecture pénitentiaire et les différents modes d'organisation au sein des établissements, ne sauraient s'abstraire des choix de politique pénale. Les décisions d'implantation ne sauraient non plus être indépendantes en matière de carte judiciaire et de construction d'établissements compte tenu de la nécessité de

disposer de tribunaux à proximité des lieux de détention, afin d'assurer le suivi de la population pénale[6].

Dès lors, par-delà la dispersion actuelle de la fonction immobilière du ministère de la justice, une approche globale de la gestion de ses immobiliers spécifiques s'avère indispensable pour en assurer la cohérence. Une telle approche doit aussi tenir compte de la dimension budgétaire. Les constructions neuves, les rénovations de bâtiments dégradés, l'entretien et la maintenance des ouvrages représentent de lourdes charges pour le ministère de la justice.

Les masses budgétaires annuelles en jeu sont significatives. En 2017, les dépenses immobilières du ministère prévues par la loi de finances (888,7 M€ de crédits de paiement) représentaient respectivement 13 % du budget de la justice[7] et 13,3 % des dépenses immobilières totales de l'État. Les autorisations d'engagement ouvertes au titre des opérations immobilières (2,4 Md€ en 2017) atteignaient 26,8 % du total des autorisations ouvertes pour la mission *Justice* et 27,3 % de celles ouvertes pour l'ensemble des ministères au titre de la politique immobilière de l'État.

Sur la période récente, le ministère de la justice a bénéficié, pour ses opérations immobilières, d'une augmentation des dotations budgétaires. Entre 2011 et 2016, les dépenses immobilières portées par les programmes 107 – *Administration pénitentiaire* et 166 – *Justice judiciaire* ont progressé de 41 %, pour s'établir à 823 M€ en 2016[8]. La croissance a cependant été plus forte pour le premier (+ 51 %) que pour le second (+ 27 %), comme le montre le tableau suivant :

[6] Le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, remis au Garde des Sceaux le 31 mars 2017 par Jean-René Lecerf, président de la commission du livre blanc, note ainsi que « la proximité avec un tribunal de grande instance (TGI) est donc essentielle, car seule cette juridiction possède l'intégralité des services liés au suivi de la population pénale : le juge d'instruction, le parquet et son service de l'exécution des peines, les juridictions de jugement et le juge d'application des peines. C'est aussi au TGI que siègent le juge des enfants et le juge aux affaires familiales » (p. 95).

[7] Hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

[8] Les dépenses immobilières comprennent celles dites de l'occupant, rattachables par nature au titre 3 et celles dites du propriétaire, imputables au titre 5. Les premières comprennent l'entretien courant, l'énergie et les fluides, les loyers budgétaires et les loyers non budgétaires. Les secondes se répartissent selon trois agrégats : les acquisitions-constructions, les travaux structurants et l'entretien lourd. Ainsi, les dépenses relatives à l'immobilier et relevant du titre 2 ne sont pas prises en compte dans l'analyse.

**Tableau n° 2 : évolution des dépenses de l'occupant et du propriétaire (en M€)**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2011/ 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Programme 107 – Administration pénitentiaire | 351 | 386 | 492 | 478 | 554 | 531 | 51 % |
| Programme 166 – Justice judiciaire | 230 | 308 | 281 | 285 | 310 | 292 | 27 % |
| **TOTAL** | **582** | **695** | **773** | **763** | **864** | **823** | **41 %** |

*Source : ministère de la justice (secrétariat général)*

En dépit de cette croissance, les programmations passées n'ont pu être entièrement conduites à leur terme et les besoins immobiliers demeurent considérables, tant dans le domaine judiciaire que pénitentiaire.

L'une des caractéristiques principales de la politique immobilière du ministère de la justice a été de recourir à des partenariats public/privé (PPP) pour la réalisation des programmes pénitentiaires les plus récents et pour l'opération emblématique de construction du nouveau palais de justice de Paris. Compte tenu du paiement différé qu'ils permettent, de leurs coûts élevés de financement et des charges qu'ils représentent sur de longues durées, le recours important au financement privé a constitué, pour le ministère, une véritable fuite en avant dont les effets sur les marges budgétaires se font sentir de façon croissante.

À l'heure où d'ambitieux programmes immobiliers sont envisagés, notamment au titre du plan pour l'encellulement individuel lancé en octobre 2016 et repris dans le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* remis au Garde des Sceaux en mars 2017, il est important de tirer les enseignements des expériences passées. Avec le recul que permet l'examen de la mise en œuvre des contrats les plus anciens, la Cour s'est attachée à examiner les conditions dans lesquelles le choix de recourir au PPP avait été effectué, à comparer leur coût à d'autres modalités de réalisation et de gestion des ouvrages et à mesurer leur impact budgétaire de long terme.

À l'issue d'une enquête d'ensemble sur la politique immobilière du ministère de la justice, qui a porté, d'une part, sur la programmation des principales opérations réalisées ces dernières années par les services judiciaires et par l'administration pénitentiaire et, d'autre part, sur les modes de réalisation et le pilotage des plus emblématiques d'entre elles par les services de l'État et par l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ), la

Cour a mis en évidence les défis considérables auxquels se trouve confronté le ministère de la justice en matière immobilière.

Au premier rang de ceux-ci figure la nécessité de définir une politique immobilière globale, réaliste et budgétairement supportable. La réorganisation de ses services, intervenue en 2017, constitue un premier pas pour assurer un meilleur pilotage d'ensemble. Sur le plan opérationnel, le ministère dispose avec l'APIJ d'un opérateur dont les compétences techniques sont indiscutables mais dont le positionnement vis-à-vis de ses mandants mériterait d'être mieux défini. Cependant, le défi principal reste celui de la programmation qui gagnerait à s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle plus affirmée, tout en restant compatible avec la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques.

⁂

Cette enquête s'inscrit dans le prolongement de travaux antérieurs de la Cour sur la gestion immobilière du ministère de la justice.

Ceux-ci avaient conduit à un référé du Premier président[9], qui en relevait la dispersion et soulignait le caractère peu assuré du financement dans le temps des opérations immobilières judiciaires. Plus récemment, une insertion au rapport public annuel de 2015[10] sur la réforme de la carte judiciaire évoquait les aspects immobiliers. La Cour relevait que la charge budgétaire correspondante avait été maîtrisée, que 452 opérations immobilières avaient été engagées avec diligence par la Chancellerie, que le parc immobilier avait connu une amélioration plus rapide qu'à l'accoutumée, sans beaucoup de gaspillages, et que la rationalisation des surfaces avait permis de réaliser des économies de fonctionnement.

Dans le domaine pénitentiaire, la Cour avait également eu l'occasion de comparer les deux modes de gestion (publique et mixte) des établissements. Une communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale d'octobre 2011 sur les partenariats public/privé (PPP) pénitentiaires[11] a rappelé les défis auxquels était confrontée l'administration pénitentiaire et les raisons qui avaient motivé le recours au secteur privé. Tout en

[9] Référé du 9 décembre 2009.

[10] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*. Tome I, volume 2. La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre, p.35-62. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[11] Cour des comptes, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, *Les partenariats public-privé pénitentiaires*, octobre 2011, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr

reconnaissant une efficacité indéniable à la solution du partenariat public/privé, la Cour relevait qu'en l'absence d'outils de mesure et de comparaison des coûts respectifs de la gestion pénitentiaire publique et privée, l'appréciation de l'efficience de ce procédé était difficile à établir. Elle estimait cependant que les constructions en marchés de conception-réalisation étaient moins coûteuses que celles conduites en PPP et qu'à périmètre constant la gestion publique pouvait également l'être. Elle soulignait enfin les risques qui pesaient sur la soutenabilité budgétaire de ces opérations.

La Cour avait également examiné en 2008 la gestion de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ), opérateur immobilier du ministère, devenu l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) en janvier 2010.

À ce jour, la politique immobilière du ministère de la justice n'avait jamais donné lieu à un examen d'ensemble portant sur la capacité de cette administration et de son opérateur à conduire des programmes immobiliers ambitieux et sur les conditions de leur financement.

La présente enquête a été conduite auprès du secrétariat général du ministère de la justice, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire ainsi que de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) et de l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP). Elle a également comporté un volet territorial avec des déplacements dans les ressorts des cours d'appel de Paris, Caen, Aix-en-Provence, Lyon, Riom, Colmar et Metz et dans les directions interrégionales des services pénitentiaires de Lyon, Lille et Strasbourg.

La procédure a associé les entreprises concernées. Des questionnaires écrits et des entretiens sur place ont permis la consultation d'un grand nombre de documents se rapportant, notamment, aux seize contrats de partenariat conclus par le ministère de la justice.

Le présent rapport expose d'abord la difficile équation budgétaire à laquelle le ministère de la justice se trouve confronté (I). Il tire ensuite les enseignements du recours passé aux partenariats public/privé et s'attache à démontrer en quoi ces contrats apparaissent inadaptés pour les opérations immobilières à venir (II). Dans le prolongement de ces constats, il examine les conditions de réalisation du nouveau palais de justice de Paris et souligne les points d'attention qu'appelle pour le ministère la gestion de ce contrat hors normes (III).

# Chapitre I

# Une équation budgétaire difficile

L'analyse de la gestion de l'immobilier du ministère de la justice au cours de la période 2011-2016 met en évidence une programmation globalement insatisfaisante, soit qu'elle ait été quasiment inexistante, dans le cas de la justice judiciaire, soit qu'elle ait été soumise à des changements de priorités importants, dans le domaine pénitentiaire. En conséquence, l'allocation des ressources – pourtant en hausse au cours de la période sous revue – aux besoins a souvent été loin d'être optimale.

Pourtant, le ministère de la justice va être confronté, dans les années à venir, à des besoins immobiliers considérables, tant pour la justice judiciaire, même si le travail de prospective en la matière doit être affiné, que pour l'administration pénitentiaire, dans le cadre du plan pour l'encellulement individuel. L'équation budgétaire qui va en résulter sera d'autant plus compliquée que les PPP contractés, à la fois dans le domaine pénitentiaire et pour le nouveau palais de justice de Paris, vont peser sur l'enveloppe des crédits immobiliers du ministère, provoquant un effet d'éviction important pour les autres projets.

Dans ces conditions, il apparaît plus nécessaire que jamais de définir une programmation réaliste, tant physique que financière, des besoins immobiliers du ministère de la justice afin d'éviter de s'enfermer dans une impasse budgétaire.

# I - Une programmation insatisfaisante des besoins du ministère

Si l'immobilier spécifique du ministère de la justice, à savoir les palais de justice et les établissements pénitentiaires, constitue théoriquement un ensemble en interaction, la situation des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire est pourtant assez contrastée en termes de programmation.

En effet, l'immobilier judiciaire souffre d'un manque flagrant de programmation à long terme. Les effets négatifs de cette situation sont en outre accentués par les changements fréquents de priorités et par la régulation budgétaire, qui fait de la dépense immobilière une variable d'ajustement.

À l'inverse, l'administration pénitentiaire s'appuie sur une tradition ancienne de programmation d'ensemble de ses constructions immobilières. Toutefois, malgré la forte hausse des dépenses associées, la mise en œuvre des programmes successifs s'est avérée également insatisfaisante du fait de leurs évolutions incessantes.

## A - Une programmation défaillante de l'immobilier judiciaire

Les services judiciaires ne disposent pas d'une programmation pluriannuelle de leurs opérations immobilières, en dehors de celles prévues dans le budget triennal. Cependant, au cours de la période sous revue, ils ont dû faire face à de nombreux changements qui ont affecté les projets de construction ou de rénovation de palais de justice. En termes budgétaires, la dépense immobilière a souvent servi de variable d'ajustement, empêchant de faire face à l'ensemble des besoins.

### 1 - Une dépense immobilière en hausse bien que soumise à de nombreux aléas

Si les dépenses immobilières des services judiciaires ont nettement augmenté au cours de la période 2011-2016 (passant de 230 à 292 M€), cette tendance tient pour l'essentiel aux dépenses du propriétaire. Celles-ci

ont doublé entre 2011 et 2012 avant de se stabiliser à 134 M€ en moyenne, quand les dépenses de l'occupant stagnaient.

**Tableau n° 3 : évolution des dépenses de l'occupant et du propriétaire pour les services judiciaires**

| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2011-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Programme 166* | Dépenses occupant | 159 | 161 | 159 | 156 | 164 | 168 | 5 % |
| | Dépenses propriétaire | 71 | 147 | 122 | 129 | 146 | 124 | 75 % |
| | **TOTAL** | **230** | **308** | **281** | **285** | **310** | **292** | **27 %** |

*Source : Cour des comptes d'après données des PAP et RAP du programme 166 – Justice judiciaire.*

### *a) Une contrainte budgétaire pesant sur l'entretien courant*

Au sein de l'agrégat des dépenses de l'occupant, l'évolution des dépenses d'entretien courant montre qu'aucun effort n'a été entrepris, cette composante demeurant globalement stable de 2011 à 2014. La chute constatée en 2015 a été expliquée par l'administration par un changement de périmètre. Par ailleurs, les mesures liées aux deux plans de lutte anti-terroriste (PLAT) ont permis d'abonder ce poste de dépenses (8,7 M€ en 2015 et 7,2 M€ en 2016).

**Tableau n° 4 : évolution des crédits de la part « entretien courant » au sein des dépenses de l'occupant (en M€)**

| Programme 166 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dépense exécutée | 60 | 59 | 56 | 60 | 43* | 45 |
| Évolution n/n-1 | - | - 1,7 % | - 5,1 % | + 7,1 % | - 28,3 % | + 4,7 % |

** Changement de périmètre en 2015, les dépenses de nettoyage sont exclues.*
*Source : Cour des comptes à partir des PAP/RAP programme 166 – Justice judiciaire*

En dépit de ces abondements, les dotations accordées sont demeurées très inférieures aux besoins exprimés par les acteurs locaux.

Deux exemples parmi d'autres pris à l'échelon local témoignent de cette situation. Ainsi, la Cour d'appel de Riom enregistre constamment des

taux de satisfaction très faibles pour ses demandes de crédits d'entretien immobilier : ils étaient de 34 % en 2011, de 6 % en 2012, de 14 % en 2013, de 38 % en 2014 et de 67 % en 2015. De même, le budget alloué à l'entretien immobilier de la Cour d'appel de Lyon répond à seulement 51 % des besoins qu'elle avait exprimés en 2016.

En tout état de cause, les insuffisances concernant les dotations budgétaires allouées à l'entretien courant mettent en évidence l'absence de stratégie ministérielle pour l'entretien de son patrimoine immobilier et la nécessité de définir des objectifs clairs et cohérents dans la durée.

### *b) Des dépenses du propriétaire soumises à la régulation budgétaire*

Entre 2011 et 2015, l'amplitude des diminutions de crédits intervenues en cours d'année pour les dépenses du propriétaire des services judiciaires est sensible, surtout sur la période 2013-2015. Leur montant cumulé de 119 M€ correspond à l'équivalent d'une année moyenne d'exécution de cette dépense.

Si certaines explications techniques ponctuelles fournies par le ministère de la justice invitent à nuancer l'appréciation d'ensemble, le report dans le temps des dépenses immobilières sous la contrainte budgétaire reste néanmoins une pratique usuelle au sein du ministère, comme en témoigne le décalage entre la prévision et l'exécution en matière de dépenses d'investissement confiées à l'opérateur chargé de la construction immobilière, l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ), dans le domaine judiciaire[12].

Enfin, l'année 2016 est particulière : comme observé dans le cadre de l'entretien courant, l'effet cumulé des plans de lutte anti-terroriste (PLAT) 1 et 2 (6 M€) et du plan de soutien aux juridictions de mai 2016[13] (8 M€[14]) a conduit exceptionnellement à une exécution des crédits (124 M€) supérieure à la prévision (119 M€).

---

[12] Sur la période 2011-2015, l'écart cumulé a atteint 67 M€.

[13] En effet, un plan de soutien aux juridictions d'un montant global de 107 M€, annoncé par le Garde des Sceaux le 17 mai 2016, prévoyait de consacrer 27 M€ supplémentaires au fonctionnement des juridictions, dont une partie destinée à l'entretien courant. S'agissant de l'investissement, 18 M€ ont été affectés exclusivement à la programmation immobilière.

[14] Les 8 M€ correspondent à des reports de crédits de 2015 à 2016. Par ailleurs, le plan de soutien aux juridictions a permis également le dégel de la réserve de précaution soit 9,5 M€.

**Le plan de lutte anti-terroriste (PLAT) - volet dépenses du propriétaire (investissement)**

- *Le PLAT 1*

Dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste mis en place après les attentats du 11 janvier 2015 (PLAT 1), le budget opérationnel de programme (BOP) immobilier a été doté d'un montant total de 16,25 M€, dont 8,71 M€ en 2015, 5,62 M€ en 2016 et 1,92 M€ (AE et CP) en 2017.

En lien avec les services judiciaires, 56 opérations de sécurisation de sites sensibles, consistant en 43 opérations de déploiement de dispositifs de vidéo protection et alarmes anti-intrusion, huit opérations d'équipements techniques et cinq opérations de sécurisation de la périphérie des bâtiments ont été programmées.

Quatre opérations ont été livrées en 2015 pour 1,1 M€. Pour l'année 2016, 21 opérations ont été réalisées, soit une dépense de 6 M€. Depuis le début de l'exercice 2017, neuf opérations ont abouti. Le second semestre 2017 se traduit par la poursuite de 22 opérations dont la grande majorité sera réceptionnée avant la fin de l'année 2017.

- *Le PLAT 2*

Dans le cadre du second plan anti-terroriste décidé après les attentats du 13 novembre 2015 (PLAT 2), le BOP immobilier a été doté de 11 M€, répartis sur 2016 et 2017, dont 6,4 M€ en AE et 2 M€ en CP en 2016, le reliquat étant versé en 2017.

En lien avec les services judiciaires, 34 opérations ont été programmées, dont huit opérations de protection périphérique, 16 opérations de protection / renforcement des flux et accueil au sein des bâtiments et 12 opérations de moyens techniques et supervision.

Trois opérations ont été livrées en 2016. Depuis le début de l'exercice 2017, trois autres opérations ont abouti. Le second semestre 2017 se traduit par la poursuite de 18 opérations. La fin de l'ensemble des opérations est prévue au plus tard en 2018.

### 2 - Des priorités changeantes

Dans le domaine judiciaire, la programmation immobilière, qui s'articule principalement autour de la préparation du budget triennal, a connu de fréquentes modifications.

### *a) Un mécanisme de programmation essentiellement cadencé par des projections budgétaires triennales*

Hormis la réforme de la carte judiciaire, qui a induit une planification immobilière de long terme, il n'existe pas de programmation à l'image de celle de l'administration pénitentiaire. Si le ministère dispose des outils permettant d'établir un état de son patrimoine immobilier et des opérations en cours par ressort[15], les données ne sont ni exploitées ni orientées dans une perspective globale et de long terme. La programmation immobilière est principalement réalisée en vue des exercices budgétaires triennaux, mais elle ne repose pas sur une véritable planification des travaux reposant sur une analyse des besoins physiques.

La ressource allouée budgétairement apparaît en conséquence insuffisante pour faire face aux besoins très nombreux engendrés par la vétusté des bâtiments et les nécessaires opérations de rénovation et de construction neuve. Aussi, l'administration centrale sélectionne-t-elle annuellement les opérations immobilières à conduire ou poursuivre en fonction des priorités politiques et des ressources budgétaires disponibles.

**La réforme de la carte judiciaire et son volet construction immobilière toujours en cours**

Lancée en 2007 puis déployée en deux ans avec volontarisme, cette réforme a redessiné le paysage des implantations des tribunaux en France qui datait pour partie de 1958.

Elle a porté sur les juridictions de première instance qui ont été analysées au travers de leur activité. Ainsi, 341 juridictions (soit un quart des juridictions judicaires) ont été fermées ; trois tribunaux de grande instance et quatre chambres détachées ont été rouverts depuis, suite à un travail d'évaluation de la reforme ciblée sur quelques cas difficiles.

[15] Document intitulé « actions immobilières sur le ressort » élaboré par chaque direction interrégionale.

Les résultats obtenus apparaissent bénéfiques à bien des égards : les coûts ont été respectés, les objectifs de rationalisation tenus sans dégrader la qualité de la justice, les surfaces sont utilisées de manière plus économe, les ressources humaines réparties de manière plus équilibrée[16].

La révision des implantations judiciaires avait entraîné 119 opérations immobilières provisoires et 333 opérations pérennes, pour un coût total que la Cour avait estimé en 2015 à 347 M€[17].

De ce point de vue, en 2014, la réforme semblait presque menée à terme[18], puisque 28 opérations d'envergure seulement, dont 10[19] confiées à l'APIJ, restaient à finaliser.

Néanmoins, ces 10 dernières constructions tardent à être achevées : au 1er janvier 2017, seule la moitié avait été livrée.

### *b) Des changements fréquents sur la période 2009-2016*

La période sous revue se caractérise, d'une part, par la continuation de la mise en œuvre du programme immobilier lié à la carte judiciaire, et, d'autre part, par la conduite d'autres opérations « hors carte judiciaire ». Or, les modifications dans les deux cas ont été substantielles (cf. annexe n° 2). C'est ainsi que des opérations sur certains sites ont été purement et simplement abandonnées (Dunkerque en 2010, la Rochelle en 2011, Villefontaine en 2014) et que d'autres ont subi un décalage sur un budget triennal ultérieur (sept opérations en 2012).

Ces changements constants de priorités au gré des circonstances fragilisent la cohérence des investissements, qui nécessitent une continuité

[16] Ces points ont été relevés dans le *Rapport public annuel 2015* de la Cour : tome 1, volume 2 (la gestion publique), chapitre 1 (organisation administrative), 2. La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre, p. 35-62. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[17] *Idem*. Les 347 M€ se répartissaient en 329 M€ de dépenses liées aux opérations immobilières suscitées par la réforme, 13,5 M€ de coûts de location dépassant le terme de la réforme, 1 M€ d'implantations de « maisons de la justice et du droit » et enfin 3,5 M€ d'investissements antérieurs dans des juridictions supprimées. Compte tenu des changements de périmètres intervenus depuis, ces différents coûts n'ont pu faire l'objet d'une actualisation poste par poste.

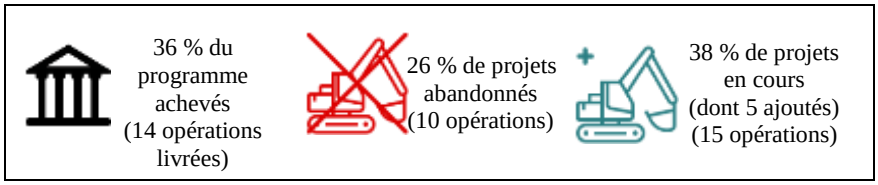
[18] Les crédits nécessaires au financement des opérations immobilières avaient été mis en place rapidement, dès le début de la réforme, favorisant ainsi son accomplissement.

[19] Il s'agit des palais de justice de Bourg-en-Bresse, Limoges, Saint-Malo, Béziers, Lons le Saunier, Quimper, Lisieux, Haguenau, Périgueux Montaigne, Périgueux Sirey.

dans le temps. Un bilan dressé au 1er janvier 2017 permet de recenser l'ensemble des changements de programmation survenus au cours des sept dernières années.

Dans le cadre de la carte judiciaire, sur les 15 opérations prévues en 2010, six ont été abandonnées, cinq ont été livrées, quatre sont en cours de construction. Hors du cadre de la carte judiciaire, sur les 24 opérations programmées (19 dès 2009 et cinq ajoutées ultérieurement), quatre ont été abandonnées, neuf ont été livrées, 11 sont en cours de construction[20].

**Infographie n° 1 : bilan du programme de construction judiciaire depuis 2009**




*Source : Cour des comptes à partir de données du secrétariat général du ministère de la justice*

Ces changements constants de priorités au gré des circonstances fragilisent la cohérence des investissements, qui nécessitent une continuité dans le temps.

## B - Une programmation de l'immobilier pénitentiaire qui ne parvient pas à s'inscrire dans la durée

Dans le domaine pénitentiaire, les programmes immobiliers, qui existent de longue date, se sont toutefois enchaînés au fil de décisions politiques parfois contradictoires, alors même que leur mise en œuvre n'était pas toujours achevée. Par ailleurs, les dépenses, bien qu'en hausse constante au cours de la période sous revue, n'apparaissent pas optimales

[20] À noter toutefois que, parmi les dix opérations abandonnées, c'est-à-dire retirées du plan de charge de l'APIJ, huit ont été reprises par les services délocalisés du secrétariat général du ministère – les départements immobiliers (DI) –, qui peuvent également réaliser des constructions mais d'une ampleur plus modeste que celles conduites par l'APIJ. Pour autant, les budgets alloués suggèrent qu'il s'agit de projets différents. En effet, ils ne dépassent pas 7,5 M€ pour cinq d'entre eux, soit un montant très inférieur aux estimations initiales des opérations envisagées par l'APIJ. Par ailleurs, les trois opérations de la carte judiciaire correspondent à une simple remise en état des bâtiments, éloignée de l'objectif initial du ministère de « réussir l'absorption dans de bonnes conditions des juridictions supprimées par les juridictions absorbantes ».

compte tenu d'une connaissance insuffisante des besoins, notamment pour l'entretien courant, et de la régulation budgétaire.

### 1 - Une gestion de la dépense immobilière de l'administration pénitentiaire à améliorer

Les dépenses immobilières du Programme 107 – *Administration pénitentiaire* ont crû, entre 2011 et 2016, de manière plus marquée pour les dépenses de l'occupant (+ 86 %) que pour les dépenses du propriétaire (+ 29 %).

**Tableau n° 5 : évolution des dépenses de l'occupant et du propriétaire de l'administration pénitentiaire (en M€)**

| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2011-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Programme 107 – Administration pénitentiaire*** | Dépenses occupant | 141 | 158 | 188 | 186 | 223 | 262 | 86 % |
| | Dépenses propriétaire | 210 | 228 | 304 | 292 | 331 | 270 | 29 % |
| | **TOTAL** | **351** | **386** | **492** | **478** | **554** | **532** | **52 %** |

*Source : ministère de la justice (secrétariat général)*

#### *a) Des dépenses d'entretien courant mal identifiées et mal anticipées*

Au sein de l'agrégat des dépenses d'occupant, les dépenses d'entretien occupent une part importante. Leur évolution est difficile à interpréter, les montants figurant dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) présentant d'importantes variations sur la période 2011-2016 (cf. tableau *infra*), que l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure d'expliquer.

**Tableau n° 6 : évolution des prévisions et des dépenses effectives d'entretien courant de l'administration pénitentiaire (en M€)**

| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Données PAP/RAP* | Prévisionnel | 71 | 31 | 22 | 74 | 77 | 72 |
| | Exécuté | 74 | 60 | 23 | 65 | 55 | 50 |

*Source : Cour des comptes à partir des PAP/RAP programme 107 administration pénitentiaire et du document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État*

Faute d'une connaissance précise de ces dépenses, l'administration pénitentiaire ne peut allouer les ressources disponibles de façon optimale ni définir les domaines dans lesquels des efforts devraient être consentis. Pourtant, les besoins en entretien des bâtiments sont importants : le rapport du ministère de la justice sur l'encellulement individuel du 20 septembre 2016 les évalue à près de 130 M€ par an, soit un montant très supérieur à celui observé entre 2011 et 2016.

Un tel effort est essentiel dans la mesure où l'entretien des établissements affecte fortement les conditions de travail des personnels dont le recrutement représente un défi (cf. *infra*). Il est tout aussi nécessaire au regard des conditions de détention des détenus qui font l'objet de critiques répétées, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, la situation de l'entretien courant diffère, selon que les établissements relèvent de la gestion publique, dont les dépenses stagnent, ou de la gestion déléguée, qui correspond à un mode d'organisation où les prestations d'entretien et de services à la personne sont confiées à une entité privée[21], dont la charge progresse fortement. L'essor de la gestion déléguée crée ainsi un effet d'éviction vis-à-vis de la gestion publique. Pour la première, la charge des dépenses de l'occupant se trouve sanctuarisée dans un contrat pluriannuel qui, en contrepartie, génère des dépenses inéluctables chaque année. Pour la seconde, l'entretien est établi annuellement en fonction des crédits disponibles. Ainsi, sur la période 2011-2016, les dépenses d'entretien en gestion publique ont progressé de 1,7 M€ (+ 7 %) tandis que le montant des marchés en gestion déléguée augmentait de 38 M€ (+ 15 %).

[21] En effet, depuis la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, seuls les fonctions de greffe, de direction et de surveillance sont exercées par l'État. Les autres prestations peuvent être attribuées à des personnes de droit privé habilitées dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État.

**Tableau n° 7 : évolution des dépenses de gestion déléguée (hors PPP-Autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA)) et des dépenses d'entretien de la gestion publique (en M€)**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses d'entretien gestion publique | 22,1 | 27,6 | 25,6 | 23,8 | 23,7 | 23,8 |
| Dépenses totales gestion déléguée | 256,3 | 285 | 307,3 | 321,3 | 335,9 | 294,3[22] |

*Source : RAP programme 107 administration pénitentiaire*

En conséquence, l'administration pénitentiaire doit définir une stratégie de moyen terme de remise à niveau de l'entretien de ses établissements, qui ne devra pas faire l'impasse sur l'entretien des établissements en gestion publique.

### *b) Des dépenses du propriétaire affectées par la régulation budgétaire*

Si les dépenses du propriétaire ont sensiblement progressé entre 2011 et 2016, les crédits exécutés sont restés inférieurs aux prévisions initiales sur toute la période, comme en atteste le tableau en annexe n° 1. L'écart représente, selon les années, de 10 % à 23 % du montant initial. En cumulé entre 2011 et 2015, il s'élève à 280 M€, soit l'équivalent de plus d'une année moyenne de budget exécuté. Cette tendance n'a pas été atténuée par l'apport des PLAT 1 et 2 (12 M€ en 2015 et 22 M€ en 2016).

Les réductions de crédits constituent ainsi une variable d'ajustement qui contribue au pilotage du solde de fin d'année. Ce mode de gestion des crédits immobiliers induit cependant des décalages dans les opérations qui se traduisent souvent par des retards et parfois par des dépassements de coûts (cf. *infra*). De manière plus générale, la question de l'adéquation

[22] La baisse de la consommation des crédits de la gestion déléguée, en 2016, n'est pas représentative. En effet, la renégociation de quatre contrats de gestion déléguée, couplée au transfert de la formation professionnelle aux régions et à la gestion publique, a permis une baisse des coûts de l'ordre de 26,2 M€. Par ailleurs, une avance payée en 2015 aux prestataires pour les établissements du nouveau marché a minoré la consommation de 8,2 M€ en 2016.

entre les moyens réellement mis en place et l'ambition affichée des programmes de construction se trouve posée.

Enfin, la disproportion récurrente entre les dépenses de l'occupant et les dépenses du propriétaire, qui les excèdent systématiquement, pose la question de la stratégie du ministère. Celui-ci semble parvenir plus facilement à mobiliser des crédits pour des constructions neuves que pour l'entretien des établissements pénitentiaires. Cet effet d'éviction des dépenses d'investissement sur celles de fonctionnement apparaît préjudiciable à une gestion équilibrée du patrimoine immobilier.

### 2 - Une programmation erratique

Si l'administration pénitentiaire possède une tradition de programmation immobilière, celle-ci a pâti des évolutions successives des différents programmes, au gré de décisions parfois contradictoires.

#### *a) Une capacité de programmation éprouvée, une mise en œuvre longue*

Pour renouveler son parc immobilier vétuste et enrayer une dynamique de surpopulation, l'administration pénitentiaire a mis en place une politique d'augmentation du nombre de places dès les années 1980. Ainsi, depuis plusieurs décennies, elle a pris l'habitude de planifier des constructions sur le long terme. Trois grands projets se sont succédé.

Le programme « 13 000 », décidé en 1987, a permis la construction de 25 établissements, mis en service entre 1990 et 1992[23]. Puis, le programme « 4 000 », lancé en 1995, s'est traduit par la construction de six établissements de plus de 600 places, livrés entre 2003 et 2005. Enfin, le programme « 13 200 », instauré par la loi de programmation et d'orientation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, prévoyait la construction de 12 800 places pour majeurs et 420 places pour mineurs. Il innovait en confiant au secteur privé le financement de la construction.

Ces programmes de construction se sont accompagnés de plans de rénovation des plus grands établissements (maisons d'arrêt de Fleury-

[23] L'originalité de ce programme a été de confier partiellement la gestion de ces établissements à un partenaire privé (la maintenance, l'hôtellerie, la restauration, la santé, le travail, la formation professionnelle et le transport des détenus).

Mérogis, Fresnes et Paris-La Santé, centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes, établissement de Loos-lès-Lille), représentant près d'un cinquième de la capacité de détention des prisons françaises.

Toutefois, l'exécution de ces différents programmes a parfois été très lente. Ainsi, le dernier programme se caractérise par un glissement de calendrier considérable. Son échéance avait été annoncée pour 2006, alors que le premier bâtiment n'a été livré qu'en 2008. En conséquence, son terme, pourtant une première fois décalé à 2012, a de nouveau été dépassé[24], alors même qu'une part des constructions a été abandonnée.

### *b) Les à-coups de la programmation entre 2009 et 2016*

Les années 2009 à 2016 sont marquées par la fin du programme « 13 200 » et le lancement du « nouveau programme immobilier » (NPI). Annoncé en 2010, le NPI, prévoyait la construction de 26 nouveaux établissements pénitentiaires, l'extension de sept établissements existants et la rénovation de 15 autres sites, avec un objectif global de 70 400 places. Après plusieurs modifications, il a connu une réorientation stratégique profonde en 2012, en lien avec l'évolution de la politique pénale, conduisant à d'importants abandons et reports d'opérations. Ainsi, les objectifs du programme, dont le financement n'était pas assuré, ont été modifiés, le programme étant revu à la baisse et réarticulé en deux temps :

- d'ici 2017, le programme dit « 63 500 » projetait la construction de six établissements, l'extension de deux structures, la rénovation de deux sites et la création de trois quartiers nouveau concept (QNC). Il intégrait également l'achèvement du programme « 13 200 » avec les quatre derniers établissements encore en cours de construction, et la continuation de l'opération de rénovation de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;
- au-delà de 2017 et à horizon de 2023, le programme « 3 200 » prévoyait la construction de 13 nouveaux établissements[25] et l'extension de deux centres pénitentiaires.

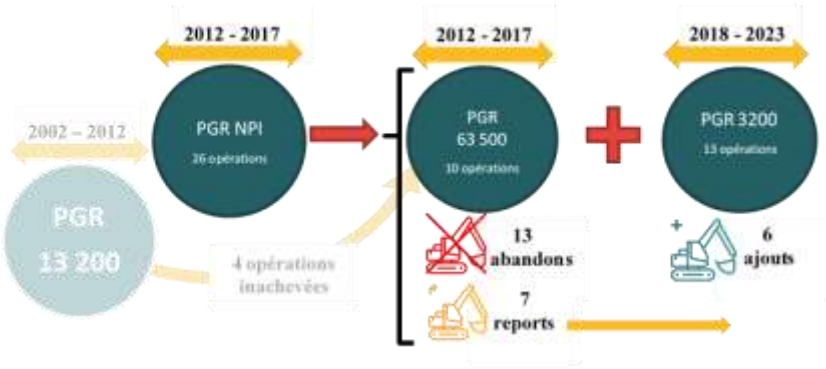
Le programme « 13 200 » est désormais achevé, la livraison du centre pénitentiaire de Draguignan étant intervenue en juin 2017. S'agissant du programme « 63 500 », qui prévoyait 10 constructions,

[24] Deux extensions et trois établissements ont ainsi été construits entre 2012 et 2016.
[25] Sept établissements étaient repris de la programmation précédente et donc décalés. Six opérations étaient ajoutées.

extensions ou rénovations, sept ont été livrées et trois sont en cours d'achèvement. Sur les trois QNC prévus, un a été réalisé et deux ont été annulés.

Toutes les études préalables pour le programme « 3 200 » ont été lancées en 2016. Elles portent sur la construction d'une quinzaine d'établissements permettant d'accroître la capacité de 3 805 places nettes à l'horizon 2024, avec un effort particulier outre-mer.

**Infographie n° 2 : transformation du programme « NPI » en programmes « 63 500 » et « 3 200 »**




*Source : Cour des comptes à partir des données de la DAP*

# II - Des besoins considérables pour l'avenir

Alors que les crédits immobiliers du ministère de la justice apparaissent d'ores et déjà sous tension, l'équation budgétaire va devenir encore plus compliquée dans les années à venir, compte tenu des besoins considérables auxquels le ministère va devoir faire face.

En effet, nombreux sont les défis structurants qui attendent les services judiciaires, que ce soient la mise en œuvre du projet stratégique sur la « justice du XXIe siècle » ou l'inéluctable refonte de la carte des cours d'appel, dont l'impact sur les implantations immobilières du ministère sera majeur, même s'il demeure à ce stade mal appréhendé. Quant à l'objectif, réaffirmé fin 2016, de l'encellulement individuel, il

suppose, pour l'atteindre, le lancement d'un grand nombre de constructions nouvelles d'établissements pénitentiaires.

## A - La nécessité de mieux quantifier les besoins immobiliers de la justice judiciaire

L'immobilier judiciaire se caractérise par une grande hétérogénéité, les palais de justice ayant été réalisés à des époques plus ou moins lointaines. Outre les besoins liés à l'entretien des bâtiments existants, l'évolution des métiers et des pratiques se répercute sur les caractéristiques attendues des palais de justice.

Si, au final, les besoins futurs apparaissent considérables, l'administration n'a cependant procédé à aucun chiffrage prospectif précis.

### 1 - Un parc hétérogène, peu entretenu et mal connu

Les bâtiments historiques exigent des travaux lourds et coûteux pour les mettre aux normes réglementaires, pour assurer la sécurité des personnes et pour en garantir la sûreté.

Si les crédits ouverts au titre des plans de lutte anti-terroriste (PLAT 1 et 2) ont permis la réalisation de travaux urgents, les ressources disponibles n'ont pas permis de couvrir les besoins exprimés par le ministère en ce domaine. Les opérations de gros entretien renouvellement, indispensables à la pérennité du patrimoine, ne peuvent souvent être réalisées.

Le parc immobilier judiciaire comprend également des palais de justice construits entre 1960 et 1990. Ces derniers, qui n'ont pas fait l'objet d'un entretien régulier, présentent un important degré de dégradation. Un audit des bâtiments a notamment été lancé en 2017 pour les tribunaux de grande instance de Meaux, d'Évry et de Bobigny[26]. Dans certains cas, la reconstruction pourrait être préférable à leur réhabilitation.

[26] La Cour n'a pas pu prendre connaissance des résultats de ces audits dans le cadre de la présente instruction.

Pour obtenir une vision par ressort, des schémas directeurs immobiliers avaient été établis au cours de la période 2006-2009. Faute d'avoir été remis à jour depuis, ils sont tombés en désuétude. L'outil dédié à la connaissance du patrimoine immobilier[27] et déployé dans toutes les juridictions pourrait permettre au ministère de connaître l'état de ses palais de justice et de porter un diagnostic permettant de planifier les investissements à venir. Cependant, son utilisation demeure lacunaire et les bases de données restent insuffisantes pour élaborer une programmation globale et fiable des travaux tant d'entretien que de grande ampleur.

**La restructuration du palais de justice de l'Île de la Cité**

À la suite du transfert du tribunal de grande instance de Paris dans ses nouveaux locaux du XVII^e^ arrondissement à compter de 2018, la restructuration du palais de justice historique représente également un projet d'envergure qui pèsera sur le budget du ministère de la justice. Si, à court terme, des travaux légers (estimés à 8 M€) permettront à la Cour de cassation et à la Cour d'appel d'utiliser une partie des surfaces libérées par le tribunal de grande instance, la restructuration de l'ensemble des bâtiments découlera, à plus long terme, des arbitrages à venir sur l'occupation du site. Une première phase de travaux (mise aux normes, réseaux techniques) pourrait être engagée en 2019 à l'issue d'études de maîtrise d'œuvre. La seconde phase portera sur les aménagements spécifiques des entités qui auront été retenues. L'administration n'a pas chiffré le coût de ces deux phases.

### 2 - La mise en œuvre des réformes actuelles et futures

L'application de la loi de modernisation de la justice du XXI^e^ siècle[28] n'est pas sans conséquence sur le plan immobilier. La réforme se décline autour de trois thématiques : le déploiement des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ), la création des futurs pôles sociaux des tribunaux de grande instance et l'intégration des tribunaux de police au sein de ceux de grande instance.

Parmi les 340 SAUJ prévus, les plus importants (au nombre de 71) seront réalisés par les départements immobiliers[29] du secrétariat général.

[27] Le logiciel *Patrimmo*.
[28] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016.
[29] Les départements immobiliers font partie des plateformes interrégionales (PFI), qui sont des services du secrétariat général délocalisés en régions.

Tandis que la livraison de quatre opérations a été anticipée sur les exercices précédents, 22 opérations seront livrées dans le cadre de l'exercice 2017, 28 sont prévues pour l'année 2018 et 17 auront une livraison postérieure au 31 décembre 2018. Le coût de la mise en place des SAUJ est estimé par le ministère à 24 M€.

La loi du 18 novembre 2016 prévoit également le transfert définitif, à compter du 1er janvier 2019, du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) vers les futurs pôles sociaux des tribunaux de grande instance (TGI) spécialement désignés. Les dépenses pour effectuer ces rapprochements sont évaluées à 27 M€.

Enfin, le déplacement des tribunaux de police vers ceux de grande instance représente une opération dont le coût est moins élevé (8 M€ selon le ministère).

Outre ces évolutions, celles portant sur le ressort des cours d'appel et sur leur implantation ne manqueraient pas d'emporter des conséquences dans le domaine immobilier.

### 3 - Des référentiels de construction à faire évoluer

D'une certaine manière, l'ouvrage induit un certain type de fonctionnement juridictionnel et la réflexion sur la conception du bâtiment doit aller de pair avec celle portant sur les évolutions des métiers. La réflexion lancée par le secrétariat général, la direction des services judiciaires et l'APIJ, sur l'évolution des référentiels de construction des palais de justice met en évidence le chemin qui reste à parcourir pour poursuivre l'adaptation de l'immobilier à l'exercice des missions.

Pour la construction des palais de justice, l'administration dispose d'un guide de programmation réalisé en 2011, actualisé en 2012 et complété en 2014[30]. La révision en cours de ce guide nécessite d'aller au-delà des impacts prévisionnels de la loi du 18 novembre 2016 précitée. Elle doit également prendre en compte le caractère structurant de l'immobilier en termes d'organisation des services et d'activité des juridictions. La question de la partition des espaces entre espaces publics et espaces

[30] Par des documents spécifiques sur les salles d'audience, l'ergonomie des postes de travail et le mobilier.

tertiaires devient cardinale, notamment pour organiser les flux de personnes et intégrer les problématiques de contrôle et de sûreté.

La déclinaison des gammes de salles d'audience et de leur dimensionnement en fonction des procédures et de la nature des contentieux doit être étudiée, à l'instar de la réflexion sur la taille des cabinets de magistrats. Au sein des espaces tertiaires, il convient de concilier espaces partagés et espaces privés. La suppression progressive des auditions dans les bureaux pour les juges uniques (juges aux affaires familiales et juges d'application des peines, par exemple) nécessite la création de salles d'audition et implique une organisation du travail différente. L'externalisation du stockage constitue également un enjeu majeur des réflexions en cours.

De la même façon, des évolutions des métiers portant sur la dématérialisation et le télétravail auraient un impact immobilier certain quoique non encore évalué.

## B - Le nouveau plan pour l'encellulement individuel

Le principe de l'encellulement individuel est inscrit dans le code pénal depuis 1875. Pourtant, la surpopulation carcérale reste forte. Au 1er janvier 2017, la France comptait 58 681 places de prison pour un total de 78 796 personnes sous écrou dont 68 819 effectivement détenues.

Si le nombre de personnes détenues a augmenté de 24 % entre 1998 et 2016, les capacités du parc pénitentiaire ont connu une évolution plus limitée (+ 18 %). En conséquence, le taux de densité carcérale s'est accru passant de 112 % à 118 %[31].

[31] Ce taux avait atteint 125 % en 2008.

**Graphique n° 1 : évolution du nombre de détenus et du nombre de places de prison opérationnelles de 1998 à 2016**

*Source : Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, septembre 2016*

### 1 - Un plan centré sur les maisons d'arrêt

Cette moyenne statistique masque une réalité beaucoup plus difficile dans la mesure où la situation est très différente selon les divers types d'établissements pénitentiaires. Ainsi, la surpopulation concerne principalement les maisons d'arrêt, qui accueillent des personnes prévenues ou condamnées à des peines égales ou inférieures à deux années et dont le taux d'occupation atteignait 140,4 % au 1er août 2016.

**Tableau n° 8 : taux d'occupation selon le type d'établissements pénitentiaires**

| Type d'établissements | Capacité opérationnelle | Nombre de personnes détenues | Densité (%) |
|---|---|---|---|
| Maison d'arrêt et quartier maison d'arrêt | 33 263 | 46 705 | 140,4 |
| Centre de détention et quartier centre de détention | 19 646 | 18 083 | 92,0 |
| Maison centrale et quartier maison centrale | 2 335 | 1 749 | 74,9 |
| Centre pour peine aménagée et quartier CPA | 609 | 460 | 75,5 |
| Centre de semi-liberté et quartier SL | 1 193 | 854 | 71,6 |
| Établissement pour mineurs et quartiers mineurs | 1 144 | 759 | 66,3 |
| Centre national d'évaluation et quartier CNE | 317 | 209 | 65,9 |
| **ENSEMBLE** | **58 507** | **68 819** | **117,6** |

*Source : Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel (septembre 2016)*

Pour un même type d'établissements, le taux d'occupation peut également connaître des écarts importants. Pour les centres de détention, par exemple, la moyenne de 92 % se situe dans une fourchette se situant entre 25 % et 146,3 %. Pour les maisons d'arrêt, le taux moyen de 140,4 % recouvre un écart allant de 115,3 % à 200 %.

Le rapport au Parlement sur l'encellulement individuel de septembre 2016 met en évidence la nécessité de faire porter l'effort immobilier en priorité sur les maisons d'arrêt. Selon les estimations de l'administration pénitentiaire, la population carcérale se situerait au 1er janvier 2025 entre 67 137 et 76 254, le nombre de personnes en maisons d'arrêt variant entre 47 724 et 54 205.

L'administration pénitentiaire se donne pour objectif d'atteindre un taux de 80 % d'encellulement individuel à l'horizon 2025. En tenant compte du programme en cours, le nombre de cellules individuelles supplémentaires à construire en maisons d'arrêt se situerait entre 9 481 et 14 666, le nombre de cellules multiples supplémentaires à construire variant entre 828 et 1477. En revanche, au regard de la capacité du parc des autres types d'établissements (25 854 places en 2023), il n'y aurait pas de

nécessité de construire de nouvelles cellules (sous réserve d'une adaptation géographique en fonction des besoins régionaux).

Ce plan, établi à politique pénale inchangée, devrait se traduire par un programme sans précédent de 33 nouveaux établissements, dont 32 maisons d'arrêt et 1 centre de détention auxquels s'ajouteraient 28 quartiers d'accompagnement à la sortie (12 réhabilitations et 16 établissements neufs)[32].

### 2 - Un effort budgétaire considérable

#### *a) Une forte progression des crédits immobiliers*

La construction des 33 établissements envisagés représente un effort budgétaire très significatif. En euros courants, l'ensemble du programme représenterait un montant de 3,8 Md€ dont 3,5 Md€ pour les maisons d'arrêt et 0,3 Md€ pour les quartiers de préparation à la sortie[33].

Selon les estimations de l'administration, qui a simulé le besoin en crédits de paiement entre 2007 et 2017, les dépenses annuelles dépasseraient 400 M€ dès 2021 pour progresser jusqu'à un maximum de 676 M€ en 2025 avant de décroître à nouveau en 2026 et 2027.

**Tableau n° 9 : dépenses prévisionnelles de construction du plan pour l'encellulement individuel (M€)**

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3,5 | 12,2 | 38,1 | 138,2 | 456,3 | 521,6 | 660,5 | 581,5 | 675,6 | 551,7 | 138,2 | 3 777,6 |

*Source : Direction de l'administration pénitentiaire*

Si l'on considère l'ensemble des crédits de paiement alloués à l'administration pénitentiaire (3,6 Md€ en 2017), ce programme représenterait un effort budgétaire très significatif. Il conduirait ainsi à une augmentation de 12,5 % du budget global de la DAP en 2021, de 14,3 % en 2022 et de 18 % en 2023. Une telle progression des crédits du programme 107, qui ne prend pas en compte la croissance des autres catégories de dotation sur la période, apparaît difficile à envisager.

[32] Circulaire du Premier ministre du 6 octobre 2016 relative à la mobilisation du foncier pour le programme immobilier pénitentiaire.
[33] Source : *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* précité.

*b) Un impact significatif sur les autres catégories de dépenses*

Outre les crédits d'investissement nécessaires à la réalisation des établissements, les dépenses de personnel associées atteindraient 737 M€ à l'horizon 2027. Elles induiraient une hausse de 35 % de la masse salariale actuelle de l'administration pénitentiaire, sous réserve que celle-ci parvienne à réaliser les recrutements prévus (cf. *infra*).

Enfin, la mise en service de 32 nouvelles maisons d'arrêt, d'un nouveau centre de détention et des nouveaux quartiers de préparation à la sortie induira de nouvelles charges de fonctionnement ainsi que des dépenses d'équipement pour les nouveaux personnels. L'administration pénitentiaire a estimé les dépenses correspondantes à près de 700 M€ en cumulé d'ici à 2027.

**Tableau n° 10 : estimation des dépenses de fonctionnement associées aux nouveaux établissements**

| (en M€) | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Coût cumulé |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Coûts de fonctionnement et d'équipement | 12,79 | 10,69 | 69,41 | 102,11 | 122,82 | 166,52 | 202,84 | 687,17 |

*Source : Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire (données DAP)*

Au total, les dépenses associées à la réalisation des nouveaux établissements, qui s'élèveraient à 1,5 Md€ en 2025, nécessiteraient une hausse de plus de 40 % des crédits de l'administration pénitentiaire par rapport à 2017.

### 3 - Un défi opérationnel et humain

Pour un tel programme, l'administration pénitentiaire et l'APIJ seraient confrontées à des difficultés opérationnelles et de recrutement.

Sur le plan opérationnel, le phasage des différentes opérations, dont le nombre est sans précédent, implique de définir des priorités et des vagues de livraison successives. La réalisation de l'ensemble des opérations dans un délai aussi court paraît peu réaliste et un étalement dans le temps apparaît nécessaire. L'administration examine l'éventualité de réaliser en priorité les quartiers de préparation à la sortie (QPS).

L'autre défi est lié à l'attractivité des carrières au sein de l'administration pénitentiaire. Les nouveaux établissements nécessiteraient de procéder à des recrutements de personnel évalués à plus de 13 000 agents à l'horizon 2027, dans un contexte où la DAP peine déjà à recruter des personnels pour faire fonctionner les établissements existants. Ainsi, par exemple, pour la dernière promotion, seuls 550 surveillants avaient été recrutés sur les 800 places disponibles. Dans ces conditions, l'administration pénitentiaire apparaît incapable de procéder aux augmentations d'effectifs qu'induirait un tel programme immobilier.

**Tableau n° 11 : besoins de recrutement de l'administration pénitentiaire pour les établissements du PEI 2018-2027**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nouveaux établissements | 456 | 111 | 446 | 1 781 | 1 745 | 3 370 | 1 686 | 1 094 | 1 418 | 1 161 | 13 268 |

*Source : Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire (données DAP)*

**Le rôle central de l'opérateur immobilier du ministère dans la mise en œuvre des futurs programmes**

Depuis 2001, le ministère de la justice a fait le choix de confier à un établissement public à caractère administratif, placé sous sa tutelle, la maîtrise d'ouvrage de ses principales opérations immobilières[34]. Ses responsabilités de maître d'ouvrage ont ensuite été renforcées par le décret du 22 février 2006, aux termes duquel l'agence peut agir « en qualité de maître d'ouvrage pour le compte de l'État »[35]. En outre, la mutualisation de

ses fonctions support avec celles de l'EPPJP a été décidée en 2010[36], date à laquelle l'établissement a été renommé agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

[34] Décret n° 2001-798 du 31 août 2001 portant création de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice dès 2001.
[35] Décret n° 2006-208 du 22 février 2006 relatif au statut de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, article 4.
[36] Décret n° 2010-43 du 12 janvier 2010 relatif à l'établissement public du palais de justice de Paris.

Principal organe bâtisseur du ministère de la justice pour les constructions neuves ou les réhabilitations d'envergure, l'APIJ est compétente pour les opérations d'un montant supérieur à 7 M€ dans le domaine pénitentiaire, le seuil ayant varié au cours du temps et demeurant plus flou pour le domaine judiciaire.

Au-delà de sa mission principale de maîtrise d'ouvrage, l'APIJ a été amenée à participer à la définition de la doctrine du ministère de la justice en matière de PPP et à agir en tant que mandataire de l'État pour la passation de contrats de partenariat et le suivi des opérations qui en ont découlé jusqu'à la prise de possession des bâtiments par le ministère de la justice. Plus récemment, elle s'est vue confier des études sur le devenir du site du palais de justice historique de Paris et du 36 quai des Orfèvres. Aujourd'hui, elle assiste également les services judiciaires dans la définition et la mise en place d'une politique d'exploitation-maintenance des nouveaux palais de justice.

Si les compétences techniques et les réalisations de l'APIJ sont incontestables, trois axes d'amélioration relatifs à son activité opérationnelle ont toutefois été identifiés, en vue des prochains grands chantiers à conduire : son positionnement dans le cycle de vie des opérations immobilières pourrait être mieux valorisé, afin de mieux tirer profit de la période de transition entre la livraison et la préparation de l'exploitation-maintenance des bâtiments ; le partage des responsabilités de maître d'ouvrage avec le ministère de la justice devrait être mieux précisé pour chacune des étapes d'une opération (cf. annexe n° 4) ; enfin, l'équilibre entre internalisation de compétences et recours à des assistances à maîtrise d'ouvrage devrait être réexaminé (cf. annexe n° 5).

## III - Le risque d'impasse budgétaire

Le cumul des besoins en crédits immobiliers du ministère de la justice, préalablement identifiés, met ce dernier face au risque d'une impasse budgétaire, et ce d'autant plus que les PPP déjà engagés vont avoir un effet d'éviction important, tant pour les services judiciaires que pour l'administration pénitentiaire.

Face à cette situation, il est indispensable que le ministère se dote d'une programmation, physique et financière, de ses opérations immobilières, qui soit réaliste et crédible.

## A - L'effet d'éviction des PPP

Alors même que les palais de justice et les établissements pénitentiaires construits en PPP ne représentent qu'une part minoritaire des bâtiments de l'immobilier spécifique du ministère de la justice, le poids financier des loyers que le ministère devra régler sur plusieurs décennies va s'accroître considérablement, obérant ainsi ses capacités de financement pour d'autres opérations.

### 1 - L'impact budgétaire du nouveau TGI de Paris

Cette opération hors normes[37] aura un impact budgétaire important pour les services judicaires. Depuis le 11 août 2017, date de prise de possession du nouveau palais de justice de Paris, l'État doit acquitter les redevances couvrant les charges d'investissement, de financement et de fonctionnement de l'ouvrage, ainsi que la rémunération du partenaire privé.

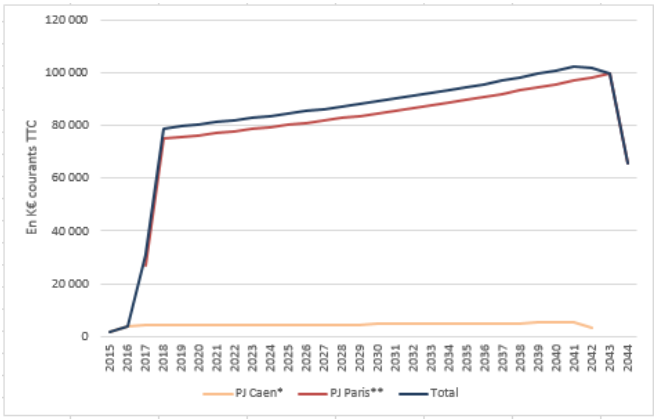
En dehors du palais de justice de Paris, un seul autre contrat de partenariat, pour le tribunal de grande instance de Caen, a été conclu par le ministère de la justice dans le domaine judiciaire[38]. Si l'État acquitte les loyers de ce dernier depuis 2015, c'est essentiellement le PPP de Paris qui représentera un coût important pour le ministère à compter de 2018.

Entre 2018 et 2043, le loyer moyen annuel pour les deux juridictions s'élèvera à 90,3 M€. Sur cette période, il croîtra régulièrement de 1 % à 1,4 % chaque année, soit 30 % au total.

[37] Cf. Chapitre III.

[38] Des PPP ont également été conclus dans le domaine pénitentiaire, pour 14 établissements (cf. *infra*).

**Graphique n° 2 : évolution des loyers de PPP des palais de justice de Paris et de Caen**




*Source : Cour des comptes à partir des données de l'établissement du palais de justice de Paris (EPPJP) et de l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ)*

En 2015, le montant des dépenses consacrées à l'immobilier avait atteint 310 M€. Ainsi, le loyer annuel moyen estimé à 90,3 M€[39] à partir de 2018 représentera 29 % du budget consommé s'il reste constant, alors qu'il se rapporte à seulement deux palais de justice au sein d'un parc immobilier comprenant environ 732 sites. En fonctionnement, le coût annuel moyen des deux PPP, qui s'élèvera à 61 M€ à compter de 2018[40], exercera sur les dépenses immobilières des services judiciaires un indéniable effet d'éviction. Ce montant représentera en effet 37 % de ces dernières.

[39] Ce montant inclut une part de services à la personne qui n'a pas pu être dissociée du loyer et qui ne s'impute pas, en pratique, sur l'enveloppe consacrée aux dépenses immobilières.

[40] Ce montant inclut les dépenses de fonctionnement et de financement du PPP.

Du point de vue de la soutenabilité, au 31 décembre 2016, les restes à payer[41] pour les PPP judiciaires étaient estimés à 2,4 Md€[42]. Ils correspondent à la quasi-totalité du coût des deux PPP.

### 2 - Un financement du plan pour l'encellulement individuel obéré par les PPP existants en matière pénitentiaire

Les PPP pénitentiaires sont constitués de cinq lots de prisons et de la maison d'arrêt de Paris La Santé (MAPLS), soit un total de 14 établissements. Les Lots A et B[43] ont été livrés en milieu et fin d'année 2015, alors que les travaux de la MAPLS seront terminés au dernier trimestre 2018. En conséquence, les loyers annuels PPP vont fortement augmenter entre 2017 et 2019 (+ 26 %).

Ces loyers, qui comprennent les redevances investissement, financement et fonctionnement, atteindront alors un niveau global relativement constant de 223,8 M€ en moyenne entre 2020 et 2036[44]. Ils représenteront alors 40,5 % des crédits consommés en 2015 pour l'immobilier pénitentiaire, titres 3 et 5 confondus. Pour maintenir la part que représentaient les loyers de PPP dans les crédits immobiliers de l'administration pénitentiaire en 2015 (soit 25 %), ces derniers devraient augmenter de 59 % d'ici à 2020.

Cette évolution est difficilement compatible avec les taux de croissance de la dépense en volume et en valeur prévus par les lois de programmation des finances publiques successives. Dès lors, il semble inévitable que les coûts des PPP représentent un pourcentage croissant au sein des dépenses immobilières de l'administration pénitentiaire. Cette évolution aura *de facto* un effet d'éviction sur les autres dépenses

[41] Les restes à payer désignent les autorisations d'engagement consommées et non soldées par un paiement. Ils permettent l'évaluation précise des paiements qui devront intervenir sur un exercice ultérieur et s'imputeront sur l'exécution des budgets futurs.
[42] L'État ne mentionne qu'un montant de 929 M€ de restes à payer dans les documents budgétaires.
[43] Le lot 1 correspond aux établissements de Roanne, Lyon-Corbas, Nancy et Béziers, le lot 2 à ceux du Mans, de Poitiers et du Havre, le lot 3 à ceux de Nantes, Réau et Lille. Le lot A correspond aux établissements de Valence et de Riom et le lot B à celui de Beauvais.
[44] Avec une valeur minimale de 212 M€ en 2028 et maximale de 234 M€ en 2035.

immobilières[45]. Concernant plus particulièrement le titre 3 (fonctionnement), entre 2020 et 2036, les coûts des PPP peuvent être estimés à 170 M€[46] en moyenne (loyers de fonctionnement et financement) alors qu'en 2015, l'ensemble des dépenses immobilières de l'administration pénitentiaire relatives au titre 3 représentait 223 M€[47].

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les PPP ne couvrent que 14 établissements sur les 187 centres pénitentiaires, soit 7,5 %. En termes d'encellulement, ils disposent de 8 910 places pour un nombre de places opérationnelles de 58 663 au 1er décembre 2016, soit 15,2 %.

Enfin, au 31 décembre 2016, les engagements de l'État relatifs aux PPP pénitentiaires, c'est-à-dire les sommes que l'État doit encore payer dans le cadre de ces contrats, peuvent être évalués à 5 Md€ alors qu'ils sont estimés à 1,7 Md€ au vu des autorisations d'engagement (AE) apparaissant dans le rapport annuel de performance de la mission *Justice* 2015. Ce n'est qu'en 2017 que l'administration pénitentiaire a présenté une prévision de dépense globale de crédits de 5 M€ au titre des PPP, sans toutefois modifier la comptabilisation des AE.

**Une comptabilisation des autorisations d'engagement (AE) insuffisante pour évaluer les restes à payer relatifs aux PPP**

Comme l'a régulièrement relevé la Cour dans ses notes d'analyse de l'exécution du budget de l'État concernant la mission *Justice*, la comptabilisation des AE pour les PPP n'est pas conforme aux dispositions de l'article 8 de la LOLF et de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Selon les directives de la direction du budget, les AE ouvertes à la date de la signature du contrat ne prennent en compte que les loyers d'investissement et une indemnité de dédit. La comptabilité des AE

[45] Le rapport public de la Cour sur le service public pénitentiaire de 2010 insistait déjà sur la montée en puissance des loyers versés à des prestataires privés au titre de la gestion déléguée entre 2006 et 2009 (+ 54 %). Il relevait que le budget de l'administration pénitentiaire devenait plus rigide parce que le coût de ces loyers représentait une charge exigible ne pouvant être diminuée par une mesure budgétaire. Ainsi la réserve de précaution pesait seulement sur la gestion publique. Cette tendance tend à s'accentuer en raison d'un plus grand nombre de PPP.

[46] Les loyers de services à la personne sont compris.

n'intègre ni les paiements futurs des loyers relatifs au remboursement du financement, dont le montant est déterminé de manière certaine à la date de fixation des taux, ni ceux se rapportant au fonctionnement alors que leur caractère obligatoire découle du contrat.

Pour ces loyers, le montant annuel des AE ouvertes est égal à celui des crédits de paiement (CP) dus au titre de l'année concernée, à compter de la prise de possession de l'ouvrage. Cette pratique diffère de celle mise en œuvre pour les marchés de gestion déléguée qui s'apparentent pourtant à un contrat de partenariat une fois l'établissement livré. Dans ce cas, le montant des AE ouvertes suite à la signature du contrat couvre l'ensemble des prestations dues sur toute sa durée[47].

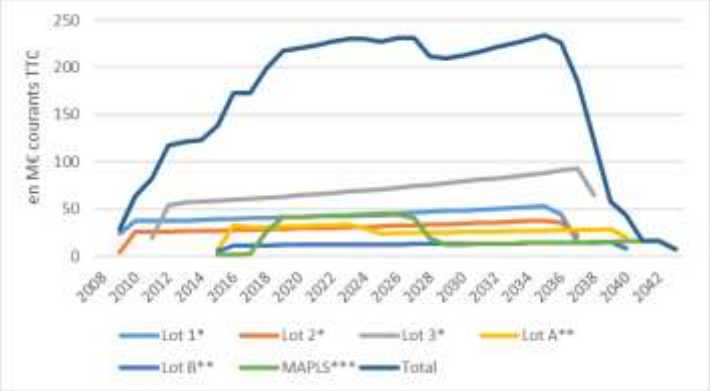
Ainsi, la présentation des AE liées aux PPP par le ministère ne permet pas d'apprécier le montant total des dépenses obligatoires à venir et explique les différences entre les restes à payer calculés à partir des AE établis par l'administration et ceux estimés par la Cour près de trois fois supérieures.

Au regard du seul investissement, la programmation budgétaire du nouveau programme de construction d'établissements pénitentiaires envisagé par le ministère devra tenir compte des opérations déjà réalisées en PPP, mais dont les coûts d'investissement sont en réalité étalés dans le temps. Ainsi, entre 2019 et 2027, les loyers annuels d'investissement (titre 5) dus au titre des PPP pénitentiaires s'élèveront à 64 M€[48], ce qui diminuera d'autant la capacité de financement du programme de construction.

[47] Source : RAP 2015 de la mission *Justice*, p. 145.

[48] Les loyers annuels de financement associés sont évalués à 44 M€ sur la même période.

**Graphique n° 3 : évolution des loyers des PPP pénitentiaires**




*Source : Cour des comptes à partir des données DAP et APIJ*

**Une politique de cession des bâtiments à dynamiser**

Entre 2012 et 2015, le ministère de la justice a vendu 107 bâtiments pour un total de 123,7 M€, soit une moyenne de 31 M€ par an. Le taux de retour au ministère de la justice sur les prix de cession est désormais de 50 % (il était de 55 % en 2013 et 60 % en 2012).

En février 2016 le ministère de la justice avait 83 bâtiments en instance de cession dont cinq étaient considérés comme « faciles » à vendre par la direction de l'immobilier de l'État. Tous les autres étaient considérés comme difficiles (43) voire très difficiles (35) à vendre.

Ces cessions sont en effet complexes, compte tenu d'une part de leur éloignement fréquent des centres urbains (notamment dans le champ pénitentiaire) et d'autre part de leur spécificité architecturale, qui implique des travaux souvent coûteux, lors d'un changement d'affectation.

Les délais prévisionnels de cession sont longs (plus de 5 ans en moyenne). Ces délais moyens sont en outre régulièrement dépassés de plusieurs années. Il est dès lors très difficile d'anticiper des recettes.

L'absence de décision sur les bâtiments désaffectés pèse sur les services déconcentrés qui doivent en assurer l'entretien et la sécurisation. L'engagement du secrétariat général dans une approche plus active de la politique de cession est indispensable pour en faire un interlocuteur plus exigeant de la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

## B - Une programmation réaliste à définir

Au regard du caractère erratique de la programmation immobilière, tant judiciaire que pénitentiaire, au cours des dernières années, la définition d'une stratégie de long terme, prenant en compte les besoins en constructions neuves et en réhabilitation de bâtiments existants ainsi que la durée nécessaire pour conduire des projets à leur terme, constituerait un progrès et éviterait d'incessantes et coûteuses modifications.

Toutefois, pour être crédible et soutenable, cette programmation devra nécessairement procéder à la délicate détermination de priorités.

### 1 - Des opérations de longue durée

La durée moyenne de la construction d'un établissement neuf peut être estimée à partir d'un échantillon d'opérations livrées par l'APIJ. Elle est calculée de la conduite des études préalables jusqu'à la mise en service du bâtiment, sans prendre en compte le temps, parfois important, entre la décision d'investissement et la commande effective à l'agence[49].

Pour les établissements pénitentiaires de type centre pénitentiaire, maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale, soit 21 bâtiments au total représentant un coût de 1,7 Md€, cette durée moyenne atteint six ans et trois mois (cf. annexe n° 15)[50]. Pour les palais de justice, la durée moyenne s'établit à huit ans pour les neuf cas de construction considérés (tribunal de grande instance de Périgueux démoli et reconstruit inclus, cf. annexe n° 16), pour un coût total de 213,4 M€.

Les raisons de ces durées importantes semblent multiples. Certaines phases du processus sont incompressibles. La prospection foncière peut s'avérer longue, notamment dans le cadre d'établissements pénitentiaires

[49] Quand bien même il est nécessaire d'échelonner dans le temps les constructions, l'ordre de lancement des lots en mode conception-réalisation et en mode d'autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT/LOA), qui constituait le cœur du programme, a été passé auprès de l'APIJ presque deux ans après la promulgation de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

[50] Ce calcul est cohérent avec les constats établis dans le rapport au Parlement sur l'encellulement individuel présenté par le Ministre de la justice en septembre 2016. Celui-ci évoque une durée de 10 ans, sensiblement plus grande qui s'explique par le point de départ retenu. Le rapport prend l'annonce politique par le ministre comme point de départ et non le lancement effectif des études préalables.

dont l'acceptabilité est plus difficile. Cependant, l'insuffisance de crédits budgétaires et l'instabilité des programmations, précédemment mises en évidence, sont des facteurs aggravants.

**Infographie n° 3 : durée moyenne de construction d'un établissement des études à la mise en service**

*Source : Cour des comptes à partir de données APIJ*

Pendant la même période, les opérations de réhabilitation achevées ont nécessité des durées de même ordre de grandeur pour le domaine judiciaire (cinq opérations de réhabilitation ont été terminées pendant un laps de temps variant de cinq ans et dix mois à sept ans et six mois pour un montant global de 161,7 M€) mais plus importantes pour le volet pénitentiaire (la première vague de travaux de rénovation de la prison des Baumettes a duré 10 ans, tandis que la rénovation de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis comportant sept lots de travaux et ayant démarré en 2001, comprenait encore, 15 ans après, trois lots en cours d'exécution).

### 2 - Une stratégie à inscrire dans une loi de programmation réaliste

Compte tenu de la durée des opérations immobilières du ministère de la justice, une plus grande stabilité de la programmation immobilière, source d'efficacité et d'efficience, devrait être recherchée en inscrivant la stratégie du ministère en ce domaine dans le cadre d'une loi de programmation globale, incluant les domaines judiciaire et pénitentiaire.

En effet, une telle loi offrirait au Parlement une meilleure visibilité sur la programmation immobilière, l'ampleur supportable de la dépense d'investissement et la réalité de sa déclinaison dans les lois de finances annuelles. Une vision plus globale que celle fournie par l'exercice actuel de budget triennal, qui s'étend sur une durée trop courte pour des investissements et ne permet en général pas de voir les impacts ultérieurs sur les dépenses de masse salariale et de fonctionnement, permettrait une meilleure allocation des ressources pour le ministère de la justice.

À ce titre, il est relevé que les pouvoirs publics ont annoncé la présentation d'une loi quinquennale de programmation des moyens de la justice en 2018, ce qui constituerait un progrès indéniable.

Toutefois, sur le fond, le cumul des besoins en matière d'entretien du parc existant et des projets d'envergure envisagés par le ministère, en particulier le plan pour l'encellulement individuel, qui prévoit la création de 10 000 à 15 000 places de prison, posent un indéniable problème de capacité budgétaire. Bien qu'imparfaitement estimés, notamment dans le domaine judiciaire, les besoins immobiliers du ministère ne sont actuellement pas financés.

Aussi, l'élaboration de la loi de programmation doit-elle être l'occasion d'effectuer des choix délicats, en lissant dans le temps les différentes réalisations nécessaires, ce qui implique de fixer des priorités. En outre, face à cette situation d'impasse budgétaire, la fuite en avant que constituerait la conclusion de nouveaux PPP pour financer une programmation ambitieuse ne saurait être considérée comme une solution raisonnable pour les finances publiques.

### _____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATION* _____

*Le ministère de la justice se trouve confronté à une équation budgétaire particulièrement complexe en matière immobilière.*

*En effet, les moyens que le ministère de la justice a consacrés à l'immobilier ont été insuffisants au regard des besoins recensés et parfois actés dans des plans successifs, tant pour les services judiciaires que pour l'administration pénitentiaire. C'est ainsi que les ajustements budgétaires ont porté quasi-systématiquement sur les dépenses d'investissement qui peuvent être décalées selon le principe de « lissage », tandis que l'effort en entretien courant a été mal anticipé et insuffisant. L'administration pénitentiaire l'estime à 130 M€ par an, alors qu'il n'a jamais dépassé 75 M€ sur la période 2011-2016, tandis que les services judiciaires ont maintenu un niveau de dépenses constamment en deçà des besoins qu'ils exprimaient.*

*Par ailleurs, au vu des annonces faites, les besoins à venir seraient considérables. Du point de vue de l'administration pénitentiaire, le plan pour l'encellulement individuel se présente comme un projet ambitieux, mais il pose la question de la capacité du ministère à mobiliser des ressources, en partie absorbées par la croissance des redevances de PPP, susceptibles de financer la construction et le fonctionnement des nouveaux établissements. Quant aux services judiciaires, si les besoins ne sont pas chiffrés dans leur ensemble, le ministère devra en tout état de cause intégrer les trois réformes en cours sur les SAUJ, le regroupement des*

*juridictions sociales et le transfert des tribunaux de police dans les TGI, ainsi que faire face à des besoins accrus en matière de rénovation de palais de justice vieillissants. Comme pour l'administration pénitentiaire, l'effet d'éviction des loyers des PPP des TGI de Caen et de Paris dans les décennies à venir risque d'enfermer le ministère dans une véritable impasse budgétaire.*

*Il apparaît dès lors indispensable que le ministère de la justice se dote d'une programmation physique et budgétaire de ses opérations à venir, dans le cadre d'une loi de programmation pluriannuelle dépassant l'horizon temporel trop restreint des lois de programmation des finances publiques, tout en restant pleinement compatible avec ces dernières. Toutefois, pour être crédible, cette programmation devra nécessairement arrêter des priorités, l'ensemble des besoins recensés et des objectifs fixés n'étant pas soutenables en l'état actuel.*

*En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :*

1. *inscrire la stratégie immobilière du ministère de la justice dans une loi de programmation pluriannuelle réaliste au regard de la trajectoire des finances publiques et prenant en compte les domaines pénitentiaire et judiciaire.*

# Chapitre II

# Les PPP : une réponse inadaptée

Confronté aux défis que représentent la forte augmentation de la population carcérale et le caractère vétuste du parc pénitentiaire, le ministère de la justice a été amené à recourir au secteur privé depuis la fin des années 1980. Dans un premier temps, la gestion et la maintenance d'établissements, ainsi que la fourniture de services à la personne, furent confiés à l'entreprise, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler « la gestion déléguée ». Puis, à compter du début des années 2000, des groupes d'entreprises se sont vu confier non seulement la gestion et l'exploitation de prisons mais aussi, la conception, le financement et la construction de quatorze d'entre elles.

Après avoir envisagé, dans les années 2009-2012, d'étendre le recours au secteur privé à la réalisation de palais de justice, le ministère de la justice n'a conclu des contrats de partenariat que pour deux d'entre eux. Toutefois, la réalisation du nouveau palais de justice de Paris selon cette formule constitue une opération d'une ampleur inédite pour ce ministère[51].

L'ensemble des loyers correspondants aux seize contrats de partenariat signés représente un montant global de 8,1 Md€. Le recours à ces dispositifs dérogatoires du droit commun de la commande publique a résulté d'un choix volontariste de l'État, qui s'est appuyé sur la forte implication de l'opérateur immobilier du ministère de la justice pour conduire ces opérations. L'Agence publique pour l'immobilier de la justice a en effet développé une expertise reconnue en ce domaine qui a contribué à valider les choix de la Chancellerie.

[51] Cf. chapitre III du présent rapport.

Le recours, sous différentes formes, à des partenariats public-privé a constitué, entre 2006 et 2014, une des caractéristiques majeures de la politique immobilière du ministère de la justice. Leur nombre et le recul que permet l'examen de l'exécution contractuelle pour les plus anciens d'entre eux, livrés entre 2008 et 2011, permet de porter une appréciation d'ensemble sur la gestion de ces contrats globaux. Au moment où de nouveaux programmes immobiliers sont envisagés, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, la question du caractère approprié ou non de l'appel au secteur privé pour réaliser et exploiter les ouvrages mérite d'être posée à la lumière des enseignements susceptibles d'être tirés des expériences précédentes.

À cet égard, le recours à ces contrats dérogatoires (I) a résulté d'un choix volontariste, en grande partie guidé par la contrainte budgétaire (II) qui, sur le long terme, se révèle particulièrement coûteux (III).

# I - Des contrats dérogatoires aux règles de la commande publique

## A - Des contrats globaux

### 1 - Des contrats incluant nécessairement la réalisation, le financement et l'entretien des ouvrages

Les partenariats public-privé sont des contrats globaux comprenant au moins le financement de tout ou partie de l'opération, la construction ou la transformation des ouvrages, l'entretien et la maintenance de ces derniers. La conception, qui n'est pas obligatoirement incluse dans le périmètre du projet, est en pratique comprise dans celui-ci. Par ailleurs, le titulaire du contrat peut également fournir des prestations concourant soit à l'exercice par la personne publique de sa mission de service public, soit même à l'exercice d'activités étrangères à l'exécution du service public[52].

Les textes ne prévoient pas de durée minimale pour les contrats de partenariat mais leur durée correspond généralement à la période d'amortissement des ouvrages. À l'instar des délégations de service public,

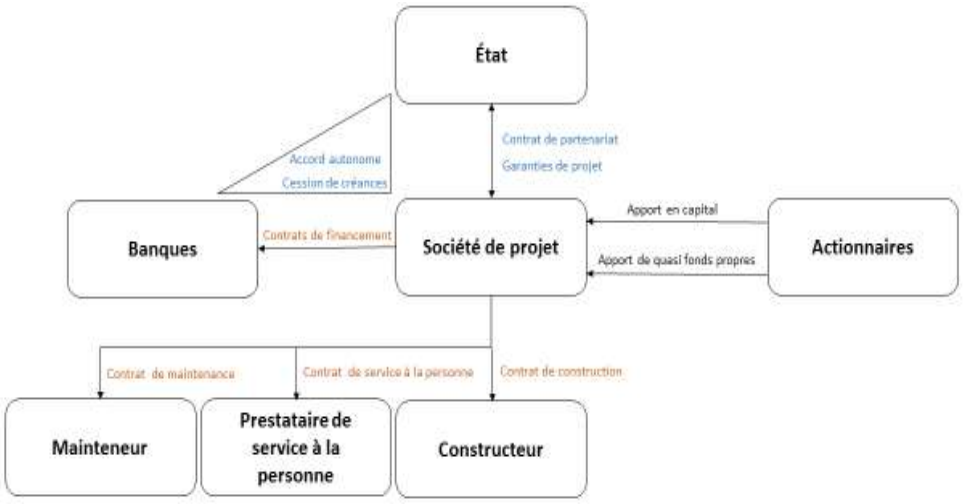
[52] Afin de bénéficier de recettes annexes, par exemple.

dont ils se distinguent par le mode de rémunération, ces contrats impliquent le maintien d'une relation contractuelle longue, de l'ordre d'une trentaine d'années, entre le partenaire et la personne publique.

Le partenaire est rémunéré sous la forme d'une redevance payée par la personne publique et étalée sur la durée du contrat, mais dont la mise en paiement débute à compter de la prise de possession de l'ouvrage par l'administration. L'une des caractéristiques fondamentales du contrat est la formalisation dans celui-ci d'un partage des risques, dont il résulte une structure de financement et de garanties. La rémunération du partenaire est susceptible de varier en fonction de résultats associés à des objectifs de performance. À cet égard, le contrat doit nécessairement prévoir les modalités de contrôle par la personne publique de son exécution et du respect de ces objectifs.

Outre le contrat lui-même, la documentation contractuelle traduit les relations existant entre les différents intervenants de l'opération.

**Schéma n° 1 : relations contractuelles au sein de la société de projet et avec l'État**




*Source : Cour des comptes*

### 2 - Une maîtrise d'ouvrage privée et un paiement différé

Jusqu'à l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics[53], la définition des marchés publics de travaux faisait référence à la maîtrise d'ouvrage publique. Dès lors, les contrats de partenariat, dans lesquels la maîtrise d'ouvrage est privée, relevaient d'un régime juridique différent. De même, alors que les marchés publics ne pouvaient contenir des clauses de paiement différé, les PPP, qui avaient notamment pour caractéristique de lisser les paiements sur la durée du contrat, échappaient à cette prohibition[54].

D'une manière générale, le caractère global du contrat de partenariat distinguait celui-ci d'un marché public. Néanmoins, le droit de la commande publique avait prévu la possibilité, dans certaines hypothèses, de marchés de conception-réalisation et même de marchés de conception-réalisation, entretien-maintenance (CREM). Si les possibilités de recours à ces formules ont été élargies par l'ordonnance du 23 juillet 2015, celles-ci ne permettent aux personnes publiques[55] de déroger ni à l'obligation de maîtrise d'ouvrage publique, ni à l'interdiction du paiement différé.

Enfin, le code des marchés publics de 2006 avait innové en posant le principe de l'allotissement. Les marchés devaient être passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permettait pas l'identification de prestations distinctes. Cette obligation ne pouvait être écartée que dans certaines hypothèses limitativement énumérées. Par nature, le caractère global du contrat de partenariat, qui vise à réduire les risques d'interface, et l'ampleur des projets s'oppose à la logique de l'allotissement[56].

### 3 - Deux régimes successifs de partenariat

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice précitée, couvrant la période 2002-2007, avait ouvert au domaine de la justice la possibilité de recourir à la procédure dite d'autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA). Avec

[53] Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.
[54] Sur ce point, l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée a maintenu l'interdiction pour les marchés publics. Néanmoins, les marchés de partenariat, qui ont succédé aux contrats de partenariat, échappent toujours à cette prohibition.
[55] Dénommées « pouvoirs adjudicateurs » en droit de la commande publique.
[56] Une mesure correctrice vise à réserver une part des travaux de sous-traitance à des PME et à des artisans.

cette formule, l'administration pénitentiaire a pu confier à un opérateur privé, par convention de bail, le financement, la conception et la réalisation, ainsi que la responsabilité de l'entretien et de la maintenance de l'établissement, moyennant le versement de loyers pendant 30 ans, avant d'en devenir propriétaire. La convention de bail, non soumise au code des marchés publics, définissait la consistance, le loyer à compter de la mise à disposition de l'établissement et les modalités d'exécution des prestations. L'AOT précisait la durée de l'occupation, les conditions de résiliation et de retrait du titre, l'affectation des installations à l'échéance de l'autorisation, l'engagement du bénéficiaire à financer la construction ainsi que l'engagement de l'État à verser un loyer à compter de la prise de possession des lieux. Sept établissements ont ainsi été réalisés[57].

À compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 juin 2004, cette formule a été remplacée par celle du contrat de partenariat, qui permettait à l'administration de passer un contrat avec un interlocuteur unique chargé de la conception, de la réalisation et du financement de l'opération, ainsi que l'entretien-maintenance de l'ouvrage et les services à la personne. Dans cette formule, l'administration pénitentiaire n'avait pas à recourir à un marché distinct pour les prestations à la personne (la « gestion déléguée »). Six établissements ont ainsi été réalisés[58]. Un septième est en cours de construction[59]. Le futur palais de justice de Paris et le tribunal de grande instance de Caen ont également été réalisés ainsi.

## B - Des conditions spécifiques de recours posées pour les contrats de partenariat

En raison de leur caractère dérogatoire, le recours aux contrats de partenariats est assorti de conditions spécifiques.

### 1 - Des critères limitativement énumérés par les textes

Les contrats de partenariat ne pouvaient être conclus qu'après la réalisation d'une évaluation préalable qui, pour l'État, devait être validée par la mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPP). Cette

[57] Il s'agit des établissements de Roanne, Lyon-Corbas, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Mans, Le Havre.
[58] Les établissements de Réau, Lille Annœullin, Nantes, Riom, Valence et Beauvais.
[59] La réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris La Santé.

évaluation devait indiquer si l'opération en cause était éligible à l'un des trois critères susceptibles de justifier le recours à un partenariat : la complexité du projet, le caractère d'urgence ou l'efficience économique.

Une opération était considérée comme complexe lorsque la personne publique était dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire ses besoins ou d'évaluer ce que le marché pouvait offrir en termes de solutions techniques, financières ou juridiques. L'ordonnance de juin 2004 disposait qu'un projet présentait un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agissait de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible.

À ces deux critères, la loi du 28 juillet 2008[60] a ajouté celui de l'efficience. Un contrat de partenariat pouvait être conclu si, au regard de l'évaluation préalable, il s'avérait que, compte soit tenu des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présentait un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique[61].

### 2 - Des évaluations préalables favorables à la solution du contrat de partenariat

Les évaluations préalables examinées par la Cour dans le cadre de la présente enquête appellent des constats similaires à ceux relevés dans une communication d'octobre 2011 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale portant sur les partenariats public-privé pénitentiaires.

Le choix d'un unique scénario de référence en maîtrise d'ouvrage publique et la prise en compte d'hypothèses favorables au contrat de

[60] Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

[61] Les critères de complexité, d'urgence et d'efficience ne sont plus visés par l'ordonnance du 23 juillet 2015. Désormais, un marché de partenariat ne peut être conclu que si le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet. En outre, les acheteurs publics ne peuvent y recourir que si la valeur du marché est supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire en fonction de la nature et de l'objet du contrat, des capacités techniques et financières de l'acheteur et de l'intensité du risque encouru.

partenariat se traduisent systématiquement par des bilans concluant à l'intérêt de recourir à cette formule. Les référentiels de coûts d'entretien, de maintenance et de renouvellement en gestion publique et en gestion déléguée ne sont pas transparents, et les données chiffrées retenues ne sont pas documentées. La pertinence de la justification du recours à un contrat de partenariat par la complexité technique et fonctionnelle, ainsi que financière et juridique, repose davantage sur la complexité interne au contrat que sur un facteur externe de complexité.

Le critère de l'efficience, estimé rempli par les évaluations préalables, repose sur la valorisation de l'avantage socio-économique procuré par une mise à disposition plus rapide de l'ouvrage en PPP et sur la prise en compte des risques encourus en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Considérant que le contrat de partenariat permet d'optimiser le partage des risques entre la personne publique et le partenaire privé, les évaluations préalables quantifient les risques supportés par l'administration en scénario de référence (MOP) selon une méthode statistique : de la sorte, alors que le scénario de référence présente un coût global moindre que le contrat de partenariat, la prise en compte des risques et de l'avantage socio-économique estimé rend le calcul favorable à ce dernier.

## II - Un choix en grande partie guidé par la contrainte budgétaire

Pour le ministère de la justice, le recours à des solutions de préfinancement privé des opérations a, en grande partie, reposé sur des considérations budgétaires et comptables.

### A - L'intérêt des PPP au regard de la mesure de la dette publique

En 2004, Eurostat avait recommandé de ne pas comptabiliser les PPP dans les actifs publics ni dans la dette publique lorsque le partenaire privé supportait le risque de construction et qu'il supportait l'un ou l'autre du risque d'indisponibilité et du risque lié à la demande. Cette position a constitué un des motifs de l'adoption de l'ordonnance de 2004 sur les contrats de partenariat et de leur essor jusqu'en 2010.

Or, à partir de 2010, Eurostat a revu sa position et a considéré qu'un contrat serait désormais classé en dette publique dès lors que le financement public serait prédominant. La part de financement public devait s'apprécier en cumulant les financements directs et indirects, c'est-à-dire les garanties publiques apportées à des financements privés. Dans la mesure où les contrats de partenariat conclus par le ministère de la justice sont assortis d'une clause d'acceptation de cession de créance par laquelle l'État garantit aux prêteurs le remboursement d'un montant de dette dépassant la moitié de l'actif livré, l'engagement de paiement consenti devait être consolidé dans la dette publique à compter de 2010.

S'il ne peut plus désormais constituer un motif de recours au contrat de partenariat, le caractère historiquement « déconsolidant » des PPP a indubitablement joué un rôle majeur dans le choix de cette formule par le ministère de la justice. Ainsi, en 2008, le futur programme pénitentiaire était *a priori* prévu en PPP. Pour les opérations judiciaires, la réalisation éventuelle d'un ou plusieurs projets en PPP dépendait des propositions que l'APIJ pourrait formuler. La perspective de recourir à des PPP pour réaliser des palais de justice s'est renforcée avec la présentation au cabinet du Garde des Sceaux, en janvier 2009, de l'intérêt de cette solution. Une liste d'opérations envisageables en PPP avait été préparée et plusieurs d'entre elles furent alors retenues[62].

En janvier 2010, le garde des Sceaux avait annoncé la mise en service fin 2015 de 11 établissements pénitentiaires, dont 10 réalisés en PPP, le onzième, Orléans, étant réalisé en conception-réalisation. Cependant, la nouvelle doctrine d'Eurostat allait se traduire par une révision à la baisse des opérations conduites en PPP. Alors que l'ensemble du programme était encore prévu en PPP en mars 2010, seul le premier tiers de ce programme fut confirmé en PPP[63].

S'agissant des opérations judiciaires, initialement prévues en PPP, elles seront finalement toutes conduites en maîtrise d'ouvrage publique, à l'exception de celle de Caen réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat. Celle-ci restant la seule du genre aux côtés de la réalisation du futur palais de justice de Paris décidée en 2009.

Le changement de doctrine d'Eurostat n'a cependant pas retiré tout intérêt aux PPP du point de vue de la gestion de la dette publique. En effet, les marchés financiers suivent attentivement le volume annuel d'émission obligataire et, de ce point de vue, le recours à un PPP limite, toutes choses égales par ailleurs, les émissions de l'Agence France Trésor.

[62] Strasbourg, Lille, Poitiers, un lot regroupant Bourg-en-Bresse et Limoges, un lot regroupant Nord Isère et Caen.

[63] Le second tiers du programme devait être réalisé en conception-réalisation et le mode de réalisation du dernier tiers restait indéterminé.

## B - Des considérations budgétaires de court terme

Dans un rapport de décembre 2012[64], l'Inspection générale des finances relevait que « les acheteurs publics continuent de recourir aux PPP pour s'affranchir des contraintes budgétaires ». De fait, la dérogation à l'interdiction de paiement différé qui existe pour les marchés publics permet d'étaler dans le temps la dépense d'investissement et d'éviter de mobiliser sur une seule opération le budget d'investissement d'une année.

La signature d'un contrat de partenariat a en outre pour effet de décaler de plusieurs années le début des paiements qui ne commencent qu'à compter de la prise de possession de l'ouvrage. Ainsi, par exemple, les opérations relatives aux lots A et B, décidées en 2010, n'ont donné lieu à paiement qu'à partir d'octobre 2015. Il en va de même pour l'opération du tribunal de grande instance de Caen, dont les premiers paiements sont intervenus en juillet 2015 et pour celui de Paris dont la première échéance a été fixée au 14 novembre 2017. Ce décalage, qui dépasse l'horizon des budgets triennaux, desserre de façon temporaire la contrainte budgétaire.

Le recours au PPP permet également de contourner les normes de progression des dépenses assignées au budget de l'État, qu'il s'agisse de limiter l'évolution de la dépense en volume ou en valeur, ou de la réduire par rapport à un tendanciel. Le risque de contournement de la norme de dépenses par les PPP avait été relevé dans un rapport de l'Inspection générale des finances de mai 2012[65].

En raison de leur durée, les contrats de partenariat dépassent l'horizon de la gestion budgétaire tant annuelle que pluriannuelle. En conséquence, les gestionnaires n'intègrent dans leurs prévisions que les loyers annuels. Du point de vue de la gestion immobilière, les PPP permettent de sanctuariser des crédits et d'échapper à la régulation qui, par voie de conséquence, est supportée par les opérations conduites en maîtrise d'ouvrage publique. Les contrats de partenariat permettent également de disposer de ressources pour effectuer des dépenses d'entretien-maintenance, alors qu'en gestion publique ces dépenses font fréquemment l'objet de révisions à la baisse.

Dans la communication précitée d'octobre 2011, la Cour soulignait le risque d'effet d'éviction sur les autres dépenses de l'administration pénitentiaire en raison de la part croissante que représenteraient les loyers

[64] Rapport IGF n° 2012-M-027-02 de décembre 2012.
[65] Rapport IGF n° 2012-M-008-03, mai 2012, *Maîtriser les dépenses de l'État pour revenir à l'équilibre des finances publiques : enjeux et leviers d'action*.

de PPP tant en investissement qu'en fonctionnement. Si ce risque se matérialise à la suite des opérations engagées (cf. *supra*), des dispositions ont été adoptées pour tenter de le prévenir pour les opérations futures.

Le décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012 rend obligatoire la réalisation d'une étude portant sur l'ensemble des conséquences de ces opérations sur les finances publiques, sur la disponibilité des crédits ainsi que sur leur compatibilité avec les orientations de la politique immobilière de l'État. Applicables aux opérations donnant lieu à publication d'un avis d'appel public à la concurrence ou à l'engagement d'une consultation à compter du 1er novembre 2012, ces dispositions ne concernaient pas les opérations examinées dans le cadre de l'enquête de la Cour, qui n'ont ainsi pas été analysées sous cet angle par l'administration.

De la même manière, en raison de leurs dates, ces opérations n'étaient pas soumises aux dispositions du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics. Elles n'ont donc pas fait l'objet de l'évaluation socio-économique préalable prévue par ce décret pour les projets dont le montant d'investissement est supérieur à 100 M€.

## III - Des montages contractuels coûteux

Le marché des PPP est formé par un nombre limité d'acteurs ayant la capacité à mener à bien des opérations complexes (A). Le recours à cette formule s'accompagne de coûts élevés de financement, d'investissement et d'exploitation (B). D'une longue durée, ces contrats rigides se caractérisent par une difficile gestion dans le temps (C).

### A - Un nombre d'acteurs limité

Les opérations en PPP ne peuvent être réalisées que par un nombre d'acteurs limité en raison de leur complexité et de leur taille.

### 1 - Des opérations complexes et de grande ampleur

Dans le cadre des missions qui lui étaient confiées, l'APIJ a développé en 2009 et 2010 une réflexion sur le périmètre des contrats de partenariat tant pénitentiaires que judiciaires.

#### *a) Des périmètres élargis dans le domaine pénitentiaire*

À la différence des opérations conduites en AOT-LOA, pour lesquelles seuls les services « bâtimentaires[66] » étaient associés, les opérations réalisées dans le cadre d'un contrat de partenariat comprenaient également des services à la personne[67]. Alors que dans un rapport d'avril 2009, l'Inspection générale des finances recommandait de restreindre le périmètre du contrat de partenariat aux seuls services bâtimentaires qui génèrent des gains et, en tout état de cause, de ne pas y inclure le travail pénitentiaire et la formation professionnelle, l'APIJ, qui avait réactualisé en mars 2010 son modèle d'analyse des services en coûts moyens, estimait qu'il convenait d'atténuer certaines conclusions du rapport de l'IGF.

L'Agence considérait que l'association d'un contrat de partenariat limité aux services bâtimentaires avec un marché de gestion déléguée pour les services à la personne n'était pas optimale car elle induisait une complexité opérationnelle accrue pour les directions d'établissement. Un contrat de partenariat élargi à l'ensemble des services à la personne permettait au contraire à l'administration pénitentiaire de n'avoir qu'un seul interlocuteur et de développer une démarche en coût global. Cette solution devait favoriser la recherche de synergies entre la construction et l'exploitation. Il pouvait être envisagé de limiter la durée des services à la personne sur une période de neuf ans. Il était nécessaire d'inclure plusieurs lots dans les contrats pour que ces derniers deviennent plus avantageux que la maîtrise d'ouvrage publique.

---

[66] Maintenance, gros entretien renouvellement, contrôles légaux de conformité, fourniture des énergies et fluides, propreté et hygiène des locaux ou espaces extérieurs, gestion des déchets.

[67] Travail pénitentiaire, formation professionnelle, restauration des détenus, hôtellerie et buanderie, cantine, transport, accueil des familles, restauration du personnel.

*b) Des PPP judiciaires pour les seuls projets de taille importante*

En janvier 2009, l'APIJ a défini une doctrine en matière de recours aux PPP pour des opérations judiciaires. Les gains attendus de cette formule tenaient à une meilleure maîtrise des délais et aux meilleures performances immobilières et environnementales des ouvrages ainsi réalisés. Pour des opérations de restructuration, le relogement des juridictions hors du bâtiment pendant la durée des travaux pouvait être confié au titulaire du contrat.

Toutefois, le montant des travaux devait être suffisamment significatif pour justifier le recours aux PPP. En ce qui concerne les services, il convenait *a minima* d'inclure les services bâtimentaires, la gestion des fluides et le gardiennage. La gestion du parking, du mobilier, du courrier interne, des salles, des scellés et de l'archivage devrait pouvoir être, le cas échéant, être confiée au partenaire, de même que l'accueil directionnel, la reprographie et la numérisation. L'APIJ préconisait par ailleurs d'intégrer la maîtrise d'œuvre dans le champ du contrat et de demander aux candidats de présenter plusieurs maîtres d'œuvre dont les propositions seraient évaluées par une commission chargée d'examiner la qualité architecturale. Au regard des conditions financières du moment, les contrats de partenariat ne restaient avantageux que pour des projets de 80 à 170 M€.

**2 - Un petit nombre d'acteurs**

*a) Pour la réalisation des ouvrages*

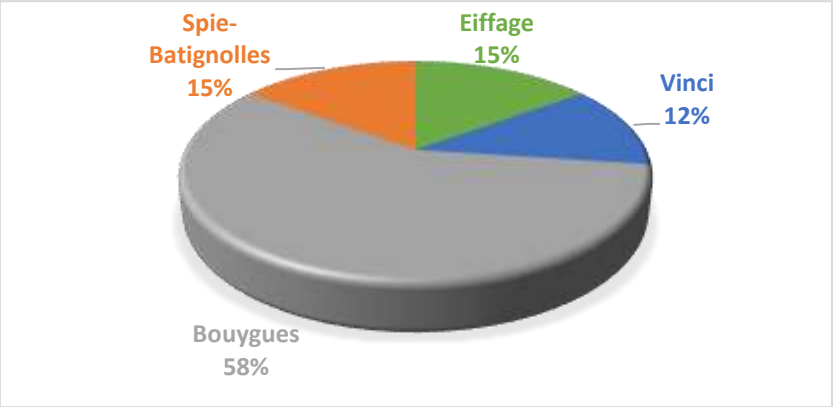
Les PPP sont des contrats globaux associant en un même groupement un maître d'œuvre, un constructeur, un prestataire assurant l'entretien et la maintenance, des prestataires de services et des financeurs. Toutefois, ces ensembles sont structurés autour d'un nombre limité d'acteurs de la construction.

Dès lors que le volume de l'opération est important, les candidatures se limitent aux quatre majors du BTP qui ont toutes été attributaires d'un PPP au moins. Pour les opérations plus petites, le nombre de candidats est plus élevé sans que, pour autant, les nouveaux entrants sur le marché aient pu être désignés comme titulaire du contrat.

Les opérations dans lesquelles *Bouygues Construction* est intervenu représentent un volume total d'investissements (1 240 M€ TTC) supérieur à celui des autres attributaires de PPP du ministère de la justice. L'ampleur

de l'opération relative au palais de justice de Paris (726 M€ TTC) explique l'écart avec les trois autres attributaires pour lesquels les montants apparaissent proches.

**Graphique n° 4 : marché PPP – 2,1 Md€ TTC [68]**




*Source : Cour des comptes à partir de données APIJ*

### *b) En raison de la nécessité de constituer des groupements*

La constitution d'un groupement en vue de concourir pour l'attribution d'un contrat de partenariat suppose de disposer d'un réseau de partenaires susceptibles de prendre en charge les différents aspects du contrat. S'agissant de l'entretien-maintenance, les principaux groupes du BTP disposent de filiales qui peuvent être mises à contribution.

En effet, leur stratégie de développement est passée par des étapes d'intégration verticale. Ainsi, *Bouygues Construction* peut s'appuyer dans le domaine de la maintenance sur sa filiale *Bouygues Énergie Services Maintenance*, qui a elle-même créé une branche *ad hoc Themis FM* spécialisée dans l'entretien des bâtiments de l'administration pénitentiaire. De la même manière, *Eiffage Construction* dispose d'une filiale *Eiffage Services*, une entité exclusivement dédiée à la gestion de la maintenance des grands établissements dans le cadre de partenariats public-privé. Le groupe *Vinci* a également une capacité dans le domaine de l'entretien-maintenance grâce à sa filiale *Vinci Facilities*. Dans ces conditions, les trois

[68] Cette valeur représente la somme des coûts d'investissement des contrats de partenariat.

groupes qui étaient les mandataires de groupements candidats pour les contrats de partenariat relatifs aux lots 1, 2, 3, A et B (alternativement *Bouygues* et *Vinci* pour les deux derniers lots) possédaient un avantage compétitif certain. À l'inverse, pour le lot B, deux postulants, étaient, eux, en difficulté dès la constitution de leur candidature dans la mesure où leurs groupements ne disposaient pas de partenaires puissants dans le domaine de l'entretien des bâtiments ou ayant pénétré le marché de la maintenance des centres pénitentiaires.

En ce qui concerne les services à la personne, dans le domaine pénitentiaire, la capacité d'un constructeur à s'associer avec les acteurs significatifs du marché constitue également un atout. Réciproquement, les partenaires potentiels s'associeront plus volontiers avec un grand groupe du BTP qu'avec une entreprise moyenne ou avec une entreprise peu susceptible de l'emporter.

En effet, le marché de la gestion déléguée est dominé par trois entreprises : *Sodexo Justice Service* (42,8 % du marché en 2015), *Gepsa* qui appartient au groupe *Engie* (23,3 %) et *Idex* (13,3 %). Dans ce cadre, pour le lot A, *Spie Batignolles*, attributaire du marché, s'est allié avec Gepsa. *Bouygues Construction*, à travers la filiale *Thémis FM*, est associé avec *Idex* et a également intégré *Élior* dans le groupement, qui détient une petite part de marché de la gestion déléguée (moins de 4 %). En revanche, *Eiffage* n'a pas fait d'alliance. Ainsi, si la capacité à former des couples compétitifs entre acteurs de chaque marché n'est pas une condition suffisante pour remporter le marché, elle s'est révélée nécessaire, ce qui suggère l'existence de barrières à l'entrée sur le marché des PPP.

La caractéristique principale d'un PPP demeure l'inclusion du financement dans le périmètre contractuel. Le caractère global du contrat (et donc de l'offre des candidats) repose sur la capacité du mandataire du groupement (généralement le constructeur) à mobiliser des prêteurs. Ainsi, pour le PPP relatif au centre pénitentiaire de Beauvais (lot B), un des candidats admis à participer au dialogue compétitif, n'a pu remettre une offre finale faute d'avoir pu trouver des banques pour financer l'opération.

D'une manière générale, les banques ne s'associeront qu'avec des partenaires dont les capacités à conduire le projet sont avérées, ce qui limite l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché des PPP. Les garanties demandées par les banques et par la personne publique au groupe attributaire constituent également des conditions d'obtention des financements et d'attribution du contrat. Les entreprises moyennes sont le plus souvent dans l'incapacité de les accorder compte tenu des montants et des responsabilités en jeu. Le principe même du partage des risques, qui se trouve au cœur de la logique du PPP, favorise les entreprises importantes.

Cette approche n'est pas exhaustive. D'autres facteurs peuvent limiter le nombre de protagonistes comme la capacité à mener des projets complexes ou la maîtrise des spécificités et des savoir-faire de la gestion déléguée en milieu pénitentiaire.

Consciente de ces phénomènes, l'APIJ a mené des réflexions internes pour tenter d'élargir le champ de la concurrence[69]. Force est de constater que les différents paramètres qui fondent le recours au PPP ne peuvent qu'aboutir à un marché restreint dont l'État se trouve en partie prisonnier.

## B - Des coûts élevés à tous les stades du contrat

### 1 - Un financement coûteux

Le titulaire du contrat crée généralement une société de projet dans laquelle des investisseurs apportent des capitaux sous la forme de capital social et de dette « subordonnée », assimilable à des quasi-fonds-propres. Ces ressources proportionnellement réduites sont complétées par des emprunts souscrits auprès des banques.

L'État garantit le remboursement d'une partie de ces emprunts en versant directement une part des loyers aux établissements bancaires. Pour ce faire, la société de projet cède aux banques une partie de la créance de loyers qu'elle détient sur l'État, qui accepte cette cession. Bien que majoritaire dans le plan de financement de l'opération, la part de la « dette cédée acceptée » est limitée par les dispositions de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier aux termes desquelles le montant de la rémunération susceptible de faire l'objet d'une cession de créance acceptée ne peut dépasser 80 % du total des loyers d'investissement et de financement[70]. Le bouclage du financement de l'opération se fait en recourant à un endettement non garanti par l'État, la « dette projet ». La part de la « dette cédée acceptée » étant importante, l'essentiel du risque financier du projet est supporté par l'État.

[69] Une mesure pour intégrer les PME et artisans est également prévue par l'ordonnance de 2004 qui dispose que : « parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement […] la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans ».

[70] Cette limite de 80 % du total des loyers d'investissement et de financement ne correspond pas à la part que peut représenter la « dette cédée acceptée » dans le plan de financement de l'opération, comme en témoigne le tableau n° 13, car elle est exprimée sur les loyers d'investissement uniquement.

**Tableau n° 12 : part respectivement des différentes ressources contribuant au plan de financement du contrat de partenariat relatif au lot A pénitentiaire.**

| Ressources | Montant en K€ | % |
|---|---|---|
| Dette *Senior* de type projet | 5 412 | 5,7 |
| Dette *Senior* faisant l'objet d'une cession de créance acceptée | 79 355 | 84,3 |
| Capital social | 942 | 1,0 |
| Dette subordonnée | 8 477 | 9,0 |

*Source : Cour des comptes à partir des données APIJ*

Les taux d'intérêt consentis par les banques sur la « dette cédée acceptée » sont plus élevés que ceux des emprunts souscrits directement par l'État, bien que le risque encouru par les établissements soit quasiment nul. La « dette projet » souscrite aux taux d'intérêt et de marge du marché est encore plus coûteuse, de même que la rémunération des fonds propres attendue par les investisseurs.

Le recours à un PPP induit ainsi des coûts de financement structurellement plus élevés que la maîtrise d'ouvrage publique puisque la personne publique doit rémunérer les investisseurs aux taux de rentabilité interne (TRI) qu'ils attendent (de l'ordre de 11 % environ) et supporter des taux d'intérêt plus élevés que les emprunts d'État pour rémunérer la « dette projet » et la « dette cédée acceptée ».

Le scénario de référence (une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique) est implicitement supposé être financé aux conditions générales de financement de l'État par émission obligataire, au taux d'une OAT à 30 ans. Cependant, à aucun moment, l'évaluation préalable ne met en regard les écarts de financement entre le scénario de référence et le contrat de partenariat. Elle ne prend pas non plus en compte la gestion active de la dette par l'Agence France Trésor ni le coût moyen pondéré des emprunts de moyen et long terme de l'État.

Pour la dette projet, le titulaire du contrat se finance auprès de prêteurs aux taux du marché augmentés d'une marge bancaire. Cette dette étant par nature plus risquée que celle de l'État, elle est consentie à des taux plus élevés. La dette cédée acceptée représente un financement moins risqué pour les banques dans la mesure où elle fait l'objet d'une garantie de paiement direct et irrévocable de la part de l'État. Cependant, si son coût est inférieur à celui de la dette projet, il demeure plus élevé que celui des émissions d'emprunt par l'État lui-même.

La crise financière de 2009 avait par ailleurs dégradé les conditions de financement des acteurs privés auprès des banques et rendu plus difficile le bouclage financier des projets. La dégradation des conditions de financement avait en outre pour effet de remonter le seuil au-dessus duquel le PPP devenait plus favorable que la MOP. Ces facteurs ont également contribué à renchérir les coûts financiers des PPP du ministère de la justice.

À cet égard, les avis de la MAPPP rendus en 2010 sur les évaluations préalables des TGI de Paris et de Caen, et des lots A et B, comprenaient une mention invitant le ministère et son opérateur à surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle restait financièrement intéressant. Cette formule figure également dans l'avis rendu en 2011 sur la prison de la Santé. La vérification recommandée n'a cependant pas été réalisée (cf. *infra*).

Outre le différentiel de taux entre financements privé et public, le surcoût imputable au PPP résulte de l'inclusion dans l'assiette de la dette de frais financiers capitalisés tout au long de la période de réalisation de l'ouvrage. Ces frais financiers capitalisés doivent être ajoutés aux redevances de financement prévues par les contrats pour apprécier en totalité les coûts de financement des PPP. Ils sont susceptibles d'induire un accroissement significatif de ceux-ci.

**Tableau n° 13 : surcoûts liés aux frais financiers capitalisés**

| *(En K€ TTC)* | **Lot A Riom** | **Lot A Valence** | **Lot B Beauvais** | **TGI de Paris** | **TGI Caen** | **MAPLS[71]** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Redevance de financement | 74 058 | 84 168 | 82 672 | 642 809 | 34 414 | 87 250 |
| Frais financiers | 10 370 | 10 879 | 7 758 | 90 038 | 1 152 | 13 349 |
| Total | 84 428 | 95 047 | 90 430 | 732 847 | 35 566 | 100 599 |
| **Surcoûts liés aux frais financiers** | ***14 %*** | ***13 %*** | ***9 %*** | ***14 %*** | ***3 %*** | ***15 %*** |

*Source : Cour des comptes*

Dans la mesure où un contrat de partenariat permet de rembourser un investissement dans le temps avec des échéances constantes, il est possible de calculer le taux fixe équivalent au montage financier du contrat. Le tableau suivant présente les taux estimés au moment de la signature de

[71] Maison d'arrêt Paris La Santé (cas de base).

chacun des contrats. Dans chaque cas, trois calculs ont été réalisés correspondant au cas de base de l'offre finale remise par le titulaire du contrat et à deux scénarios dans lesquels les hypothèses de taux et d'évolution de l'indice de la construction étaient dégradées[72]. La dernière colonne indique l'équivalent taux fixe après la fixation définitive des taux.

**Tableau n° 14 : équivalent taux fixe des coûts des PPP**

| | Cas de base | Enveloppe A | Enveloppe B | Après fixation |
|---|---|---|---|---|
| Valence | 7 % | 9 % | 9,40 % | 5,90 % |
| Riom | 7,10 % | 9,10 % | 9,40 % | 5,80 % |
| Beauvais | 6,20 % | 8,10 % | 8,80 % | 5,90 % |
| TGI Caen | 5,60 % | 6,70 % | 7,70 % | 5,90 % |
| TGI de Paris | 7,10 % | 8,30 % | 9,10 % | 6,40 % |

*Source : Cour des comptes – données APIJ et EPPJP*

Les contrats de partenariat figurant dans ce tableau ont tous été signés en 2012 (en février pour le palais de justice de Paris, en décembre pour les autres). À la signature, les taux résultant des contrats étaient significativement plus élevés que ceux auxquels l'État se finançait. Ils le demeuraient après fixation des taux, celui qui présentait le coût de financement le plus important étant celui du palais de justice de Paris.

Ainsi, les adjudications de long terme de l'Agence France Trésor d'une maturité équivalente à celle de la dette des PPP (30 ans) se réalisaient au début de l'année 2012 à des taux de l'ordre de 4 %. Cependant, en prenant en compte les modalités de gestion de la dette de l'État, le coût des crédits budgétaires qui auraient été nécessaires à la réalisation de l'opération en maîtrise d'ouvrage publique aurait été moindre.

En effet, le taux moyen pondéré à l'émission des emprunts d'État s'élevait à 1,86 % en 2012 et à 1,54 % en 2013. L'évolution du coût de financement de l'État à moyen et long terme suivait une tendance baissière comme en témoigne le tableau ci-dessous. En 2014, année au cours de laquelle les taux ont été cristallisés, ce coût était descendu à 1,31 %. En 2016, la tendance s'est poursuivie, ce coût s'élevant à 0,37 %.

Les contrats de partenariat comprennent certes des clauses envisageant le refinancement de la dette contractée. Cependant, ce refinancement est susceptible de se heurter à la difficile renégociation des marges bancaires contractualisées ainsi qu'aux pénalités accompagnant, le

[72] L'APIJ et la direction du budget demandaient aux candidats de présenter, en complément de leur offre (cas de base), deux scénarios alternatifs correspondant à des conditions économiques et de financement dégradées.

cas échéant, le remboursement anticipé des emprunts initiaux et la rupture des contrats de couverture de taux. Dès lors, un gain net résultant d'une opération de refinancement n'est pas nécessairement assuré.

**Tableau n° 15 : évolution du taux moyen pondéré du financement de l'État (moyen et long terme)[73]**

| | Taux moyen pondéré de l'endettement à moyen long terme (OAT et BTAN) en % | Taux de l'OAT à 30 ans en janvier, en % |
|---|---|---|
| 2007 | 4,24 | 4,62 |
| 2008 | 4,13 | 3,70 |
| 2009 | 2,95 | 4,26 |
| 2010 | 2,53 | 3,89 |
| 2011 | 2,8 | 3,77 |
| 2012 | 1,86 | 3,07 |
| 2013 | 1,54 | 3,46 |
| 2014 | 1,31 | 1,86 |
| 2015 | 0,63 | 1,97 |
| 2016 | 0,37 | 1,63 |

*Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor*

Au vu de l'évolution des taux, la recommandation de la MAPPP, en 2011, de s'assurer avant la conclusion du contrat que le recours au PPP demeurait financièrement intéressant, prend tout son sens. Il est regrettable que cette vérification n'ait pas été effectuée. Son absence met en évidence la faible attention portée au coût de financement dans la décision de recourir à un contrat de partenariat et le caractère irréversible du choix initial. Si l'écart entre les hypothèses de l'évaluation préalable et les propositions de l'offre du candidat retenu a été examiné de façon factuelle, le réexamen du caractère avantageux du recours au PPP par rapport au scénario de référence n'a pas été effectué.

Dans une autre perspective, le coût de financement d'un contrat de partenariat peut également être analysé au regard des loyers qu'il va générer. En effet, pour l'ensemble des PPP du ministère, les loyers dus au titre de la construction (loyers « investissement ») et ceux correspondant au financement de l'opération (loyers « financement ») peuvent être calculés séparément.

[73] Il s'agit des taux des émissions sur l'année considérée (flux).

**Tableau n° 16 : coûts globaux des loyers « investissement » et « financement » pour les PPP du ministère de la justice**

| | Administration pénitentiaire | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***En M€ courants TTC*** | **Lot 1** | **Lot 2** | **Lot 3** | **Lot A** | **Lot B** | **MAPLS** | **Total** |
| *Loyer « investissement »* | 320,1 | 212,5 | 282,6 | 214,9 | 103,4 | 230,3 | **1 363,8** |
| *Loyer « financement »* | 252,5 | 181,7 | 285,7 | 158,2 | 82,7 | 121,9 | **1 082,5** |

| | Administration judiciaire | | |
|---|---|---|---|
| | **PJ de Caen** | **PJ de Paris** | **Total** |
| *Loyer « investissement »* | 36 | 726 | **762** |
| *Loyer « financement »* | 34 | 643 | **677** |

*Source : Cour des comptes d'après données DAP et APU*

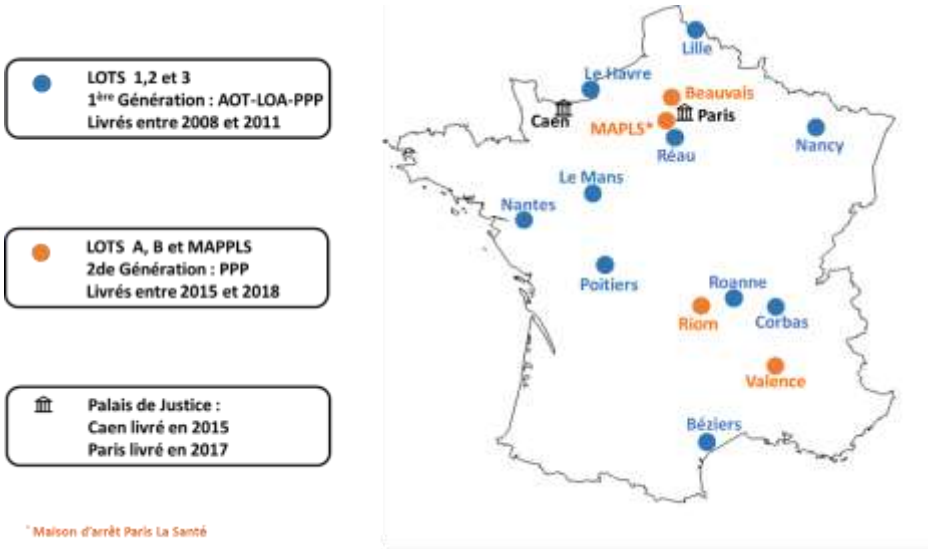
La somme des dépenses relatives aux loyers « investissement » des quatorze établissements en contrats de partenariat de l'administration pénitentiaire, cumulées sur leurs durées de vie, s'élève à 1 363,8 M€ tandis que celle des loyers « financement » se monte à 1 082,5 M€, soit 44,2 % du coût global de construction. Pour les contrats de partenariat des palais de justice de Paris et Caen ce ratio atteint 47 % pour un coût total des loyers de financement d'une valeur de 677 M€.

*Centre pénitentiaire de Valence livré en 2015. Source : ministère de la Justice*

## 2 - Des coûts de réalisation importants

La comparaison des coûts complets de construction[74] entre un marché passé en PPP et un marché passé en conception-réalisation n'est pas aisée. En l'occurrence, il est difficile de comparer les centres pénitentiaires entre eux car leurs dates de construction, leurs situations géographiques (en ville ou dans des zones rurales), leurs configurations (maison d'arrêt, maison centrale, centre de détention, quartier de semi-liberté, quartier pour femmes ou mineurs, quartier accueil-évaluation, service médico-psychologique, etc.), leurs tailles et plus généralement les cahiers des charges initiaux auxquels ils répondent, diffèrent.

**Carte n° 1 : les PPP du ministère de la justice**




*Source : Cour des comptes*

[74] À l'exception des coûts internes de l'administration.

Ainsi, un des facteurs connus de coût réside dans la génération à laquelle un établissement appartient. En effet, de programme en programme les surfaces utiles par détenu dans les centres pénitentiaires ont constamment augmenté[75]. Cette hausse a mécaniquement engendré une croissance importante des coûts de construction.

Pour neutraliser cet effet, il est nécessaire de comparer des établissements construits à des dates les plus rapprochées possibles. À ce titre et par leurs caractéristiques, deux centres pénitentiaires bâtis en PPP d'une part, et deux établissements réalisés en conception-réalisation d'autre part, ont pu être identifiés pour effectuer un parangonnage[76]. Ainsi, une première comparaison peut être effectuée en utilisant le ratio usuel de l'administration pénitentiaire, le coût à la place[77]. Ces coûts sont substantiellement plus élevés en PPP que ceux réalisés en conception-réalisation. À titre d'exemple, le coût à la place de Riom est ainsi supérieur de 53 % à celui d'Orléans-Saran (cf. annexe n° 7).

Cependant, la mesure du coût à la place ne prend pas en compte l'effet taille. De fait, plus la capacité est grande, moins le coût à la place est élevé (cf. annexe n° 8). Dans ce cadre, une seconde comparaison peut être effectuée sur la base des coûts par $m^2$ SHON, en euros constants. Cette seconde approche a été recommandée par l'APIJ. À partir d'un échantillon plus large de centres pénitentiaires, l'opérateur montre que les coûts de conception et de travaux exprimés en euros constants par $m^2$ SHON sont quasiment équivalents pour les établissements en PPP ou en conception-réalisation (cf. annexe n° 9).

Pour autant, les coûts de conception et de travaux utilisés dans l'analyse de l'APIJ ne constituent pas l'ensemble des dépenses effectuées pendant la phase de construction. Selon une approche en coûts complets,

---

[75] Chronologiquement, le programme « 13 200 » est fondé sur 24,8 $m^2$ SU/détenu pour 690 places, le NPI 27,2 $m^2$ SU/détenu pour 732 places, Aix-en-Provence 28,3 $m^2$ SU/détenu pour 735 places) puis Lutterbach (35,5 $m^2$ SU/détenu pour 520 places).

[76] Ces quatre centres pénitentiaires (Riom et Beauvais en PPP, Orléans-Saran et Aix-en-Provence en conception-réalisation) font partie du même programme dit « NPI », transformé en « 63 500 ». Pour autant, les lots A et B, le centre pénitentiaire d'Orléans et celui d'Aix ne sont pas soumis à des exigences totalement identiques, ce qui induit un biais résiduel qui ne peut être neutralisé.

[77] En effet, c'est sur le critère du nombre de places que le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* établit son budget prévisionnel pour la réalisation des futurs établissements. De la même manière, pour une commande, le paramètre fixé est l'effectif à partir duquel l'APIJ peut estimer un premier coût de construction. Le coût à la place s'obtient en divisant toutes les dépenses afférentes au projet de sa naissance jusqu'à la fin de sa construction par le nombre de places au vu du calibrage initial de l'opération.

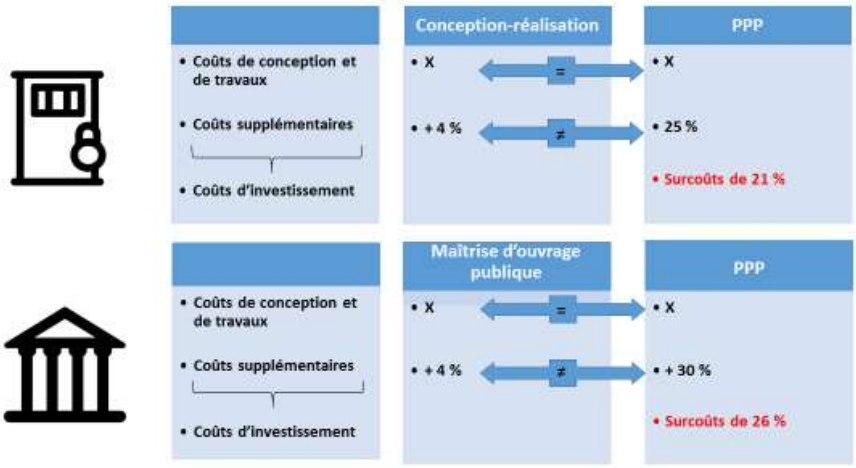
d'autres coûts, soit spécifiques aux PPP (frais de la société de projet, d'assurance, de préfinancement ou de délégation de maîtrise d'ouvrage), soit d'un montant plus important en PPP qu'en conception-réalisation (les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage dite « AMO » et les primes accordées aux candidats éconduits) doivent être comptabilisés. En prenant en compte ces coûts additionnels, les réalisations en PPP sont plus coûteuses que celles en conception-réalisation.

Pour l'opération de Riom, par exemple, la somme de ces coûts additionnels (20 M€) accroît de 25 % le coût de conception et de travaux. Dans le cas d'Orléans-Saran, les coûts supplémentaires (4 M€) ne renchérissent que de 4 % les dépenses de conception-réalisation (cf. annexe n° 10).

Un raisonnement analogue peut être conduit dans le domaine judicaire, en comparant la réalisation du palais de justice de Bourg-en-Bresse à l'opération de Caen conduite en PPP. Le coût au m$^2$ de surface utile (SU) du palais de justice de Caen est supérieur de 51 % à celui de Bourg-en-Bresse (cf. annexe n° 11).

Selon l'APIJ, les coûts de conception et de travaux sont équivalents quel que soit le mode de réalisation (cf. annexe n° 7). Cependant les coûts additionnels, supérieurs en PPP, renchérissent ce mode de réalisation. Ils s'élèvent à 7,8 M€ TTC, (+30 %) pour Caen, alors qu'ils se limitent à 0,9 M€ TTC (+4 %) pour Bourg-en-Bresse (cf. annexe n° 12).

**Infographie n° 4 : coûts d'investissement selon les types de marché**




*Source : Cour des comptes*

Ces surcoûts résulteraient principalement du transfert des risques opéré entre la personne publique et le titulaire du contrat en partenariat public-privé[78]. Cependant, le recours à des marchés de conception-réalisation dans le domaine pénitentiaire et à la maîtrise d'ouvrage publique dans le domaine judiciaire apparaît nettement plus pertinent que le choix de contrats de partenariat.

### 3 - Des charges de maintenance également importantes

Les charges de maintenance des établissements en PPP sont plus importantes que celles des établissements réalisés en conception-réalisation et dont la maintenance a été externalisée dans le cadre de marchés de gestion déléguée.

Dans la mesure où les loyers de fonctionnement des lots 1 et 2 se limitent à l'entretien des bâtiments, ils peuvent être appréciés au regard des prestations de maintenance équivalentes des deux marchés de gestion déléguée « MGD 15 » et « MGD 08 » [79] sur des établissements pénitentiaires comparables : les centres pénitentiaires de Rennes-Vezin, Mont-de-Marsan (« MGD 15 ») et Orléans-Saran (« MGD 08 »). Les coûts de maintenance des établissements du lot 1 et du lot 2 apparaissent plus élevés respectivement de 69 % et 81 % qu'en gestion déléguée (cf. annexe n° 13).

Selon l'administration pénitentiaire, c'est principalement la différence de durée des contrats (limitée à six ans pour le « MGD 15 » et à 7 ans pour le « MGD 08 », tandis qu'elle atteint 27 ans pour les AOT-LOA), qui expliquerait les écarts constatés. La longue durée des contrats PPP implique, en théorie, qu'ils prennent en compte le renouvellement d'une part plus importante de matériels dont les coûts sont ensuite lissés dans le loyer annuel sur la période du contrat. Le ministère ne disposant pas de référentiels de coûts de GER sur le long terme, qui puissent être comparés aux coûts en AOT-LOA, les comparaisons résultant des données transmises par la DAP doivent être appréciées avec prudence.

---

[78] Par ailleurs, l'investissement plus important du constructeur pour réduire la part des coûts d'entretien futurs, comme l'envisage le concept PPP, n'est pas significatif puisque les coûts de conception et de travaux sont quasiment les mêmes quel que soit le mode de marché.

[79] Le périmètre de la composante relative à la maintenance courante est identique. En ce qui concerne le gros entretien et renouvellement (GER), le champ est similaire pour les deux AOT-LOA et le « MGD 08 » mais il diffère entre les deux contrats de partenariat et le « MGD 15 » qui a seulement retenu 50 % des prestations possibles.

Par ailleurs, les contrats de gestion déléguée procèdent à des allotissements comportant un nombre d'établissements supérieur à un lot PPP et présentant des répartitions géographiques également plus pertinentes (6 à 7 par exemple pour le « MGD 15 » contre 2 à 3 en PPP), qui permettent de faire des économies d'échelle plus marquées que les contrats de partenariat.

Si les contreparties des surcoûts constatés en PPP ne peuvent être actuellement appréciées, elles pourront l'être, le cas échéant, à l'issue du contrat lorsque le titulaire restituera les établissements à l'administration pénitentiaire, les surcoûts cumulés pendant 27 ans devant se traduire par un meilleur état des bâtiments.

Quoi qu'il en soit, l'hypothèse associée aux PPP selon laquelle le caractère global du contrat permettrait de limiter les dépenses d'entretien-maintenance grâce à des investissements supplémentaires lors de la construction de l'ouvrage ne peut être vérifiée.

Si l'administration pénitentiaire a élaboré une comptabilité analytique pour établir le coût complet d'un détenu à la journée (coût JDD), décomposé en trois éléments, les dépenses de personnel, d'exploitation et de cotisation à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), celle-ci se révèle encore insuffisante pour établir des comparaisons fiables, sur des périmètres homogènes, entre la gestion déléguée et les contrats de partenariat. L'administration pénitentiaire gagnerait à développer son outil pour éclairer ses choix de gestion.

## C - Une délicate gestion des contrats dans le temps

### 1 - Des modifications onéreuses après la mise en service

Les partenariats public-privé encadrent de façon stricte les relations entre les parties tout au long de leur durée. Si des travaux modificatifs sont possibles, les modalités contractuelles de leur réalisation s'avèrent lourdes et coûteuses. Certains contrats prévoient la possibilité de recourir à des tiers en faisant jouer la concurrence. Cependant, cette possibilité n'a été que peu mise en œuvre. Financés sur crédits budgétaires, les travaux modificatifs n'ont pas d'incidence sur les redevances d'investissement et de financement. En revanche, ils induisent le plus souvent une hausse significative des loyers d'exploitation.

### *a) Des procédures de travaux modificatifs longues et coûteuses*

Livrés entre septembre 2008 et décembre 2009, les lots pénitentiaires 1 et 2 constituent les plus anciens PPP du ministère de la justice. Ces contrats concernent, pour le premier, le centre de détention de Roanne, la maison d'arrêt de Corbas, ainsi que les centres pénitentiaires de Nancy et Béziers et, pour le second, la maison d'arrêt du Mans et les centres pénitentiaires de Poitiers et du Havre. Constituant le lot 3, la maison d'arrêt de Nantes et les centres pénitentiaires de Lille et de Réau ont été réceptionnés par l'administration entre juin 2011 et juin 2012.

En 2016, le montant cumulé des travaux modificatifs exécutés sur le lot 1 s'élevait à 9,4 M€ (3 % du coût d'investissement[80]), tandis que pour les lots 2 et 3 leurs montants respectifs s'élevaient à 2,3 M€ (1,1 % du coût d'investissement) et à 2,6 M€ (0,8 % du coût d'investissement).

Pour les travaux modificatifs, les conventions ou contrats de partenariat prévoient une procédure de négociation portant sur leur nature, leur montant et les modalités de réalisation. La validation des travaux peut s'avérer très longue. D'une part, l'administration intervient à trois niveaux : l'établissement exprime des besoins, la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) se prononce sur l'opportunité et la soutenabilité financière des travaux envisagés, l'échelon central arbitre en analysant l'impact de ces travaux sur les loyers et la cohérence d'ensemble des projets. D'autre part, en dépit des délais de réponse prévus par le contrat[81], les échanges entre le partenaire et l'État sont toujours longs dans la mesure où le premier devis transmis par le premier apparaît toujours surestimé à l'administration. Le cadre non concurrentiel de la négociation rend celle-ci ardue pour l'État face à un titulaire en position de force.

À titre d'exemple, pour les 57 demandes de travaux modificatifs enregistrées pour le lot 3, le délai entre la demande initiale et la validation finale est en moyenne de six mois. Certaines, comme le déplacement de caméras de la maison d'arrêt de Nantes ou la modification des radios du centre pénitentiaire de Lille, ont mis près d'un an pour aboutir.

Les devis initiaux présentés par le partenaire sont fréquemment exorbitants. Ainsi, la pose d'un dispositif anti-projections sur le site de Corbas était initialement évaluée par le titulaire du contrat à plus de

[80] Outre le coût de la construction, le coût d'investissement comprend les coûts de conception, de financement, de structures et divers coûts associés au contrat (garanties, assurances, etc.).

[81] La convention précise que le bailleur a un mois pour faire une offre à la suite d'une demande de travaux de l'administration pénitentiaire. Celle-ci dispose d'un mois pour accepter ou non cette proposition.

320 000 €. Après plusieurs échanges impliquant la direction de l'administration centrale et le partenaire, le coût des travaux a été ramené à 208 000 €, soit une diminution de 36 %. Ce montant restait cependant supérieur de 40 % à un devis obtenu d'un tiers par la DISP de Lyon.

Ces exemples mettent en évidence le bras de fer permanent entre l'administration et le « partenaire » qu'induit la rigidité du contrat. Une grande vigilance est nécessaire en ce qui concerne les devis acceptés. En dépit des rabais obtenus, la personne publique est souvent conduite à payer des travaux au-dessus du prix qui résulterait d'une situation concurrentielle.

Les partenaires font valoir que la comparaison avec une prestation extérieure n'est pas pertinente. D'une part, une intervention externe n'intègre pas le coût de la maîtrise d'ouvrage et, d'autre part, le titulaire du contrat est tenu par une obligation permanente de performance et de maintenance notamment compte tenu des exigences relatives à l'état de l'établissement en fin de contrat. Cet argument doit être relativisé dans la mesure où les coûts de maîtrise d'ouvrage ne sont pas identifiables sur les devis proposés et n'expliquent pas des écarts de 100 % avec des offres d'autres prestataires.

La convention de bail des lots 1 et 2 et le contrat de partenariat du lot 3 prévoyaient la possibilité de faire appel à un tiers dans le cadre d'une mise en concurrence. Toutefois, cette procédure n'a été mise en œuvre que très exceptionnellement sur les 478 travaux modificatifs effectués avant 2013. Le souci d'assurer l'homogénéité des équipements et de faciliter l'entretien-maintenance conduisent les utilisateurs à conserver le bailleur comme interlocuteur. Cette tendance est renforcée par la réticence des tiers opérateurs à intervenir dans un environnement entièrement maîtrisé par le titulaire du contrat. Au demeurant, l'administration hésite à se détourner de son partenaire pour effectuer de nouveaux travaux afin de préserver la relation de long terme inhérente au contrat.

Il arrive que l'administration pénitentiaire renonce à faire intervenir le partenaire au regard du caractère exorbitant des devis. Tel est le cas, s'agissant de la maison d'arrêt du Mans, pour la modernisation du système de surveillance vidéo de la cour de promenade.

### *b) Une incidence significative sur les loyers d'exploitation*

Les travaux modificatifs entraînent, conformément aux dispositions contractuelles, une augmentation des loyers d'entretien-maintenance et de

renouvellement (GER). Cette incidence, qui peut être significative, doit être actée au moyen d'un avenant au contrat.

Pour l'ensemble des établissements de Roanne, Lyon-Corbas, Nancy et Béziers (lot 1), les quatre avenants intervenus entre 2008 et 2014 ont entraîné une augmentation de 7,4 % du loyer de base. L'augmentation est significative car l'avenant 4 de septembre 2014 ne prend en compte que les travaux modificatifs effectués jusqu'au 31 décembre 2012, soit entre trois et quatre ans après la livraison des établissements. Pour les établissements de Poitiers, Le Mans et Le Havre (lot 2), l'incidence des travaux modificatifs est, quatre ans après la livraison des établissements, de 4,5 %. Pour les établissements de Nantes, Lille, Réau (lot 3), cette incidence est de 3,7 % à la date de livraison du dernier établissement. Dans le cadre de contrats de longue durée (de 27 à 30 ans pour les lots 1, 2 et 3), l'incidence financière est d'autant plus importante que le coût additionnel entraîne une augmentation des loyers sur la durée restant à courir jusqu'à leur terme.

### 2 - Des dispositifs de pénalités délicats à mettre en œuvre

#### *a) Des montants réduits par les dispositifs de recours dans le domaine pénitentiaire*

Les contrats de partenariat et autres PPP fixent au partenaire privé des objectifs d'exploitation assortis d'un dispositif de performance. Lorsque les délais contractuels de résolution des dysfonctionnements ne sont pas respectés, des pénalités sont susceptibles d'être appliquées en fonction d'un barème et de seuils maxima fixés par le contrat. Leur montant est alors déduit des loyers d'exploitation versés au partenaire par la personne publique. Cependant, la pénalisation du titulaire du contrat, qui demeure une faculté, soulève de délicates questions dans le cadre d'une relation contractuelle de long terme.

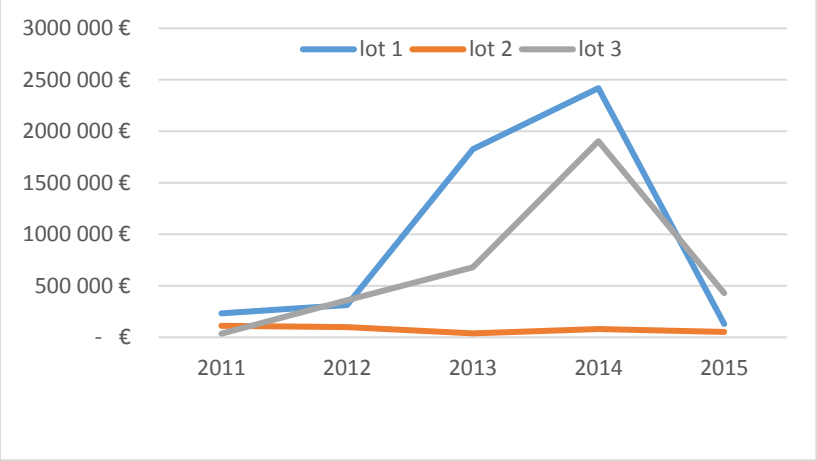
L'application des pénalités obéit à une procédure instituant un système de recours organisé en trois niveaux[82]. Dans le cadre d'une réunion de performance mensuelle, le montant des pénalités est fixé en première instance par le chef d'établissement en tenant éventuellement compte des demandes d'exonérations présentées par le titulaire.

[82] Cette procédure est cohérente avec celle établie pour les marchés de gestion déléguée.

Ce dernier peut former, dans un délai d'un mois, un recours suspensif auprès de la DISP qui se prononce sur le montant à appliquer. Le titulaire bénéficie alors d'un délai de quinze jours pour demander un second arbitrage, également suspensif, à la direction de l'administration pénitentiaire qui statue définitivement.

Si les montants fixés pour le lot 2 sont faibles et globalement en diminution sur la période, ceux appliqués pour les lots 1 et 3 ont fortement augmenté jusqu'en 2014, avant de nettement diminuer en 2015. Cette tendance suggère que les désordres souvent importants dans les premières années d'exploitation se traduisent par un pic de pénalités infligées (décalé dans le temps par effet de report suite aux recours). Ils sont ensuite résorbés par le titulaire par un effet « d'apprentissage ».

**Graphique n° 5 : évolution des pénalités entre 2011 et 2015 pour les lots 1,2,3**




*Source : Direction de l'administration pénitentiaire*

À l'exemple de ce qui s'est passé sur les sites de Lyon Corbas et de Roanne, le titulaire conteste systématiquement les pénalités lorsque leur montant est élevé. Entre 2011 et 2015, 95 % des pénalités décidées en première instance pour le centre pénitentiaire de Roanne ont fait l'objet d'un recours (14,2 M€ sur un total de 15 M€). Pour la maison d'arrêt de Corbas, les recours ont porté sur 96 % des pénalités (3 M€ sur les 3,2 M€). Par la suite, les arbitrages rendus ont considérablement réduit les montants initiaux si bien que sur la période 2011-2015 les pénalités se sont élevées à 2,5 M€ (- 83,4 %) pour Roanne et à 1 M€ (- 66,4 %) pour Corbas.

Ce mécanisme n'incite pas réellement le partenaire à résoudre les désordres. Grâce au système de recours, il peut différer le paiement des pénalités pendant un an et obtenir en fin de compte une réduction substantielle du montant appliqué.

### *b) Une gestion des pénalités par l'intermédiaire d'un outil informatique développé par le partenaire privé*

Techniquement, les pénalités encourues sont calculées automatiquement par un logiciel (« interface client ») qui enregistre les signalements de dysfonctionnement. La gestion du dispositif des pénalités par un outil conçu et contrôlé par le partenaire privé est une spécificité des PPP[83] qui peut parfois contrevenir aux intérêts de la personne publique[84].

Ainsi, pour le lot 1, la DISP de Lyon a constaté que les estimations de l'interface étaient erronées et sous-évaluaient les situations. Les établissements de Roanne et Corbas ont dû recalculer le montant des pénalités en dehors de l'application en se fondant sur le contrat. Aucun correctif de l'interface n'ayant été mis en place, les parties ne disposent pas d'un outil neutre permettant d'établir un montant initial reconnu comme juste par chacune d'elles. Pour sa part, le titulaire estime que les difficultés ont pour origine des divergences d'interprétation du contrat.

Par ailleurs, les interfaces développées par les titulaires et les dispositifs de mise en œuvre des pénalités, notamment en ce qui concerne le calcul de leur montant, diffèrent selon les contrats de partenariat, ce qui nuit à la cohérence d'ensemble et à la mise en œuvre d'une doctrine commune à ces contrats ainsi qu'à l'établissement de comparaisons avec les marchés de gestion déléguée[85].

---

[83] À la différence de la gestion déléguée par laquelle la DAP impose son propre dispositif au titulaire des marchés.

[84] Un des titulaires rappelle néanmoins que « l'interface client » était une exigence du programme concerné et qu'elle a été validée à sa livraison.

[85] Une nouvelle interface (ISIS) a été mise au point par l'administration pénitentiaire. Utilisée dans le cadre du « MGD15 », elle a vocation à être déployée pour tous les marchés de gestion déléguée.

### *c) Des dispositifs de performance présentant des faiblesses*

Bien que précis et volumineux, les contrats ne prévoient pas tout. Ainsi, pour le centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, certains dysfonctionnements intervenus sur le terrain de football, le Skydome du bâtiment administratif ou la bâche incendie[86], ne peuvent faire l'objet de pénalités alors même que le fonctionnement du centre s'en trouvait affecté.

Contrairement aux effets attendus du caractère global du contrat, l'administration pénitentiaire a observé que, pour résoudre des dysfonctionnements dont l'origine est imputable à un défaut de conception ou de construction, le prestataire assurant l'entretien et la maintenance peinait à faire intervenir le constructeur. Dans ce cas, une procédure contentieuse se noue entre ces deux acteurs, qui doivent solliciter une expertise afin de déterminer si le désordre relève de la police d'assurance « dommage-ouvrage » (c'est-à-dire de la responsabilité du constructeur) ou non. Le représentant du groupement, qui, en tant que titulaire du contrat, devrait être moteur dans cette démarche, ne semble pas toujours intervenir. Les décisions prises au vu des expertises considèrent rarement que le cas relève du « dommage-ouvrage », ce qui conduit le prestataire assurant l'entretien et la maintenance (dit mainteneur) à contester ces arbitrages.

Cette situation de tension entre le mainteneur et le constructeur est préjudiciable à la personne publique. N'ayant pas intérêt à pénaliser trop fortement le mainteneur, au risque de le mettre financièrement en difficulté pour une faute dont il n'est pas responsable, l'État lui accorde souvent des délais supplémentaires pour surmonter ces difficultés. À cet égard, une fiche technique éditée par le DAP en 2014 prolonge le délai de tolérance de 90 jours à compter du signalement afin de permettre au partenaire de bénéficier de la garantie dommage-ouvrage et de faire diligenter les expertises nécessaires.

Bien que ces entités fassent partie d'un même groupement et parfois même appartiennent à un même groupe du BTP, un rapport de force est susceptible de s'instaurer entre le mainteneur et le constructeur. Celui-ci est souvent défavorable au mainteneur dans la mesure où il subit *a priori* seul les pénalités au cours de la phase d'exploitation du bâtiment. Le caractère potentiellement conflictuel de la relation entre le constructeur et le mainteneur dément en partie les avantages imputés au contrat de partenariat au titre de la synergie entre les membres du groupement.

[86] Le terrain de football a subi un affaissement. Des infiltrations se sont produites dans le Skydome. La bâche incendie présentait des défauts.

Les contrats de longue durée peuvent poser des difficultés de mise en œuvre en matière d'innovation technologique. Tout dépend cependant de l'interprétation des clauses du contrat.

Dans la théorie du PPP, dès lors qu'elle suppose un transfert de risque, l'innovation technologique doit être en principe prise en charge par le co-contractant privé. Cette interprétation n'est pas toujours partagée.

Le cas du brouillage des téléphones portables est à cet égard exemplaire. Un désaccord est né entre l'État et les titulaires des lots 1,2,3 au sujet du dispositif de brouillage des téléphones portables. Constatant que le système mis en place ne brouille pas les nouvelles générations d'appareils utilisant la 3G+ et la 4G, l'administration a voulu pénaliser les titulaires du contrat au motif que les performances n'étaient pas atteintes[87]. Cependant, ces derniers ont contesté ce point en invoquant que leurs obligations en termes de performance de brouillage se limitent à celles définies à la date de la signature du contrat. Ils estiment que l'adaptation aux évolutions technologiques ne leur incombe pas dans le cas d'espèce car il s'agit d'une innovation[88] qui doit faire l'objet d'un avenant. L'administration pénitentiaire soutient pour sa part que selon les termes du contrat, le partenaire a une obligation de résultat[89].

L'enjeu de ce litige est important en termes de sécurité et de performance. Les pénalités encourues sont potentiellement élevées tandis que l'obligation d'adapter les technologies utilisées représente un coût significatif pour le partenaire privé. Ce litige, qui n'est pas encore réglé,

[87] En 2012, l'équipe de suivi du contrat PPP du centre pénitentiaire de Lille fait un signalement sur l'interface client qui est immédiatement clôturé par le prestataire au motif que les évolutions technologiques apparues sont postérieures à la signature du contrat. Sur le site de Corbas, une pénalité de 835 000 € a été appliquée en 2013. Les travaux rectificatifs menés par le bailleur n'ont pas permis d'atteindre la performance souhaitée. Les signalements sont toujours ouverts depuis septembre 2013 pour Corbas et mai 2011 pour Roanne (la pénalité encourue est de 11 500 € par jour).

[88] L'article 7.1 du contrat de partenariat du lot 1 prévoit que « les évolutions techniques et technologiques de nature à améliorer les conditions (y compris économiques) d'exécution du Contrat de partenariat » sont une des hypothèses de modification du bail.

[89] Dans l'annexe 7 des contrats des lots 1, 2 et 3, il est précisé qu'« afin d'interdire aux détenus l'utilisation et les communications avec des téléphones portables, un système de brouillage sera mis en œuvre sur les secteurs des QI-QD des hommes […]. Ce système de brouillage se calera sur les fréquences utilisées par les opérateurs. »

devrait faire l'objet d'un arbitrage devant le comité consultatif national de règlement amiable des différends[90].

En l'espèce, la discussion se concentre sur la portée du transfert de risques au partenaire qui constitue un des avantages attendus des PPP.

### *d) Des difficultés de gestion qui se retrouvent avec le contrat de partenariat relatif au TGI de Caen*

Les services judiciaires rencontrent des difficultés en tous points similaires au titre de la gestion du contrat relatif au tribunal de grande instance de Caen. Les synergies attendues du contrat de partenariat ne semblent pas avoir joué et de nombreux dysfonctionnements ont affecté l'exploitation du bâtiment.

L'application relativement rigoureuse des pénalités par les services judiciaires a été de peu d'effet sur le respect des engagements contractuels par le mainteneur, alors même que leur montant cumulé (150 000 €) représentait, sur les cinq premiers mois de mise en œuvre du contrat, plus de 20 % des loyers relatifs aux frais de gestion et aux services bâtimentaires. Un tel taux, qui affecte l'équilibre contractuel, ne saurait constituer une solution durable. En l'absence d'amélioration des prestations, un audit a été lancé à ses frais, par la personne publique, en septembre 2016, afin de rechercher des pistes de progrès à indiquer au partenaire et, le cas échéant, d'identifier d'éventuels problèmes structurels dans le contrat de partenariat.

Cette démarche, qui conduit la personne publique à se substituer en partie au prestataire, risque de ne pas être suffisante pour rétablir une exécution conforme du contrat. Il appartient à l'administration de tirer les conséquences de l'ensemble des dysfonctionnements rencontrés en termes de viabilité du contrat.

[90] L'administration pénitentiaire a sollicité l'avis de la mission d'appui aux partenariats public-privé et d'un cabinet d'avocats qui ont conclu au bien-fondé de la position de la DAP. Sur le site du centre pénitentiaire de Lille, le prestataire a installé au mois d'août 2016 des brouilleurs 4G et mis à jour le logiciel de supervision de brouillage en attendant le règlement du litige et suite à un courrier de l'administration pénitentiaire rédigé dans l'esprit d'une mise en demeure sans que le terme ne soit cependant employé.

### 3 - Des asymétries d'information entre le partenaire privé et la personne publique

Les contrats d'AOT-LOA et de partenariat prévoient la réalisation de travaux de gros entretien et de renouvellement (GER) afin que la personne publique bénéficie d'un bâtiment en parfait état lors du transfert de propriété intervenant à l'issue de la période contractuelle. Un plan de pérennité est mis à jour annuellement en fonction des travaux et constats réalisés. Il fait l'objet d'une révision complète tous les cinq ans après réalisation d'un diagnostic de tous les ouvrages et équipements.

Au regard de l'importance des loyers acquittés au titre du GER, le contenu du plan et la vérification de l'effectivité des travaux effectués constituent des enjeux majeurs pour le suivi de ces contrats. À cet égard, l'administration peut rencontrer des difficultés comme, par exemple, pour les sites de Roanne et de Corbas, où elle n'a jamais pu disposer d'un plan annuel détaillant les différentes actions à mener et où elle a reçu des restitutions considérées comme lacunaires. En outre, certaines opérations réalisées ne correspondaient pas à ce qui était contractuellement prévu.

De la même manière, en matière d'entretien maintenance, un diagnostic doit être réalisé tous les cinq ans aux frais du titulaire du contrat, à compter de la date de prise de possession[91]. Pour les établissements de Corbas et Roanne, la DISP a estimé que les prestations d'audit n'étaient pas satisfaisantes. Elle n'a pas réussi à obtenir les plans d'action qui en découlaient en dépit de relances régulières. Le constat est plus nuancé pour le centre pénitentiaire de Lille où l'administration pénitentiaire a pu intégrer dans le plan d'action résultant de l'audit quinquennal des éléments additionnels qui lui semblaient indispensables.

Ces exemples attestent l'existence d'une asymétrie d'information entre la personne publique et le partenaire privé. Cette difficulté met en évidence les limites de ces montages et la nécessité de conserver une expertise technique dans les domaines de la maintenance et du GER afin d'être en mesure d'évaluer, au-delà du système de pénalités attachés au contrat, les actions effectivement réalisées par l'exploitant. À cet égard, le recrutement d'un technicien sur site et le renforcement des compétences des DISP, au moyen d'un référent maintenance pour les établissements en gestion déléguée et pour les PPP, constituent des mesures d'accompagnement bienvenues.

[91] La désignation du prestataire pour effectuer cet audit doit être conjointe.

Des progrès doivent cependant encore être réalisés afin d'obtenir des informations plus fiables sur les efforts entrepris par le partenaire privé dans le domaine du GER. Les informations techniques et financières transmises ne permettent pas toujours de déterminer ce qui est financé au titre de ces prestations. Si les titulaires estiment parfois que le contrat leur impose avant tout des obligations de résultat et non de moyens, il est essentiel que l'État puisse connaître le niveau général d'entretien des sites, afin de s'assurer que le partenaire remplit ses obligations contractuelles.

Face à la complexité et la difficulté de gestion au regard de la réalisation de travaux modificatifs, de la mise en œuvre des pénalités ou de la relative opacité des moyens mis en œuvre dans le cadre du GER, l'administration devrait définir une organisation en son sein capable de suivre ces contrats importants sur le long terme de manière efficace.

**Des constats qui rejoignent ceux du *National Audit Office***

En Europe, ce sont le Royaume-Uni et la France qui ont le plus utilisé les contrats de partenariat[92]. Les Britanniques ont eu recours aux PPP très tôt et dans des proportions plus importantes que les Français. Ainsi déjà en 2003, le *National Audit Office* (NAO)[93], dressait un diagnostic sur les prisons construites en partenariat, dont certains constats rejoignent ceux de la Cour. Il relevait entre autres que le manque de flexibilité de ces contrats était peu compatible avec les évolutions des politiques pénales et donnait l'exemple du centre pénitentiaire d'Ashfield pour lequel les pénalités n'avaient pas suffi à responsabiliser le partenaire, si bien que l'administration avait dû reprendre le contrôle de l'établissement pendant cinq mois. Le NAO observait néanmoins que la gestion privée avait encouragé le secteur public à améliorer ses performances.

De 2010 à 2012, le NAO et la Chambre des communes ont mené des analyses plus détaillées sur les PPP en général[94].

[92] Source : *European PPP Expertise Center*, données 2016.

[93] Le *National Audit Office* est l'institution qui contrôle les dépenses publiques pour le Parlement britannique.

[94] *National Audit Office*, *Financing PFI Projects in Credit Crisis and the Treasury's Response*, HC 287, session 2010-2010 *; Procurement of the M25 Private Finance Contract*, HC 566, 2010 ; *Managing Complex Investment Programmes Utilising Private Finance*, 2010 ; *PFI in Housing*, HC 71, session 2010-11 ; *The Performance and Management of Hospital PFI Contracts*, HC 68, 2010 *; Lessons from PFI and other projects*, HC 920, 2011 ; *House of Commons Treasury Select Committee, Private Finance Initiative, 17th Report*, session 2010-12, HC 1146, 2011 ; *House of Commons Treasury Committee, Private Finance Initiative : Government, OBR and NAO Responses to the 17th Report from the Committee*, HC 1725, 2012.

S'ils ne condamnent pas définitivement cet instrument contractuel, ils prennent une certaine distance vis-à-vis de ce modèle en soulignant l'asymétrie d'information de la puissance publique face au prestataire, le manque de compétences de l'administration pour suivre ce type de contrat complexe et surtout le coût de financement privé devenu excessif en comparaison de l'emprunt public.

## _____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*_____

*Le recours aux PPP a constitué une orientation majeure de la politique immobilière du ministère de la justice entre 2006 et 2014 en ce qui concerne la réalisation d'établissements pénitentiaires. Un instant envisagée pour la construction des palais de justice, cette formule n'a finalement été retenue que pour le palais de justice de Caen, si l'on met à part l'opération d'ampleur du futur palais de justice de Paris.*

*L'adoption de ces dispositifs dérogatoires du droit commun de la commande publique a résulté d'un choix volontariste de l'État, lié au caractère initialement déconsolidant des PPP au regard de la dette publique, au contournement de la norme de dépenses, grâce au différé de remboursement qu'il permettait, et au lissage des charges d'investissement sur toute la durée du contrat nonobstant les charges de financement que ce lissage génère. Dans le contexte de la crise financière de 2009, le recours aux PPP a également constitué un instrument de relance extrabudgétaire de l'investissement.*

*L'enquête de la Cour, qui porte sur la gestion des contrats les plus anciens et sur la réalisation des opérations récentes, permet d'établir un premier bilan d'ensemble du recours aux contrats de partenariat. Les montages financiers complexes ont pu séduire compte tenu de leur caractère innovant et de l'approche par la performance qu'ils autorisaient. Pour autant, les constats de la Cour mettent en évidence les limites et les inconvénients du recours aux PPP.*

*Les coûts de financement apparaissent comme un facteur essentiel de renchérissement des projets. Au-delà, les surcoûts techniques et la rigidité qui caractérisent ces contrats sont de nature à mettre en cause la pertinence des choix opérés alors sur le fondement d'évaluations orientées. Les données recueillies en matière de coûts d'exploitation ne permettent pas de vérifier l'hypothèse selon laquelle le caractère global du contrat permettrait de les diminuer en contrepartie de surinvestissements. Ces derniers ne peuvent d'ailleurs être identifiés, le surcoût d'investissement*

*des PPP tenant davantage aux mécanismes de préfinancement et de garantie, ainsi qu'au montage contractuel lui-même, qu'à des considérations techniques.*

*Alors que les dispositifs de performance apparaissent difficiles à mettre en œuvre, la rigidité des PPP constitue un frein aux adaptations continues dont le service public pénitentiaire a besoin. Si les inconvénients majeurs relevés résultent sans doute pour partie d'éléments circonstanciels propres à chaque opération, ils témoignent plus largement de l'inadéquation fondamentale de ce type de montage complexe aux besoins du ministère de la justice en matière immobilière.*

*En conséquence, la Cour estime, au regard du coût et du caractère peu approprié des partenariats public-privé aux besoins d'adaptation du patrimoine immobilier du ministère de la justice, qu'il convient de renoncer à recourir à ces contrats globaux.*

*En outre, elle formule les recommandations suivantes :*

2. *privilégier le recours aux marchés de conception-réalisation pour la construction de prisons nouvelles en s'appuyant sur la forte expérience de l'APIJ en la matière ;*
3. *approfondir la connaissance des coûts de construction et d'exploitation associés à l'immobilier pénitentiaire et judiciaire afin de pouvoir établir des comparaisons plus aisées entre les différents modes de gestion et de financement ;*
4. *renforcer l'accompagnement par l'APIJ des services, notamment des utilisateurs locaux, lors de la phase de prise de possession d'un établissement et réaliser systématiquement des retours d'expérience ;*
5. *tirer les conséquences des difficultés rencontrées par le partenaire dans le cadre du PPP relatif au palais de justice de Caen et arbitrer entre la résiliation et la poursuite du contrat.*

# Chapitre III

# Une opération emblématique : le nouveau palais de justice de Paris

*Photo Sergio Grazia © RPBW*

La réalisation du nouveau palais de justice de Paris constitue l'un des chantiers parisiens les plus importants, en volume et en complexité, des années récentes. La conduite de cette opération a été confiée à l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), qui en a eu la charge jusqu'à la prise de possession du bâtiment intervenue le 11 août 2017. Ce projet d'ampleur ne devrait être conduit à son terme qu'au second trimestre 2018, soit près de neuf ans après l'annonce par le président de la République, le 29 avril 2009, de l'installation de la future cité judiciaire sur le site des Batignolles.

Cette durée intègre celle des différentes étapes prévues par les textes en matière de contrat de partenariat : évaluation préalable, procédure de passation, dialogue compétitif, mise au point et signature du contrat, construction et mise à disposition. Mais elle inclut également un décalage résultant de l'interruption du chantier pendant huit mois par le partenaire de l'administration ainsi qu'un report de l'entrée dans les locaux en raison de modifications demandées par l'administration.

# I - Une opération majeure

Réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé, sous la forme d'une tour de 166 m de hauteur, ce nouveau palais représente, sur la période contractuelle s'achevant en 2044, des dépenses d'investissement de 725,5 M€, en euros courants, des coûts de financement de 642,8 M€ et des charges de fonctionnement estimées à près de 960 M€. Ainsi, entre 2017, année des premières échéances[95], et 2044, terme prévu par le contrat, le coût global de cette opération en euros courants sera supérieur à 2,3 Md€.

## A - Le choix du PPP

### 1 - L'origine du projet

Initialement envisagée dans le XIII$^{ème}$ arrondissement de Paris, l'installation du futur palais de justice sur le site des Batignolles a constitué une solution de consensus entre les pouvoirs publics et la Ville de Paris,

[95] À compter du mois de novembre 2017.

dans le cadre d'un programme de réaménagement et de rénovation urbaine. Elle s'accompagne d'une relocalisation des services de la police judiciaire dépendants de la préfecture de police de Paris.

D'une superficie d'environ 17 500 m², l'emprise se situe dans la ZAC de Clichy-Batignolles en limite nord-ouest du territoire parisien. Ce site constituait l'une des dernières opportunités foncières à Paris. Le terrain fut acheté par l'État pour un coût total de 153,19 M€ dont 118,56 M€ supportés par le budget du ministère de la justice et 34,63 M€ par celui du ministère de l'intérieur. Un protocole de novembre 2009 entre l'État et la Ville de Paris prévoyait notamment une participation du premier à l'aménagement de la ZAC dont le montant s'élèvera à 50,3 M€ pour le ministère de la justice.

Au regard des besoins à satisfaire, la surface disponible rendait nécessaire la construction d'un immeuble de grande hauteur de nature à renchérir le coût du projet. Ce site devait par ailleurs bénéficier du prolongement de la ligne 14 du métro jusqu'à la porte de Clichy[96]. Le calendrier prévisionnel de l'opération envisageait, de façon très optimiste, une signature du contrat de partenariat fin 2011, un démarrage des travaux au cours du 3ème trimestre 2012 et une livraison du bâtiment en 2015.

Le choix du site s'est également accompagné de celui de recourir à un contrat de partenariat dans le but, notamment, de trouver un financement qui limite les besoins immédiats en AE et en CP. Ce mode de réalisation a été privilégié avant même que l'évaluation préalable prévue par les textes ne le valide.

### 2 - La ratification sur la base d'hypothèses favorables

Le projet portait sur la conception d'un bâtiment de l'ordre de 90 000 m² de SHON, dont une partie de grande hauteur, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance du nouveau palais, ainsi que sur la délivrance de services concourant au service public de la justice : fourniture des fluides, nettoyage et gestion des déchets.

La conclusion d'un contrat de partenariat n'était possible que si l'une des trois conditions de complexité, d'urgence ou d'efficience économique, prévues par l'ordonnance modifiée du 17 juin 2004, était respectée (cf. *supra*). L'évaluation préalable prévue par ce texte, effectuée

[96] La desserte du site par la ligne 14 devait être mise en service entre six mois et un an après la livraison du palais de justice.

conformément aux préconisations de la MAPPP, fut validée par cette dernière en février 2010. Si cette évaluation retenait les critères d'urgence et de complexité, qui furent ultérieurement validés par le juge administratif[97], elle estimait également, sur la base d'hypothèses favorables, que le contrat de partenariat était économiquement plus avantageux que le recours à une conception-réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique.

En dépit d'hypothèses de délais, de coûts de conception-réalisation et d'exploitation défavorables au scenario de référence, celui-ci demeurait moins coûteux que le contrat de partenariat. Toutefois, la prise en compte de la répartition des risques entre la personne publique et le titulaire du contrat et la valorisation de l'avantage que constituait le transfert de certains risques au partenaire privé ont permis de conclure en faveur du recours au partenariat public-privé.

### 3 - Une concurrence réduite

Le contrat a été attribué à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif à laquelle seuls deux candidats ont participé : un groupement conduit par Bouygues et un autre par Vinci. L'ampleur du projet était en elle-même de nature à restreindre la concurrence, le nombre d'entreprises susceptibles de porter une telle opération étant réduit.

Les choix effectués pour calibrer l'indemnité versée aux candidats éconduits ont également contribué à restreindre la concurrence. D'une part, le cabinet du garde des Sceaux a demandé de limiter le montant de cette prime à un montant de 1,2 M€ HT, inférieur à celui qu'avait proposé le directeur général de l'EPPJP. En outre, l'EPPJP a choisi d'indiquer le montant de cette prime dans le règlement de la consultation et non dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC)[98].

Toutefois, dès l'ouverture du dialogue compétitif, l'un des candidats[99] a demandé le relèvement du montant de la prime, ce qui lui a été accordé avec l'aval du cabinet du ministre, l'indemnité destinée au perdant étant portée à 2 M€ HT. Dans la mesure où le montant initial de

[97] À l'occasion de l'examen des recours contre le contrat et les actes qui y étaient liés, le juge administratif a validé le recours au contrat de partenariat sur la base des critères de l'urgence et de la complexité. En revanche, il ne s'est pas prononcé sur l'analyse comparative de la solution du contrat de partenariat et du scénario de référence.

[98] De ce fait, seuls les candidats retenus pouvaient avoir connaissance du montant de la prime.

[99] Il s'agit du candidat qui devait ultérieurement ne pas être attributaire du contrat.

celle-ci n'avait pas été publié dans l'AAPC[100], les candidats potentiels ne paraissent pas avoir été lésés par cette augmentation intervenue postérieurement à la clôture des candidatures.

## B - Un contrat complexe et coûteux

À l'issue de la procédure, le contrat a été attribué au groupement conduit par Bouygues au regard de quatre critères pondérés : le coût global de l'offre (40 %), la performance globale de l'ouvrage (30 %), la qualité globale architecturale et urbaine de l'ouvrage (25 %), la part d'exécution des prestations que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans (5 %). Au regard de la différence des notes attribuées pour chacun de ces critères, celui relatif aux enjeux architecturaux a revêtu une importance particulière.

### 1 - Une mise au point difficile

Postérieurement à la désignation de l'attributaire par l'EPPJP, au nom et pour le compte de l'État, la mise au point des clauses juridiques et financières du contrat de partenariat s'est avérée difficile. Dans le contexte de la crise financière, le groupement avait rencontré des difficultés pour trouver des prêteurs pour financer le projet. Il avait finalement réuni un panel de sept banques dont une seule était française et dont aucune n'avait voulu prendre un engagement supérieur à 100 M€.

Des contradictions sont apparues entre le contrat définitif et la documentation financière constituée par les conventions de prêts liant le PPP aux banques, l'EPPJP ayant constaté que celle-ci comportait des clauses incompatibles avec le contrat.

Les banques conditionnaient notamment le tirage de la dette à l'absence de recours contre le contrat, l'accord autonome ou l'acte d'acceptation de cession de créance. En cas de recours, un refus de tirage de la dette par les banques conduirait à un blocage du chantier dont les conséquences devraient être supportées par le titulaire du contrat. En effet, l'EPPJP avait refusé que cette hypothèse constitue une cause légitime de retard.

[100] Ce qui est possible car les pouvoirs adjudicateurs ont le choix entre une publication dans l'AAPC ou dans le règlement de la consultation.

**La documentation contractuelle d'un PPP**

*Les conventions liant la personne publique et le partenaire sont principalement :*

- le contrat de partenariat et ses annexes ;
- l'acte d'acceptation de la cession de créance en vertu duquel la personne publique s'engage à verser directement une partie des loyers aux prêteurs
- l'accord autonome conclu entre la personne publique, le titulaire du contrat et les prêteurs en vertu duquel sont définies les modalités d'indemnisation du titulaire du contrat en cas de nullité de celui-ci ; ce document est assorti d'un acte d'acceptation de la cession de créance sur les clauses indemnitaires au bénéfice des banques.

*Les conventions auxquelles la personne publique n'est pas partie sont principalement :*

- les contrats conclus entre le titulaire du contrat et ses partenaires privés (maître d'œuvre, constructeur, mainteneur) ;
- les contrats de financement conclus entre le titulaire du contrat et les banques.

**Les causes légitimes de retard**

La répartition des risques représente un enjeu majeur pour les contrats de partenariat. Elle avait fait débat lors de la négociation dans le cadre du dialogue compétitif, notamment en ce qui concerne les conséquences financières d'un retard de livraison. Les cas dans lesquels le délai de mise à disposition de l'ouvrage pouvait être prorogé sans que des pénalités puissent être exigées du partenaire avaient été limitativement énumérées dans le contrat et dénommées « causes légitimes de retard ».

En conséquence de la survenance d'une cause légitime, le délai de mise à disposition est prorogé, la personne publique n'applique pas de pénalités de retard et les conséquences financières des causes légitimes sont prise en charge par le partenaire jusqu'à un plafond de 2 M€ et par la personne publique au-delà.

Toutefois, dans un échange de courriers entre le partenaire privé et le directeur général de l'EPPJP, intervenu la veille de la signature du contrat sur proposition des conseils des parties, il a été estimé qu'un retard consécutif à un refus de tirage des prêteurs, en cas de recours non purgés, ne constituerait une faute ni de la part du titulaire du contrat ni de la part de l'État.

Si le contrat signé le lendemain n'a pas été modifié et si une nouvelle cause légitime n'a pas été introduite dans celui-ci, cet échange de courriers a réduit d'autant la responsabilité du partenaire privé en cas de survenance de cette occurrence. Cet accord du 14 février 2012, dont le conseil d'administration de l'EPPJP n'a eu connaissance qu'en mai 2014 et qui n'a été porté à la connaissance des tutelles de l'établissement qu'en septembre 2013, a certes été conclu dans le souci de mener cette opération à bien. Lorsque le partenaire privé a unilatéralement suspendu l'exécution du contrat, il a néanmoins affaibli la position de l'État qui a accepté l'exonération des pénalités encourues à hauteur de 23 M€ (cf. *infra*). Il a en outre indirectement remis en cause les résultats du dialogue compétitif en amoindrissant la responsabilité du titulaire du contrat en cas de refus du tirage de la dette par les banques.

### 2 - Le choix de la renégociation

Signé le 15 février 2012, entre l'EPPJP et la société Arélia, constituée par le groupement pour porter le projet, le contrat de partenariat a suscité des interrogations de la part du Gouvernement après l'élection présidentielle de mai 2012. Après avoir envisagé la résiliation du PPP, le choix des pouvoirs publics s'est porté, au début de l'année 2013, sur la renégociation du contrat avec le partenaire privé. Cette volonté se heurtait à plusieurs difficultés. En effet, les règles de la commande publique ne permettent pas de bouleverser par avenant l'économie d'un marché. Une modification, même limitée, du projet se serait par ailleurs traduite par des retards compte tenu de son impact architectural. L'éventuelle remise en cause du périmètre des services allait par ailleurs à l'encontre de la justification du recours au PPP et des résultats de l'étude préalable.

Il devint rapidement manifeste qu'un gain substantiel ne pourrait résulter que d'une fixation rapide des taux d'intérêt dans un contexte qui apparaissait particulièrement favorable.

**La cristallisation des taux**

Au moment de la signature du contrat, les financements sont à taux variables, les marges bancaires étant toutefois définitivement déterminées. Il est cependant possible, dans des conditions prévues par le contrat, d'échanger ces taux variables contre des taux fixes, au moyen de contrats de couverture, afin de se prémunir contre le risque de taux et de fixer définitivement le montant des loyers d'investissement et de financement du contrat de partenariat.

En conséquence de la fixation définitive des taux, la date de mise à disposition de l'ouvrage est, en principe, définitivement arrêtée.

Pour autant celle-ci n'était pas contractuellement possible dans la mesure où la plage dans laquelle elle pouvait intervenir n'était pas encore atteinte. En outre, le partenaire privé et les banques ne pouvaient être tenus de procéder à la fixation des taux en cas de recours pendants contre l'acte d'acceptation ou contre l'accord autonome. Or tel était bien le cas[101]. En dépit de l'examen de solutions juridiques diverses pour lever l'obstacle constitué par l'absence de purge des recours, la négociation ne put aboutir avant l'interruption du chantier intervenue en juillet 2013 (cf. *infra*).

# II - Une réalisation confrontée à des aléas

Le titulaire du contrat porta à la connaissance de la personne publique qu'en raison du refus du tirage de la dette par les prêteurs, il ne disposait plus des ressources pour poursuivre le chantier.

## A - L'interruption du chantier et la signature d'une transaction

En juillet 2013, le partenaire privé notifia à l'EPPJP sa décision de suspendre l'exécution du contrat. S'appuyant notamment sur l'échange de courriers intervenu avec le directeur général de l'EPPJP, il estimait être dispensé de son obligation d'exécuter le contrat dans la mesure où l'engagement irrévocable de l'État à payer les prêteurs n'était pas purgé des recours.

La négociation reprit mais sur d'autres bases, dès lors que la question centrale était désormais celle de la responsabilité du blocage du

[101] L'association « La justice dans la Cité » avait déposé le 13 avril 2012 un recours contre la décision de signer le contrat de partenariat et des délibérations associées du conseil d'administration de l'EPPJP. Elle avait également déposé deux autres recours, le 16 mai 2012, contre la décision de signer l'accord autonome et contre l'acte d'acceptation. Ces recours ont été jugés irrecevables par le tribunal administratif le 17 mai 2013. Les requérants ont interjeté appel des trois jugements auprès de la Cour administrative d'appel de Paris le 16 juillet 2013. Celle-ci a rejeté au fond le recours contre les actes détachables du contrat et comme irrecevables les recours contre l'accord autonome et l'acte d'acceptation de cession de créances dans un arrêt du 3 avril 2014. Par une décision du 15 octobre 2014, le Conseil d'État a rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel.

chantier. Pour le titulaire du contrat, cette responsabilité pesait sur l'État qui devait reconstituer la garantie qu'exigeait les banques. Pour sa part, la personne publique considérait qu'Arélia n'était pas fondée à s'estimer dispensée de ses obligations contractuelles.

Au terme de plusieurs mois de tractations, conduites par l'EPPJP, un dispositif transactionnel sophistiqué a été accepté par l'État. Ce dernier a accepté de dispenser la société Arélia des pénalités contractuelles dues au titre de l'interruption du chantier (23,5 M€). Par ailleurs, l'État a pris en charge une partie du coût de l'interruption du chantier (estimée à 12,4 M€ par Arélia), à hauteur de 5 M€ imputés de façon forfaitaire sur le coût de réalisation de l'ouvrage[102]. Enfin, et surtout, l'État a accepté de reporter au mois de juin 2017 la date de prise de possession de l'ouvrage, contractuellement prévue en novembre 2016. Le report de cette date et la dispense de pénalités répondaient aux attentes d'Arélia.

En contrepartie, le constructeur (la société Bouygues Bâtiment Île-de-France) a mis en place une garantie permettant le déblocage des financements nonobstant l'existence de recours. Consentie pour cinq mois[103], cette garantie, qui n'induisait aucun coût pour la société Bouygues ni pour Arélia, n'en constituait pas moins un geste déterminant pour la reprise du chantier. Par ailleurs, les actionnaires de cette dernière ont consenti une baisse du taux de rentabilité interne du projet ramené de 11,25 % à 9,36 %. Ce moindre gain potentiel a été estimé par l'EPPJP à 28,4 M€[104] sur la durée du contrat.

Parallèlement, les banques et Arélia ont consenti à la fixation des taux à une période où ceux-ci évoluaient à la baisse. Celle-ci a permis la détermination définitive des loyers d'investissement et de financement de l'opération à un niveau significativement inférieur aux prévisions budgétaires établies, lors de la signature du contrat, sur la base d'hypothèses défavorables d'évolution des taux et du coût de la construction. Cette diminution représente entre 368 M€ et 137 M€ selon les hypothèses de référence[105]. Le coût global de financement du contrat de partenariat, après cristallisation des taux, reste cependant élevé (cf. *supra*).

[102] Ce montant de 5 M€ a été arrêté en février 2014 dans le cadre de la négociation. Calculé au moment de la cristallisation, soit en mai 2014, le gain effectif pour Arélia s'élèverait en réalité à 10 M€ avec une incidence sur les loyers de 20 M€.
[103] Jusqu'à la purge des recours en octobre 2014.
[104] Le maintien d'un TRI de 11,25 % aurait induit un surplus de loyer de 42,4 M€ pour l'État compte tenu de la répercussion de l'impôt sur les sociétés sur le loyer.
[105] Elle aurait été supérieure en cas de cristallisation postérieure compte tenu de la poursuite de la baisse des taux.

## B - Une date d'entrée dans les lieux retardée

Si la prise de possession de l'ouvrage est intervenue en août 2017, l'installation dans le futur palais de justice de Paris ne devrait intervenir qu'au cours du second trimestre 2018. En effet, le projet doit être adapté afin de répondre aux nouvelles exigences en matière de sûreté et au renforcement des missions du tribunal, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. En outre, les textes relatifs à la modernisation de la justice du XXI$^{ème}$ siècle emportent des évolutions. Pour autant, ce décalage tient aussi à des atermoiements des pouvoirs publics en ce qui concerne l'attribution de la garde du palais de justice.

### 1 - Des arbitrages tardifs en matière de sûreté

Le programme initial reposait sur l'hypothèse que les forces en charge de la sûreté de l'actuel palais de justice, à savoir la gendarmerie, continueraient à en assurer la garde. Pour autant, aucune décision formelle ne semble avoir été prise à ce sujet jusqu'à une date récente. Dès 2012, la question de la sécurisation du futur palais de justice de Paris avait été soulevée par la direction des services judiciaires et par l'EPPJP et un arbitrage à ce sujet fut sollicité à de nombreuses reprises.

Les décisions tardèrent cependant à venir. En janvier 2016, l'EPPJP rappelait encore l'impérieuse nécessité de disposer d'un arbitrage sur la garde du palais. Finalement, celle-ci fut confiée à la police, ce qui devait conduire à un réaménagement des locaux dédiés aux forces de l'ordre.

En effet, pour les gendarmes, qui arrivent déjà équipés au palais de leur caserne de rattachement où se situe leur logistique, les locaux prévus comprenaient un simple local de commandement, des espaces de repli et de pause ainsi qu'un lieu de stockage du matériel d'intervention.

L'organisation est différente pour la police nationale, les personnels affectés venant prendre leur poste au tribunal. L'ensemble de l'état-major et de l'encadrement est installé au tribunal tandis que chaque agent doit disposer d'un mobilier individuel pour son équipement. L'effectif consacré à la garde de l'ouvrage, presque doublé en raison du renforcement des mesures de sûreté, doit bénéficier d'un vestiaire individuel. De manière plus générale, l'aménagement doit comporter tous les locaux nécessaires à l'installation d'un service à demeure.

En conséquence, les travaux d'aménagement prévus pour la gendarmerie ont été arrêtés en mars 2016. Le caractère tardif de cette

décision ne permettait pas l'achèvement de travaux modificatifs avant la date prévue pour la prise de possession de l'ouvrage. L'adaptation des locaux aux forces de police, pour un coût de 3,04 M€ HT, sera effectuée postérieurement à cette date.

### 2 - De nouvelles exigences en matière de sécurité et de sûreté

Il est indéniable que les exigences en matière de sûreté ont fortement évolué depuis les attentats qui ont frappé la France et que le programme initial, établi en 2009, n'était pas adapté à ce nouveau contexte.

Les modifications du bâtiment, initiées début 2016, affectaient la quasi-totalité des étages de l'immeuble de grande hauteur pour ce qui concerne le fonctionnement des services du tribunal. S'agissant de la garde des murs, au-delà d'un mode de fonctionnement entre gendarmerie et police qui a des conséquences immobilières importantes, l'effectif prévu a plus que doublé. Dans le même temps la préfecture de police a augmenté les effectifs de police du dépôt de 33 %.

S'agissant du renforcement des mesures de sureté, celles-ci ne se sont réellement stabilisées qu'en octobre 2016, que ce soit sur l'organisation du contrôle d'accès aux entrées du bâtiment ou sur le renfort par des mesures de sureté passive (renfort de la façade de l'atrium par un dispositif pare-balles).

### 3 - L'impact de la loi sur la justice du XXI$^{ème}$ siècle

La loi de modernisation de la justice du XXI$^{ème}$ siècle, promulguée le 18 novembre 2016, induit également un certain nombre de modifications par rapport au programme contractuel en ce qui concerne la distribution des espaces de travail pour l'ensemble des juridictions, dont le TGI de Paris. Il en va notamment ainsi du transfert du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité et d'une partie des commissions départementales d'aides sociales vers les futurs pôles sociaux des tribunaux de grande instance (cf. *supra*).

### 4 - Des discussions complexes avec le titulaire du contrat

Les discussions engagées avec Arélia à l'été 2016 sur la prise en compte de l'ensemble de ces modifications ont été compliquées. Les premières approches conduisaient à des coûts de travaux très élevés et à un décalage de six mois de la prise de possession avec des portages financiers très importants à la charge de la personne publique.

Les premières estimations du coût des travaux par Arélia s'élevaient à 32 M€ HT d'investissement avant d'être revues à la hausse à hauteur de 36 M€ HT. En prenant en compte les frais financiers correspondant au préfinancement de ces travaux, la personne publique aurait dû acquitter un montant de 66,8 M€ à la prise de possession. À défaut, l'étalement de ce coût sur les loyers aurait eu une incidence pouvant aller jusqu'à 110,5 M€ selon les hypothèses retenues (respectivement en cas de paiement des surcoûts en 2018 ou en lissant ce paiement sur toute la durée du PPP, sous la forme d'un relèvement du montant des loyers pendant 27 ans).

En conséquence, le choix a été fait d'une réalisation des travaux modificatifs après la prise de possession. Après avoir un temps envisagé de recourir à un tiers pour réaliser les travaux, l'EPPJP a pu obtenir d'Arélia des conditions plus acceptables dans le cadre d'un budget d'investissements supplémentaires de 25 M€ TTC. Pour autant, la négociation avec le partenaire privé n'est pas achevée dans la mesure où l'impact de ces travaux modificatifs sur les loyers d'exploitation reste à déterminer dans le cadre d'un avenant à venir. Cette question constitue un point d'attention pour la personne publique.

## C - Un avenant signé juste avant la prise de possession

L'EPPJP et Arélia ont signé un avenant très peu de temps avant l'échéance contractuelle fixant la prise de possession du palais de justice de Paris par l'État au 30 juin 2017, afin de résoudre des difficultés susceptibles de contrarier celle-ci.

### 1 - Des non-conformités contractuelles

Le contrat encadre les conditions dans lesquelles la personne publique décide ou non de prendre possession de l'ouvrage à la suite des opérations préalables à l'occupation des lieux (OPOL). Trois décisions

sont susceptibles d'être prises : une prise de possession sans réserve ; une prise de possession avec réserves mineures ; un refus de prise de possession en cas de réserve majeure.

Les réserves majeures sont définies par le contrat. Tel est notamment le cas lorsque l'ouvrage bâti n'est pas conforme aux spécifications contractuelles, lorsque la disponibilité de l'ouvrage est insuffisante de telle sorte que la sécurité des utilisateurs et des usagers ou la sûreté de l'ouvrage ne sont pas garanties, lorsque les exigences de fonctionnement continu de l'ouvrage telles que définies contractuellement ne sont pas garanties ou encore lorsque l'exécution du service public de la justice est compromise en fonction des critères définis dans le contrat.

Lors de la préparation des OPOL, fin 2016, deux non-conformités ont été constatées en matière de traitement de l'air et d'alimentation électrique dans le cadre d'un fonctionnement « dégradé ». Pour être corrigées, ces anomalies nécessitaient, selon le partenaire privé, des travaux d'un montant peu élevé (1 M€) mais d'une durée prévisionnelle de quatre à six mois, postérieurement à la date prévue pour la prise de possession. Si l'ouvrage pouvait être regardé comme achevé, il n'était pas conforme aux stipulations contractuelles pour certains de ses équipements.

Un refus de prise de possession, fondé sur des réserves majeures, était susceptible d'emporter des conséquences importantes pour le partenaire et pour les banques. Le premier, qui ne pourrait commencer à percevoir la rémunération, serait susceptible de se voir infliger des pénalités s'élevant à 110 400 € par jour de retard, soit un montant compris entre 13 et 20 M€ compte tenu de la durée prévisionnelle des travaux. Il aurait également à supporter des frais financiers intercalaires pour un montant presque équivalent. Pour un retard de six mois, le partenaire privé aurait ainsi supporté un coût de l'ordre de 40 M€. Parallèlement, les banques ne pourraient commencer à percevoir les loyers correspondants à l'amortissement de la dette cédée acceptée, la cession de créance n'entrant en vigueur qu'à compter de la prise de possession d'un ouvrage conforme.

### 2 - Un refus de prise de possession potentiellement disproportionné

Un refus de prise de possession n'aurait pas été sans risque contentieux pour la personne publique. Les malfaçons affectaient la sécurité du bâtiment et, s'agissant d'un bâtiment de grande hauteur, étaient de nature à peser sur l'autorisation de la commission de sécurité. Elles

étaient également susceptibles de compromettre la continuité du service public de la justice en cas de panne des équipements.

Cependant, elles ne concernaient qu'une partie du bâtiment et ne posaient de difficultés qu'en cas de panne des équipements assurant normalement le renouvellement de l'air et l'alimentation en électricité. En outre, l'entrée dans les lieux ayant été reportée par l'administration au mois d'avril 2018, les malfaçons étaient susceptibles d'être corrigées avant celle-ci. Elles pouvaient en conséquence ne pas être considérées comme compromettant la continuité du service public de la justice.

### 3 - Une solution de compromis

Dans ce contexte, l'avenant du 12 juin 2017 constitue une solution de compromis. Les non-conformités seront corrigées par le titulaire du contrat après la prise de possession et elles n'emporteront pas l'application de pénalités. Afin de se prémunir des conséquences de la défaillance du groupement dans l'exécution des travaux restant à effectuer, l'avenant renforce les garanties de la personne publique.

Il prévoit ainsi la mise en place de nouvelles pénalités non prévues au contrat initial en cas de retard lors de la réalisation des travaux modificatifs intervenant après la prise de possession de l'ouvrage et avant son entrée dans les lieux. Il prévoit également de nouvelles pénalités en cas de retard dans la réalisation des travaux de mise en conformité et des pénalités plus conséquentes que le contrat initial en cas de retard dans la levée des réserves autres que celles ayant trait au traitement de l'air et aux installations électriques de secours. Enfin, une garantie bancaire à première demande de 10 M€ a été émise au profit de la personne publique.

L'avenant devait entrer en vigueur à compter de la notification au partenaire par la personne publique de la décision de prise de possession. Dans l'hypothèse où la personne publique n'aurait pas prononcé cette prise de possession au 30 juin, ou dans un délai d'un mois à compter de cette date, l'avenant devenait, sauf accord contraire, préalable et exprès des parties, définitivement caduc, les parties recouvrant la totalité de leurs droits.

Par courrier du 14 juin 2017 (soit deux jours après la signature de l'avenant), Arélia avait repoussé la date de mise à disposition dans la mesure où elle n'avait pas obtenu le procès-verbal de la commission de sécurité. Ce dernier a été obtenu le 28 juillet 2017.

Préalablement, la personne publique et le partenaire s'étaient entendus, par échange de courriers des 25 et 27 juillet 2017, pour reporter au 14 août la date à laquelle l'avenant du 12 juin 2017 deviendrait caduque en l'absence de prise de possession. Intervenue le 11 août 2017, soit 43 jours après la date contractuelle, le titulaire du contrat devait se voir notifier une pénalité de retard de 4,7 M€.

## D - Une gestion dans le temps à maîtriser

### 1 - Un contrat complexe et rigide

À l'instar de tous les contrats de partenariat, celui du palais de justice de Paris est complexe et son exécution dans le temps se caractérisera par la rigidité inhérente à ces montages contractuels. Cependant, l'importance du ressort et le statut particulier de cette juridiction lui confèrent un caractère exceptionnel.

Les flux quotidiens de fréquentation s'élèveront à plus de 8 000 personnes dont plus de 3 000 pour la communauté judiciaire. Des procès hors normes pourront y être tenus. L'ouvrage comprend 90 salles d'audiences civiles et pénales, des espaces tertiaires, des espaces d'accès réservés, des espaces sécurisés ainsi que des espaces de services dont la gestion d'ensemble sera assurée par le partenaire privé.

Celui-ci s'engage à maintenir en permanence une fonctionnalité optimale de l'ouvrage, à assurer le respect des exigences de sûreté et à garantir la continuité du service. Le contrat définit des critères de performances et des normes à respecter sur le plan environnemental, en matière d'accessibilité, de maintenance, de moyens de communication, de surveillance, d'information et de signalétique et de mobilier. L'ensemble repose sur des prescriptions techniques détaillées.

S'agissant de l'exploitation-maintenance, le titulaire du contrat garantit la conformité fonctionnelle et la pérennité de l'ensemble des installations, ainsi que la résolution dans des délais contractuels des défauts signalés par les usagers ou constatés par lui. Un outil de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) doit permettre de veiller au respect de ces obligations. Le gros entretien renouvellement (GER) doit faire l'objet d'un plan de pérennité de l'ouvrage mis à jour annuellement et révisé tous les cinq ans.

Le contrat porte également sur le nettoyage des locaux et la gestion des déchets, l'entretien des espaces verts, la gestion des fluides, l'accueil et la sécurité incendie. Au total, le dispositif contractuel repose sur un nombre élevé de références et d'obligations qui apportent sans doute des garanties à la personne publique mais qui constitueront un cadre particulièrement rigide pour les adaptations auxquelles la juridiction sera confrontée d'ici la fin du contrat.

### 2 - Des relations qui ne seront pas nécessairement partenariales

L'entrée dans les lieux n'étant pas intervenue, le palais de justice n'est pas encore en service et il est trop tôt pour en apprécier les conditions d'exploitation. Des travaux de mise en conformité et des modifications du programme initial, postérieurement à la prise de possession, sont en cours.

Pour autant, à la lumière des constats de la Cour sur les PPP pénitentiaires les plus anciens, la complexité et la rigidité du contrat poseront sans nul doute au ministère de la justice des difficultés très similaires à celles rencontrées par l'administration pénitentiaire pour l'application des pénalités.

Le contrat comporte, comme tout contrat de partenariat, des dispositions garantissant la résolution des dysfonctionnements affectant l'exploitation de l'ouvrage dans des délais contractuels. Un système de pénalités assez sophistiqué est destiné à sanctionner le partenaire si celui-ci ne respecte pas ses engagements. Il repose sur des formules complexes prenant en compte la gravité des défauts et le délai dans lequel des corrections ont été apportées.

À l'instar de tous les PPP du ministère de la justice, l'enregistrement des dysfonctionnements et les délais de résolution seront gérés par une interface (l'outil GMAO) développée et tenue par le partenaire lui-même. Il appartiendra à la personne publique de veiller à la complétude des enregistrements de ces dysfonctionnements et de leur résolution. En pratique, la mise en place d'une équipe de suivi au plan local, ayant une connaissance approfondie du contrat constituerait un atout. En effet, le suivi de la performance du partenaire nécessite une vigilance toute particulière.

La mise en œuvre des sanctions prévues par le contrat risque de soulever des difficultés techniques, juridiques et financières susceptibles d'en réduire la portée. L'application des pénalités soulève fréquemment des questions d'interprétation des dispositions contractuelles, d'appréciation de la gravité des dysfonctionnements, voire d'opportunité

dans le cadre d'une relation globale de longue durée avec le partenaire. L'expérience des PPP pénitentiaires, mais aussi celle du TGI de Caen, montrent en outre que l'interlocuteur de la personne publique en phase d'exploitation est bien plus souvent le mainteneur que le titulaire du contrat lui-même et que les intérêts de ces derniers ne sont pas toujours convergents en dépit du caractère global du contrat.

Dans le domaine du GER, l'obtention de programmes détaillés afin de surveiller les conditions d'utilisation des provisions constituées représente un point d'attention pour la vérification du respect des dispositions contractuelles. Les difficultés que l'EPPJP a pu rencontrer en phase de construction pour obtenir certains éléments de documentation donnent à penser qu'une vigilance toute particulière devra être exercée en la matière tout au long de la vie du contrat.

En définitive, les relations entre la personne publique et le partenaire privé relèvent bien davantage d'un rapport de force de long terme que d'une relation partenariale et coopérative. Il appartiendra au ministère de la justice de se donner les moyens de faire face à ce mode de relations.

### 3 - Un coût d'exploitation qui ne peut être connu avec exactitude

L'impact financier des travaux modificatifs tant en investissement (financés sur crédits budgétaires) qu'en fonctionnement (financés par majoration des loyers du PPP) est, à l'expérience toujours élevé. L'EPPJP a obtenu une réduction du coût des travaux supplémentaires qui seront effectués après la prise de possession à l'issue d'une négociation serrée avec le titulaire. Il appartiendra à l'État, et tout particulièrement au secrétariat général du ministère de la justice, en charge du suivi du contrat, d'être vigilant lorsque des travaux modificatifs s'avèreront nécessaires.

La vigilance devra porter non seulement sur les devis initiaux relatifs aux travaux modificatifs mais aussi sur leur impact sur les redevances d'exploitation. En effet, si les loyers d'investissement et de financement ont été définitivement fixés lors de la cristallisation des taux, les loyers de fonctionnement[106] évolueront en fonction des indices de

[106] Le contrat de partenariat du palais de justice de Paris comprend plusieurs loyers relatifs à des prestations spécifiques. Le loyer de financement, couvrant le remboursement de l'emprunt, et celui d'investissement, correspondant en particulier aux coûts de conception et de construction, représentent les premières composantes R1 et R2. S'y ajoutent des redevances pour la consommation de fluides relatifs (R3), le gros entretien (R4) et la maintenance (R5). La dernière part (R6) rémunère des prestations de nettoyage, d'entretien des espaces verts, d'accueil et de sécurité incendie. Les loyers R3 à R6 représentent près d'1 Md€ sur la période de 27 ans du contrat.

révision des prix mais aussi en fonction de leur actualisation par avenant pour tirer les conséquences en exploitation (sur l'entretien-maintenance, les services, et les frais de gestion) de la réalisation des travaux.

Au total, il appartiendra au ministère de prendre en compte les expériences relatives à la gestion des PPP pénitentiaires et du TGI de Caen afin de se doter des compétences appropriées et de mettre en place une organisation permettant de suivre l'exécution de ce contrat au plan central comme au plan local. D'une manière générale, il serait pertinent de définir au sein du ministère une organisation appropriée pour gérer en cohérence l'ensemble des contrats de partenariat.

### _____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATION* _____

*Le tribunal de grande instance et l'ensemble des tribunaux d'instance de la capitale seront accueillis dans un ouvrage moderne d'une ampleur considérable. L'opération a pu être menée à bien en dépit de vicissitudes importantes. Elle représente pour l'État un coût global de 2,3 Md€, en euros courants sur l'ensemble de la période contractuelle, dont 725,5 M€ d'investissement, 643 M€ de financement et 960 M€ de fonctionnement.*

*Pour autant, le recours au contrat de partenariat, qui a résulté d'un choix principalement guidé par des considérations budgétaires de court terme, a induit des surcoûts de financement avérés tandis que l'ensemble des redevances (86 M€ par an) pèsera fortement sur le budget du ministère de la justice jusqu'au terme du contrat (2044).*

*La livraison de l'ouvrage a connu un retard de huit mois par rapport à la date initialement prévue lors de la signature du contrat, principalement en raison d'une interruption du chantier par le partenaire privé. Motivée par le refus des banques de financer la construction alors que des recours étaient pendants, cette interruption était prévisible compte tenu des conventions qui liaient ce dernier à ses financeurs et de l'échange de courriers intervenu à la veille de la signature du contrat entre le titulaire et le directeur général de l'EPPJP.*

*La transaction qui a été conclue afin de permettre la reprise du chantier a répondu aux attentes du partenaire privé qui a été exonéré des pénalités de retard potentiellement dues (23 M€) et a bénéficié d'un report de sept mois de la date de mise à disposition. Les actionnaires ont toutefois concédé une baisse du taux de rentabilité prévisionnel du projet. En contrepartie, l'État, qui a pris en charge une partie des surcoûts induits par l'interruption du chantier (5 M€) a pu fixer définitivement et de façon*

*anticipée les taux auxquels le projet était financé. Bien que la charge de financement du projet ait ainsi été réduite par rapport à ce qui était estimé lors de la signature du contrat (de 368 à 137 M€ selon les hypothèses), le coût global de financement reste élevé. Il équivaut à un taux annuel d'endettement de 6,4 %.*

*Finalement livré en août 2017, l'ouvrage n'était cependant pas fini au moment où l'État en a pris possession. Des malfaçons dont le partenaire n'a pas été pénalisé restent à corriger par ce dernier tandis que des travaux supplémentaires demandés par l'État, notamment pour des motifs de sûreté, devront être effectués avant l'entrée dans les lieux.*

*S'il convient de prendre acte du choix du ministère de confier à une mission rattachée au secrétariat général le suivi de l'exécution contractuelle, il importe que l'administration se dote des expertises permettant de dialoguer et, le cas échéant, de négocier, avec un partenaire puissant. La complexité et la rigidité du contrat, inhérentes à ce type de montage, poseront sans nul doute au ministère des difficultés très similaires à celles rencontrées par l'administration pénitentiaire pour l'application des pénalités et pour la réalisation de travaux modificatifs.*

*Ces perspectives invitent à faire preuve de prudence quant à l'appréciation d'ensemble qui pourra être portée, le moment venu, sur cette opération.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

6. *se doter des compétences appropriées pour suivre les contrats de partenariat dans la durée et définir au sein du ministère une organisation permettant de gérer en cohérence l'ensemble de ces contrats.*

# Conclusion générale

Le ministère de la justice se trouve confronté à des enjeux immobiliers majeurs, tout particulièrement s'agissant de la part principale de son parc constituée de juridictions et d'établissements pénitentiaires. Si les déterminants de l'immobilier judiciaire et pénitentiaire sont distincts, leur gestion se recoupe en partie, notamment en raison de la continuité de la chaîne pénale. Celle-ci interagit avec les logiques fonctionnelles qui sous-tendent les choix effectués dans chacun de ces domaines. Les cartes judiciaire et pénitentiaire sont liées dès lors que les prisons sont des lieux d'exécution des décisions de justice. Une politique immobilière globale est nécessaire.

La réalisation des programmes immobiliers pénitentiaires s'est caractérisée, ces dernières années, par des programmations glissantes, alors que la dépense immobilière progressait de 52 % entre 2011 et 2016. La surpopulation carcérale reste importante en maisons d'arrêt avec un taux d'occupation moyen de 140 % en dépit de l'inscription dans le code pénal du principe de l'encellulement individuel depuis 1875. Afin d'atteindre un objectif de 80 % d'encellulement individuel, l'administration pénitentiaire a établi un plan sans précédent portant sur la construction de 33 établissements, la création de 15 000 places et le recrutement de 13 000 agents dont la mise en œuvre représente un défi budgétaire, opérationnel et humain considérable. La montée en puissance des loyers relatifs aux établissements réalisés en PPP (224 M€ en moyenne entre 2020 et 2036) réduira d'autant les marges disponibles pour financer ce plan.

Si les services judiciaires ont pu conduire la réforme de la carte judiciaire lancée en 2007 et si la dépense immobilière a crû de 27 % entre 2011 et 2016, le caractère insuffisant de sa programmation n'a pas permis une gestion optimale. Une forte contrainte budgétaire pèse sur l'entretien courant tandis que les dépenses d'investissement font régulièrement l'objet de révision à la baisse en fin d'exercice et de modification de priorités. Alors que les efforts à consentir pour les constructions ou les réhabilitations de palais de justice restent à quantifier, de même que les impacts immobiliers des réformes engagées, il n'est pas contestable que les services judiciaires sont également confrontés à un défi budgétaire que l'importance

des redevances à acquitter pour le palais de justice de Paris (près de 90 M€ en moyenne pendant 27 ans) rendra plus aigu encore.

Le ministère de la justice se trouve ainsi face à une difficile équation budgétaire. La croissance significative des budgets depuis dix ans n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins et les chantiers à venir se heurteront inévitablement à une impasse budgétaire. Seule la définition d'une stratégie de long terme dans le cadre d'une loi de programmation pluriannuelle réaliste, compatible avec la trajectoire des finances publiques, et incluant les domaines pénitentiaires et judiciaires, permettra de relever ce défi et de fixer des priorités à moyen et long termes.

Sur le plan opérationnel, le ministère pourra s'appuyer sur un opérateur dont les compétences et le savoir-faire sont reconnus et appréciés pour conduire les futures opérations de construction ou de réhabilitation de palais de justice ou d'établissements pénitentiaires. Il serait utile que le partage des responsabilités avec le ministère de la justice, en matière de maîtrise d'ouvrage, soit précisé.

L'une des caractéristiques majeures de la gestion immobilière du ministère de la justice a été de recourir à des partenariats public-privé, en premier lieu pour construire des établissements pénitentiaires, puis pour réaliser le nouveau palais de justice de Paris, ainsi que celui de Caen. Le caractère global de ces contrats, qui incluent le financement, la construction et l'exploitation des ouvrages sur une longue période, a pu séduire au regard des garanties de bonne fin qu'ils apportaient, de l'approche par la performance qu'ils autorisaient et du desserrement transitoire de la contrainte budgétaire qu'ils permettaient.

Cependant, ces montages contractuels apparaissent triplement coûteux en raison de leurs coûts de financement, d'investissement et d'exploitation, sans que les contreparties de ces surcoûts puissent être clairement mises en évidence. L'extrême complexité de dispositifs contractuels s'appliquant sur des durées très longues, leur rigidité qui rend difficiles les adaptations dont le service public a besoin, la délicate gestion des pénalités, le coût prohibitif des modifications et l'effet d'éviction qui s'exerce sur le budget incitent à considérer que ces montages complexes constituent une réponse inadaptée aux besoins du ministère de la justice. Sans que cela signifie une condamnation générique de cette formule, les constats de la Cour la conduisent à recommander à ce ministère d'éviter de recourir aux formules de partenariat public-privé et de privilégier à l'avenir les différentes formes de maîtrise d'ouvrage publique pour la réalisation des ouvrages, notamment la conception-réalisation, le cas échéant assorties de marchés de gestion déléguée pour externaliser certaines prestations d'exploitation.

En tout état de cause, il appartient au ministère de se doter, tant au plan central qu'au plan local, des compétences et de l'organisation lui permettant de gérer dans la durée les contrats de partenariat en cours et leurs évolutions prévisibles.

# Récapitulatif des recommandations

**Orientation :**

1. Au regard du coût et du caractère peu approprié des partenariats public-privé aux besoins d'adaptation du patrimoine immobilier du ministère de la justice, éviter de recourir à ces contrats globaux.

**Recommandations :**

1. inscrire la stratégie immobilière du ministère de la justice dans une loi de programmation pluriannuelle réaliste au regard de la trajectoire des finances publiques et prenant en compte les domaines pénitentiaire et judiciaire ;
2. privilégier le recours aux marchés de conception-réalisation pour la construction de prisons nouvelles en s'appuyant sur la forte expérience de l'APIJ en la matière ;
3. approfondir la connaissance des coûts de construction et d'exploitation associés à l'immobilier pénitentiaire et judiciaire afin de pouvoir établir des comparaisons plus aisées entre les différents modes de gestion et de financement ;
4. renforcer l'accompagnement par l'APIJ des services, notamment des utilisateurs locaux, lors de la phase de prise de possession d'un établissement et réaliser systématiquement des retours d'expérience ;
5. tirer les conséquences des difficultés rencontrées par le partenaire dans le cadre du PPP relatif au palais de justice de Caen et arbitrer entre la résiliation et la poursuite du contrat ;
6. se doter des compétences appropriées pour suivre les contrats de partenariat dans la durée et définir au sein du ministère une organisation permettant de gérer en cohérence l'ensemble de ces contrats.

# Annexes

Annexe n° 1 : évolution des dépenses du propriétaire (en M€) .....117
Annexe n° 2 : bilan des principales opérations immobilières judiciaires.....118
Annexe n° 3 : bilan des programmes pénitentiaires.....119
Annexe n° 4 : une délégation perfectible de la maîtrise d'ouvrage.....120
Annexe n° 5 : Un équilibre à trouver entre recours à des assistances à maîtrise d'ouvrage et internalisation.....122
Annexe n° 6 : la refondation de l'ordonnance de 2004 en 2015 sur les PPP.....125
Annexe n° 7 : comparaison des coûts de construction entre PPP et conception-réalisation pour des projets réalisés dans une même période (pénitentiaire).....127
Annexe n° 8 : coût à la place / capacité (valeur octobre 2016).....129
Annexe n° 9 : coût au $m^2$ SHON (valeur octobre 2016) .....130
Annexe n° 10 : coûts additionnels des dépenses de conception et de travaux pour les centres pénitentiaires de Riom (PPP), Beauvais (PPP), Orléans-Saran (conception-réalisation) et Aix-en Provence (conception-réalisation) .....131
Annexe n° 11 : comparaison des coûts de construction entre PPP et maîtrise d'ouvrage publique pour des projets réalisés dans une même période (judiciaire).....135
Annexe n° 12 : coûts additionnels des dépenses de conception et de travaux pour le les palais de justice de Caen (PPP), Béziers (maîtrise d'ouvrage publique) et Bourg-en-Bresse (maîtrise d'ouvrage publique).....136
Annexe n° 13 : description méthodologique des données relatives aux coûts de maintenance – domaine pénitentiaire.....138
Annexe n° 14 : variation des loyers d'exploitation .....140
Annexe n° 15 : opérations immobilières pénitentiaires achevées sur la période 2009-2016 .....141
Annexe n° 16 : opérations immobilières judiciaires achevées sur la période 2009-2016 .....142
Annexe n° 17 : retraitement des dépenses immobilières en déduisant les services à la personne .....143
Annexe n° 18 : un rôle accru pour le secrétariat général en matière immobilière.....144

# Annexe n° 1 : évolution des dépenses du propriétaire (en M€)

| | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | total 2011-2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PRG** | ***Segment*** | **LFI** | **LR** | **LFI** | **LR** | **LFI** | **LR** | **LFI** | **LR** | **LFI** | **LR** | **LFI** | **LR** | |
| **107** | **dépenses du propriétaire** | **273** | **213** | **351** | **271** | **381** | **337** | **354** | **294** | **367** | **332** | **324** | **270** | |
| | *dont APIJ* | *164* | *95* | *196* | *129* | *208* | *186* | *206* | *172* | *206* | *190* | *148* | 125 | |
| | *dont PPP T5* | *23* | *22* | *26* | *35* | *32* | *33* | *31* | *33* | *40* | *35* | *45* | 107 | |
| | *dont services déconcentrés* | *86* | *96* | *129* | *107* | *140* | *118* | *117* | *89* | *122* | *107* | *131* | 38 | |
| | *variation APIJ* | | *-42%* | | *-34%* | | *-11%* | | *-16%* | | *-7%* | | *-16%* | |
| | *var. services déconcentrés* | | *11%* | | *-17%* | | *-16%* | | *-24%* | | *-12%* | | *-71%* | |
| | **variation totale** | | **-22%** | | **-23%** | | **-12%** | | **-17%** | | **-10%** | | **-17%** | |
| | **déficit de crédits** | | **60** | | **80** | | **44** | | **60** | | **36** | | **54** | **280** |
| **166** | **dépenses du propriétaire** | **159** | **71** | **131** | **147** | **125** | **122** | **165** | **129** | **155** | **146** | **119** | **124** | |
| | *dont APIJ* | *30* | *0* | *nd* | *25* | *65* | *0* | *101* | *65* | *103* | *88* | *54* | 62 | |
| | *dont PPP T5 PJ Paris* | *0* | *4* | *0* | *54* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | |
| | *dont PPP T5 PJ de Caen* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *1* | *1* | *3* | 3 | |
| | *dont services déconcentrés* | *129* | *0* | *nd* | *68* | *60* | *0* | *64* | *63* | *51* | *56* | *62* | 59 | |
| | **variation totale** | | **-55%*** | | **13%** | | **-3%** | | **-22%** | | **-6%** | | **4%** | |
| | **déficit de crédits** | | **87*** | | **-17** | | **3** | | **36** | | **10** | | **-5** | **32** |

* L'année 2011 est une année particulière pour le PRG 166. La sous-exécution s'explique par une prévision erronée pour l'APIJ qui disposait d'une trésorerie suffisante pour couvrir les dépenses de 2011 et par des difficultés liées à CHORUS pour engager les dépenses au niveau des services déconcentrés.

*Source : ministère de la justice (secrétariat général)*

# Annexe n° 2 : bilan des principales opérations immobilières judiciaires

## Opérations planifiées

| commande hors carte judiciaire 01/01/10 | | commande carte judiciaire 01/01/10 |
|---|---|---|
| décision CA 9/12/08 | décisions antérieures | décision CA 09/12/08 |
| nombre d'opérations | | |
| 15 | 4 | 15 |
| nom du site | | |
| Pointe-à-Pitre | Bobigny | Dunkerque |
| Aix | Fort-de- France | Villefontaine |
| Lille | Toulouse | Bourg-en-Bresse |
| Angers | **Paris PPP** | Limoges |
| Laon | | Saint-Malo |
| Longjumeau | | Béziers |
| Meaux | | Cusset |
| Marseille | | Lons le Saunier |
| Foix | | Périgueux |
| **Caen PPP** | | |
| Chalon | | Quimper |
| Montmorency | | Lisieux |
| Perpignan | | St Brieuc |
| Poitiers | | La Rochelle |
| Strasbourg | | Haguenau |
| | | Coutances |

## Opérations mises en œuvre

| Bilan hors carte judiciaire 01/01/17 | | | | Bilan carte judiciaire 01/01/17 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| livré | en cours de réalisation | ajouté (**) | abandonné | livré | en cours de réalisation | abandonné |
| nombre d'opérations | | | | | | |
| 9 | 11 | 5 | 4 | 5 | 4 | 6 |
| nom du site | | | | | | |
| Bobigny | Pointe-à-Pitre | Douai | Angers | Haguenau | | Dunkerque |
| Fort-de-France | Aix | Cayenne | Laon | Périgueux | | Coutances |
| Toulouse | Lille | Antilles-Guyane | Longjumeau | Bourg-en-Bresse | | La Rochelle |
| Marseille | Perpignan | Mont-de -Marsan | Meaux | Béziers | Quimper | Cusset |
| Chalon | Poitiers | Etude Ile cité | | Limoges | Lons le Saunier | Saint-Brieuc |
| Montmorency | Douai | | | | Saint Malo | Villefontaine |
| **Caen PPP** | Cayenne | | | | Lisieux | |
| Foix | Antilles-Guyane* | | | | | |
| Strasbourg | Mont-de-Marsan | | | | | |
| | Etude Ile cité | | | | | |
| | **Paris PPP** | | | | | |

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministre de la justice*
** Antilles-Guyane concerne la convention "définissant les modalités d'intervention de l'APIJ pour la gestion de l'immobilier du MJ aux Antilles et en Guyane" signée le 27/04/2016*

# Annexe n° 3 : bilan des programmes pénitentiaires

| | prévisions NPI arbitré MIN JU 05/05/11 pour 2012- | prévisions NPI loi exécution des peines 27/03/12 pour 2012-2017 | abandon | prévisions "63 500" en 2012 pour 2013-2017 | abandon | prévisions "3 200" au-delà de 2017-2023 | bilan 1er janvier 2017 | | | | programme encellulement individuel (PEI) 2017-2027 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | réalisé | en cours | ajouté | report | |
| **nb de fermetures d'établissement** | 36 | 30 | 6 | 10 | 13 | 9 | 10 | 8 | 1 | 0 | |
| **nb de constructions d'établissement** | 25 | 26 | 2 | 6 | 13 | 13 | 4 | 16 | 1 | 0 | 32 MA - 1 CD |
| **nb d'extensions d'établissement** | 6 | 1 | 5 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | |
| **nb de rénovations d'établissement** | 15 | 0 | 15 | 2 | 15 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | |
| **nb de structures dédiées courtes peines** | 18 QNC | 18 QNC + 5847 places QCP | 0 | 3 QNC | 15 | 0 | 1 QNC | 0 | 0 | 2 | 16 QPS neufs - 12 QPS réhab |
| **nb de constructions 13 200 inachevées et intégrées** | | | | 4 | | | 3 | 1 | | | |
| **nb de rénovations 13 200 inachevées et intégrées** | | | | 1 | | | 1 | 1 | 1 | | |
| **nb d'extensions 13 200 inachevées et intégrées** | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | | | |
| **objectif nb de cellules** | 62 500 | 71 000 | | non défini | | non défini | 51 153 | 56 792 | | | |
| ***objectif nb de places*** | 70 400 | 80 000 | | 63 500 fin 2017 | | 66 700 fin 202 | 60 058 | 66 057 | | | 17 840 en plus |

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la justice*

# Annexe n° 4 : une délégation perfectible de la maîtrise d'ouvrage

Jusqu'en 2007, l'APIJ intervenait exclusivement en vertu de conventions de mandat, prévues par l'article 4 du décret du 22 février 2006, conclues pour chaque opération qui lui était confiées. Afin de tenir compte de la loi du 9 mars 2004 ouvrant la possibilité pour l'APIJ d'exercer la « maîtrise d'ouvrage de plein exercice », le décret du 22 février 2006 prévoit que, « lorsque l'agence agit en qualité de maître d'ouvrage pour le compte de l'État ou réalise en son nom des acquisitions foncières, les modalités d'exécution des missions qui lui sont confiées sont définies par une convention, qui précise notamment les caractéristiques fonctionnelles de l'ouvrage à réaliser, les décisions qui relèvent de la seule responsabilité de l'agence, les modalités selon lesquelles l'agence rend compte aux autorités de tutelle du déroulement des projets, [et d]es conditions de mise en place des autorisations d'engagement et de versement des crédits de paiement […] ».

Un premier protocole mettant en œuvre cette disposition a été conclu entre l'APIJ et le ministère le 3 avril 2007, pour une durée de cinq ans. Le 13 avril 2012, un protocole « définissant le cadre conventionnel selon lequel [l'APIJ] exerce la maîtrise d'ouvrage de plein exercice pour les opérations qui lui sont confiées par le ministère de la justice et des libertés » [107] a été signé. À l'exception des PPP[108], le recours à ce protocole est devenu le principe exclusif d'emploi de l'agence par le ministère. Cette situation appelle deux remarques.

En premier lieu, le décret du 22 février 2006 prévoit en principe qu'une convention soit passée pour chaque opération confiée à l'APIJ. Or, le protocole dit de maîtrise d'ouvrage de plein exercice constitue une convention-cadre, en application de laquelle une fiche de commande est remplie par le ministère de la justice pour chaque nouvelle opération. Si cette modalité se justifie dans une logique de simplification du recours à l'APIJ, une mise à jour du décret de 2006 serait nécessaire pour tenir compte de cette pratique.

En second lieu, la notion même de maître d'ouvrage de plein exercice, qui résulte de la loi du 9 mars 2004, ne reflète pas tout à fait la

[107] Dit « protocole de maîtrise d'ouvrage de plein exercice » par l'APIJ.
[108] Pour lesquels un cadre spécifique d'emploi est prévu par le quatrième alinéa du même article du décret du 22 février 2006.

réalité, certaines responsabilités de la maîtrise d'ouvrage, définies à l'article 2 de la loi « MOP » n'étant pas transférées à l'agence[109]. L'APIJ reconnaît qu'elle agit bien en vertu d'une « délégation de maîtrise d'ouvrage ». Aussi apparaît-il nécessaire de préciser le partage des responsabilités prévues à la loi « MOP » entre l'État et l'opérateur, ce à quoi le protocole actuel ne répond qu'imparfaitement.

En particulier, les trois étapes clés de la procédure, à savoir la commande d'une opération, sa livraison, puis son quitus, appelleraient des améliorations :

- concernant la commande, le protocole ne précise pas comment le délégant formule ses prescriptions, afin de s'assurer que le programme élaboré par le délégataire correspond bien à son besoin. L'APIJ convient que le processus de commande pourrait être amélioré, notamment en intégrant dans le protocole une référence explicite aux guides de programmation génériques qu'elle partage avec l'administration[110], mais aussi en intégrant dans la fiche de commande les prescriptions en matière de dimensionnement de l'ouvrage, de coûts et de délais. La mise en œuvre de cette proposition dans le renouvellement, en cours de discussion, du protocole constituerait incontestablement un progrès ;
- par ailleurs, le protocole devrait aussi être revu concernant la réception de l'ouvrage, afin de préciser les modalités selon lesquelles l'administration serait en mesure de s'assurer que l'ouvrage livré correspond bien aux besoins exprimés ;
- enfin, le ministère et l'APIJ ont reconnu que le processus de clôture des opérations (« quitus comptable provisoire »[111]), qui n'est pas prévu dans le cadre du protocole en vigueur, pourrait également faire l'objet de précisions à l'occasion de sa révision pour la période 2017-2022.

[109] C'est le cas notamment du choix de la localisation de l'ouvrage à construire, qui est *in fine* réalisé par le mandant, même si l'APIJ se voit confier la responsabilité des recherches foncières, ou encore du financement de la construction de l'ouvrage, qui est entièrement assurée par l'État, l'APIJ ayant la responsabilité de définir l'enveloppe financière prévisionnelle et de gérer les crédits de l'État sur un compte de tiers. Enfin, par construction, l'APIJ n'est pas « la personne morale […] pour laquelle l'ouvrage est construit », ce qui est pourtant la définition donnée par la loi « MOP » du maître d'ouvrage.

[110] Et qui sont ensuite déclinés en programmes spécifiques pour chaque opération.

[111] Il s'agit d'une procédure *ad hoc* qui permet l'apurement des comptes de l'APIJ (transfert des encours du bilan de l'agence vers les immobilisations du ministère) deux mois après la mise en service de l'établissement.

# Annexe n° 5 : un équilibre à trouver entre recours à des assistances à maîtrise d'ouvrage et internalisation

Structure d'une taille relativement restreinte si l'on considère le nombre et l'envergure des opérations immobilières à conduire, l'APIJ a besoin de l'intervention de prestataires extérieurs pour pouvoir exercer l'ensemble de ses attributions de maître d'ouvrage délégué. Ce recours à des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) est coûteux et pose un certain nombre de difficultés.

*a) Un recours important et relativement coûteux aux AMO*

L'APIJ passe différents types de marchés d'AMO pour l'aider à accomplir son cœur de métier. Pour des opérations conduites selon le schéma classique de la loi « MOP », l'APIJ peut avoir recours à des marchés de conduite d'opération, essentiellement pendant la phase de travaux. Dans le cadre d'opérations conduites en « conception-réalisation » ou pour les PPP, l'agence fait appel de manière systématique à des AMO dites « multi-techniques », qui visent à mobiliser un nombre important d'agents possédant des expertises variées, capables d'accompagner les différentes étapes du projet. Enfin, elle s'adjoint les services de « programmistes » afin de transformer les programmes génériques relatifs à la construction de palais de justice ou de prisons en un programme spécifique.

S'il a été difficile, en l'absence de suivi dédié des marchés d'AMO par l'APIJ, d'établir un chiffrage précis de leur coût, les données recueillies ont permis de bâtir le tableau suivant pour la période 2010-2015 :

**Marchés d'AMO liés aux opérations conduites par l'APIJ (montants exécutés en M€)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Cumul |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Opérations judiciaires | 0,18 | 0,40 | 1,08 | 0,82 | 0,40 | 0,52 | 3,39 |
| Opérations pénitentiaires | 1,37 | 2,83 | 3,59 | 3,23 | 2,38 | 3,44 | 16,83 |
| Marchés transversaux | 0,01 | 0,02 | 0,01 | 0,05 | 0,04 | 0,13 | 0,26 |
| **TOTAL** | **1,55** | **3,25** | **4,68** | **4,10** | **2,81** | **4,09** | **20,48** |

*Source : Cour des comptes d'après données APIJ et agent comptable de l'APIJ*

Le recours aux AMO a eu un coût cumulé de près de 20,5 M€ entre 2010 et 2015 soit 1,7 % du coût total des opérations conduites pendant la même période (1,9 % dans le domaine pénitentiaire et 1,3 % dans le domaine judiciaire). Ce coût a été rapproché du coût moyen des personnels de l'APIJ pendant la même période. Il en ressort qu'il représente, en moyenne, un équivalent de 46 ETP de l'agence sur la période 2010-2015. Si on retient les seuls ETP de l'APIJ travaillant directement sur les opérations, ces personnels représentaient environ 45 ETP début 2016, alors que sur l'année 2015, les AMO avaient représenté un « équivalent ETP » de 52.

### *b) Un recours aux AMO soulevant certaines difficultés*

Outre son coût, le recours important à l'externalisation pose deux difficultés principales.

En premier lieu, en raison notamment de la grande variété des compétences attendues de la part des AMO « multi-techniques » dans le cadre de marchés de conception-réalisation, ainsi que pour celles accompagnant les PPP, le nombre de bureaux d'études techniques (BET) capables de candidater est relativement restreint. En conséquence, la variété des prestataires retenus par l'APIJ est assez limitée, puisque, pour l'ensemble des marchés d'AMO passés ou en cours d'exécution pendant la période 2010-2015, six prestataires ont concentré 16,9 M€ de paiements, soit plus de 76 % de la dépense totale[112]. Cette situation est d'autant moins satisfaisante que certains de ces BET assistent les maîtres d'œuvres d'autres projets conduits par l'APIJ en maîtrise d'ouvrage publique « classique ». Afin de répondre à ces difficultés, l'APIJ a préconisé différentes mesures en 2016, en particulier la passation d'un marché transversal d'économiste de la construction pour « développer la concurrence » et « éviter les conflits d'intérêt », la mise en place d'un « observatoire des coûts des marchés d'assistance » et un « allotissement plus segmenté des marchés », ce dernier étant d'ores et déjà mis en œuvre.

En second lieu, le partage des responsabilités entre les chefs de projet et les AMO n'est pas toujours aisé à établir. En effet, l'analyse des livrables d'un échantillon représentatif de marchés d'AMO a montré que, derrière la production de documents sous le double timbre de l'APIJ et du prestataire, ou sous le seul timbre de l'APIJ, le travail technique de suivi

[112] Ces six prestataires sont : Coteba, devenu Artelia (suite à son regroupement avec Sogreah), IOSIS, qui a fusionné avec EGIS (à travers ses différents démembrements), ICADE, KPMG, la SAMOP et VOXOA.

d'un projet, de l'analyse des avant-projets à la réception du bâtiment, était le plus souvent largement externalisé aux AMO. De même, la participation aux réunions de chantier est en général le fait de l'AMO, le chef de projet se déplaçant pour les réunions les plus importantes.

En tout état de cause, le « dispositif étoffé de sous-traitance », qui prévalait déjà du temps de l'AMOTMJ, avait conduit la Cour à « s'interroger sur la substance de l'apport de l'opérateur » dans ses observations définitives sur cet établissement[113]. Elle estimait ainsi que « la situation [était] marquée par une certaine vulnérabilité, l'agence n'ayant pas développé en son sein des capacités qui lui [auraient] perm[is], d'une part, d'éviter d'être dépendante d'un oligopole de fournisseurs pour des prestations stratégiques comme la programmation ou l'économie de la construction, d'autre part, de tirer le parti d'une expérience [alors] acquise pour assurer elle-même, à moindre coût, les missions généralistes qui sont celles de n'importe quel maître d'ouvrage ».

Les mêmes interrogations peuvent être formulées au sujet de l'APIJ, près de dix ans plus tard et la Cour ne peut que réitérer sa recommandation visant à identifier les fonctions pouvant faire l'objet d'une internalisation.

[113] Lettre du président de la quatrième chambre à l'AMOTMJ en date du 11 juillet 2008.

# Annexe n° 6 : la refondation de l'ordonnance de 2004 en 2015 sur les PPP

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 a été abrogée et remplacée par celle du 23 juillet 2015. Ce changement avait pour principe de conformer le droit français aux exigences du droit de l'union européenne qui ne distingue que deux types de commande publique, les marchés publics et les contrats de concession. Ainsi, les diverses formes de contrats, AOT-LOA, BEA, partenariat public-privé ont été rassemblées dans un cadre unique : le marché de partenariat.

**Une autorisation à recourir au marché de partenariat renforcée par une double étude préalable et des seuils à respecter**

L'instruction du projet comporte une évaluation préalable du mode de réalisation du projet (EMRP) à laquelle s'ajoute une étude de soutenabilité budgétaire. L'EMRP établit une comparaison objective et complète des différents montages juridiques possibles sur la base du coût complet pour choisir le mieux adapté. Elle reste soumise à l'avis de la mission d'appui du financement des infrastructures (anciennement mission d'appui au partenariat public-privé) et doit être transmise pour avis au ministre du budget. Concomitamment à partir d'un scénario de référence commun aux deux analyses, une étude de soutenabilité budgétaire est réalisée.

En substance, le recours à un marché de partenariat doit démontrer que son bilan est plus favorable, notamment sur le plan financier, que les autres modes de réalisation du projet et que sa valeur dépasse un seuil fixé par décret (10 M€ pour un ouvrage de bâtiment comprenant l'exploitation-maintenance). Les critères d'urgence et de complexité disparaissent. La démonstration doit s'appuyer « sur des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général dont l'acheteur est chargé, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables ».

Enfin, pour les projets de l'État, les ministres chargés du budget et de l'économie donnent leur autorisation de lancement de la procédure de passation. Pour les projets des établissements publics de l'État, l'évaluation et l'étude préalables ainsi que les avis précités « sont présentés à l'organe délibérant, qui se prononce sur le principe du recours à un marché de partenariat ».

**Des accords préalables à la signature du contrat toujours nécessaires**

Après avoir achevé la procédure de passation, le projet doit être soumis aux accords des autorités compétentes. Pour l'État, il s'agit des ministres chargés du budget et de l'économie. Pour les établissements publics de l'État, la signature du marché nécessite l'accord des ministres de l'économie et des finances et du ministre de tutelle.

**Des principes de paiement de l'acheteur confirmés, complétés par une possibilité d'assouplissement et de participation au capital**

L'ordonnance donne le droit à l'acheteur de procéder à des remboursements anticipés dès la phase de construction. La rémunération du partenaire se fonde sur des objectifs de performance. Son montant se décompose en trois loyers représentant respectivement les coûts d'investissement, de financement et de fonctionnement. Le cocontractant conserve la possibilité de générer des recettes annexes à titre accessoire. Le marché prévoit « les modalités d'ajustement de la rémunération du titulaire en cas de modification des conditions de financement non prévue dans le plan de financement initialement retenu dans le contrat ». Enfin, selon les articles L. 313-29-1 et suivants du code monétaire et financier, la dette dite « Dailly » peut être cédée par le titulaire du contrat à un établissement mais ne peut excéder 80 % des coûts d'investissement et de financement.

La personne publique peut prendre une participation minoritaire dans la société de projet afin d'être une partie prenante dans la gouvernance de celle-ci.

**Une sécurisation juridique du contrat accrue.**

En cas de fin anticipée du contrat notamment suite à un recours qui aurait conduit à la nullité de celui-ci, il est reconnu que le titulaire puisse demander les indemnisations sur la base des dépenses engagées si elles ont été utiles. Les frais financiers liés au financement du projet peuvent être pris en compte à la condition que la mention des clauses liant le titulaire à des établissements bancaires figure dans le contrat.

# Annexe n° 7 : comparaison des coûts de construction entre PPP et conception-réalisation pour des projets réalisés dans une même période (pénitentiaire)

Les centres pénitentiaires de Riom et de Beauvais bâtis en PPP d'une part, et les deux établissements d'Aix-en-Provence et d'Orléans-Saran réalisés en conception-réalisation d'autre part, constituent un ensemble suffisamment homogène pour effectuer un parangonnage acceptable. Valence, le dernier site de la seconde génération de PPP, a été écarté car il contient un quartier maison central s'accompagnant de surcoûts substantiels.

Par ailleurs, les opérations d'Orléans-Saran et d'Aix-en-Provence s'étant déroulées dans des périodes proches de celles de Riom et Beauvais, les variations de prix dues à l'évolution des coûts des entreprises du bâtiment peuvent être considérées comme peu importantes. À tout le moins l'approche retenue permet d'encadrer les projets PPP par une opération antérieure (Orléans-Saran) et une autre postérieure (Aix-en-Provence).

**Comparaison des coûts de construction entre PPP et conception-réalisation pour des projets réalisés dans une même période**

| Coûts en € courants TTC | | Maison d'arrêt | Centre de détention | Service médico-psychologique | Femmes | Quartier semi-liberté | Centre national d'évaluation | Nombre de places (calibrage) | Coûts à la place en € | Date de la commande à l'APIJ | Livraison |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **ppp** | | | | | | | | | | | |
| **Riom** | 102 878 885 * | X | X | | X | X | | 554 | 185 702 | déc-10 | oct-15 |
| **Beauvais** | 107 399 883 * | X | | | X | X | | 594 | 180 808 | déc-10 | juin-15 |
| **Conception-réalisation** | | | | | | | | | | | |
| **Orléans - Saran** | 92 982 210 ** | X | X | X | X | X | | 768 | 121 071 | oct-09 | mars-14 |
| **Aix-en-Provence** | 103 100 000 *** | X | | | | | X | 735 | 140 272 | mars-12 | 2018 |

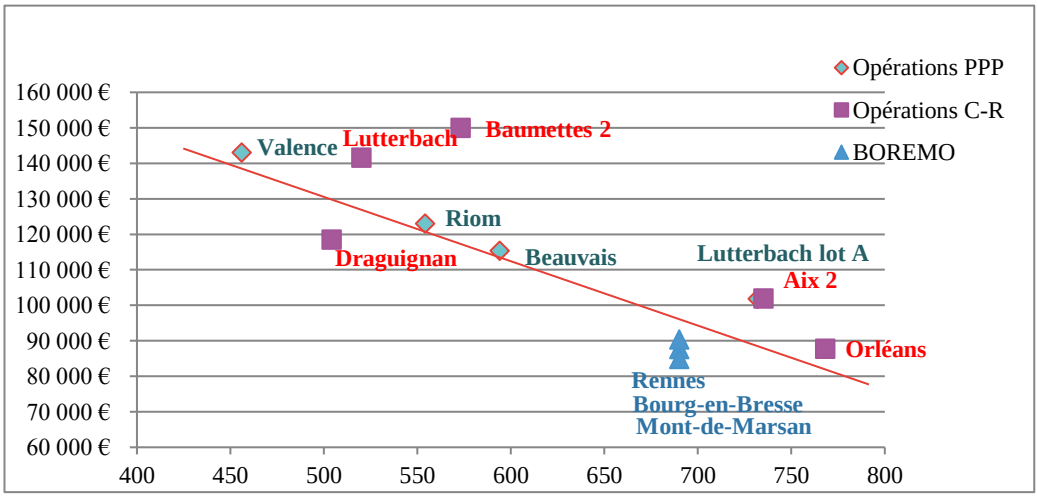
Précisions méthodologiques : les coûts de constructions ont été calculés :

- pour les PPP (*), à partir des coûts d'investissement qui incluent les coûts de conception, des travaux, de maîtrise d'ouvrage, d'assurances et garanties en phase construction, les impôts et taxes payés par la société de projet et les frais financiers capitalisés. Ils sont extraits de l'actualisation des prévisions budgétaires des rapports de présentation des contrats de partenariat des lots A et B en date de novembre 2014. Ils tiennent compte également des coûts de prestations d'assistance

utilisées par l'APIJ évalués grâce aux tableaux de bord immobiliers de l'opérateur et à la convention PPP entre le ministère de la justice et l'APIJ à jour de son avenant 3 (domaine pénitentiaire) ;

- pour l'opération d'Orléans-Saran (**), à partir des dépenses liquidées émanant du fichier financier de l'APIJ en date du 31 mai 2016 ;
- pour l'opération d'Aix-en-Provence (***), à partir d'une estimation de l'APIJ au vu des dépenses liquidées en mai 2017.

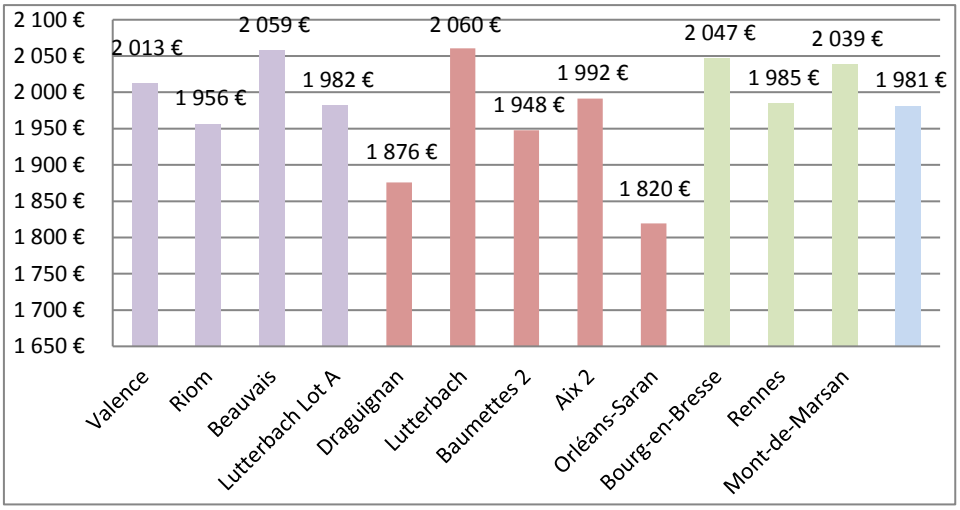
# Annexe n° 8 : coût à la place / capacité (valeur octobre 2016)



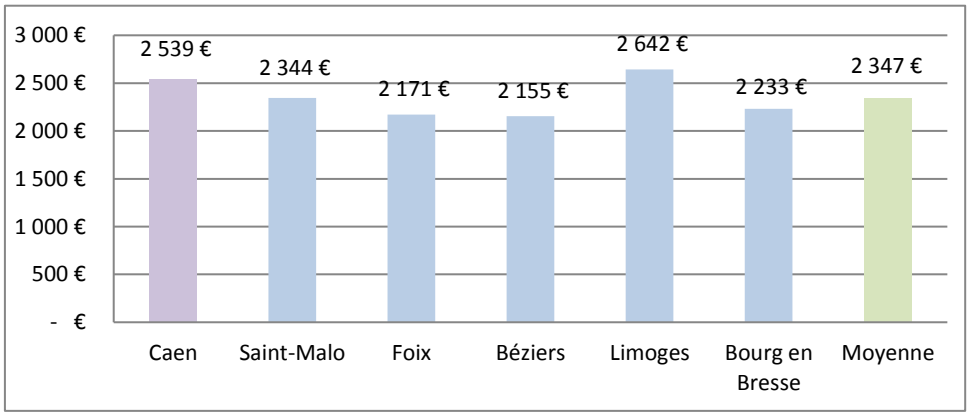

*Source : APIJ*

# Annexe n° 9 : coût au m² SHON (valeur octobre 2016)

## Domaine pénitentiaire




## Domaine judiciaire




*Source : APIJ*

# Annexe n° 10 : coûts additionnels des dépenses de conception et de travaux pour les centres pénitentiaires de Riom (PPP), Beauvais (PPP), Orléans-Saran (conception-réalisation) et Aix-en Provence (conception-réalisation)

À partir de ses bases de données, l'APIJ montre que les seuls coûts de conception et de travaux sont quasiment équivalents quel que soit le type de marché auquel l'État a recours (cf. annexe n° 7).

L'objectif de cette annexe est d'abord d'identifier les dépenses complémentaires aux coûts de conception et de travaux accompagnant une opération de construction puis de les circonscrire à celles soit qui sont caractéristiques du mode de dévolution soit dont les montants diffèrent en fonction du mode de dévolution. Ainsi, à titre d'exemple, les coûts d'acquisition foncière ne sont pas pris en compte.

Dans ce cadre et grâce à des échanges avec l'APIJ, la Cour a pu distinguer les composantes additionnelles suivantes :

- Pour les PPP :
  - les frais d'assurance, de la société de projet, de garantie, d'impôts et taxes et de financement intercalaire[114] tels que mentionnés dans les coûts d'investissement à la date de fixation des taux ;
  - les dépenses de maîtrise d'ouvrage déléguée (source : offre finale, données APIJ) ;
  - les dépenses d'AMO (source : tableau des marchés AMO, données APIJ) ;
  - les dépenses d'indemnités versées aux candidats éconduits (source : données APIJ).

[114] L'APIJ conteste cette approche en estimant que le coût de financement de l'État (OAT 30 ans) devrait être intégré pour les marchés de conception-réalisation. La Cour n'a pas voulu faire ce choix. En effet, le financement des opérations en conception-réalisation se fait au moyen de crédits budgétaires. Au nom du principe d'universalité de la comptabilité budgétaire de l'État, il n'est possible d'affecter une recette à une dépense. On ne peut pas en conséquence considérer que l'État emprunte pour réaliser une opération en conception-réalisation. Au demeurant, si l'on considérait que l'État emprunte à un taux x pour financer un projet immobilier, il emprunterait tout autant, au même taux x, pour rembourser le financement intercalaire. Ainsi, les frais de financement intercalaires apparaitraient bien comme une différence nette entre un contrat de partenariat et un marché de conception réalisation.

- Pour la conception-réalisation :
  - les dépenses d'AMO (source : tableau des marchés AMO, données APIJ) ;
  - les dépenses d'indemnités versées aux candidats éconduits (source : donnée APIJ) ;
  - un surcoût pour aléas estimé à 2% des coûts de conception-travaux (le compte de réserve des PPP et une part des provisions pour aléas et imprévus en PMOA se neutralisant).

| | objet | coûts |
|---|---|---|
| **Riom en PPP** | assurance | 829 980 € |
| | société de projet | 2 308 182 € |
| | garantie | 836 781 € |
| | impôts et taxes | 258 569 € |
| | financement | 8 642 223 € |
| | total HT | 12 875 735 € |
| | total TTC | 15 450 882 € |
| | | |
| | AMO TTC | 1 421 462 € |
| | | |
| | primes candidats éconduits TTC | 796 950 € |
| | | |
| | maîtrise d'ouvrage déléguée TTC | 2 379 284 € |
| | **total TTC** | **20 048 579 €** |
| | coût conception - travaux | 81 521 507 € |
| | **% coût conception - travaux** | **25%** |

*Source : Cour des comptes*

| | | coûts |
|---|---|---|
| **Beauvais en PPP** | *assurance* | 833 526 € |
| | *société de projet* | 2 073 071 € |
| | *garantie* | 511 063 € |
| | *impôts et taxes* | 210 988 € |
| | *financement* | 6 465 348 € |
| | total HT | 10 093 996 € |
| | total TTC | 12 112 795 € |
| | | |
| | *AMO TTC* | 1 717 204 € |
| | | |
| | *primes candidats éconduits TTC* | 1 865 760 € |
| | | |
| | *maîtrise d'ouvrage déléguée TTC* | 2 368 032 € |
| | **total TTC** | **18 063 792 €** |
| | coût conception - travaux | 81 989 382 € |
| | ***% coût conception - travaux*** | **22%** |

*Source : Cour des comptes*

| | objet | coûts |
|---|---|---|
| **Aix-en-Provence en conception-réalisation** | AMO TTC | 780 000 € |
| | | |
| | *primes candidats éconduits TTC* | 1 243 840 € |
| | | |
| | *surcoût aléas TTC* | 1 805 056 € |
| | **total TTC** | **3 828 896 €** |
| | coût conception - travaux | 90 252 785 € |
| | **% coût conception - travaux** | **4%** |

*Source : Cour des comptes*

| | objet | coûts |
|---|---|---|
| **Orléans-Saran en conception-réalisation** | AMO TTC | 630 000 € |
| | | |
| | *primes candidats éconduits TTC* | 777 400 € |
| | | |
| | *surcoût aléas TTC* | 1 487 040 € |
| | **total TTC** | **2 894 440 €** |
| | coût conception - travaux | 74 352 000 € |
| | **% coût conception - travaux** | **4%** |

*Source : Cour des comptes*

# Annexe n° 11 : comparaison des coûts de construction entre PPP et maîtrise d'ouvrage publique pour des projets réalisés dans une même période (judiciaire)

La taille des projets de Béziers et Bourg-en-Bresse est similaire à l'opération de Caen et les dates de réalisations des trois palais de justice sont proches. Ainsi, cet ensemble constitue un groupe homogène pour établir des comparaisons.

**Comparaison des coûts de construction entre PPP et maîtrise d'ouvrage publique pour des projets réalisés dans une même période**

| | Coûts en € courants TTC | Effectifs | Nombre de postes de travail | Surface utile en $m^2$ | Coûts à la place | Coûts par poste de travail | Coûts au $m^2$ | Livraison |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PJ Caen** | 39 555 559* | 258 | 170 | 4 635 | 153 316 | 232 680 | 8 534 | juil-15 |
| **PJ Bourg en Bresse** | 28 049 478** | 203 | 167 | 4 977 | 138 175 | 167 961 | 5 636 | mars-16 |
| **PJ Béziers** | 27 300 000*** | 232 | 153 | 5 800 | 117 672 | 178 431 | 4 707 | mai-16 |

Précisions méthodologiques : les coûts de constructions ont été calculés :

- pour le palais de justice de Caen (*), des coûts d'investissement qui incluent les coûts de conception, des travaux, de maîtrise d'ouvrage, d'assurances et garanties en phase construction, les impôts et taxes payés par la société de projet et les frais financiers capitalisés. Ils sont extraits de l'actualisation des prévisions budgétaires des rapports de présentation du contrat de partenariat relatif au palais de justice de Caen de février 2014. Ils tiennent compte également des coûts d'accompagnement du projet (AMO, foncier, indemnités pour candidats éconduits) déterminés à partir des tableaux de bord immobiliers APIJ et convention PPP entre le ministère de la justice et l'APIJ à jour de son avenant 3 (judiciaire) ;
- pour le palais de justice de Bourg-en-Bresse (**), à partir des dépenses liquidées pour l'opération au vu du fichier APIJ de février 2017 (données APIJ) ;
- pour le palais de justice de Béziers (***), estimation de l'APIJ au vu des dépenses liquidées pour l'opération en mai 2017.

# Annexe n° 12 : coûts additionnels des dépenses de conception et de travaux pour le les palais de justice de Caen (PPP), Béziers (maîtrise d'ouvrage publique) et Bourg-en-Bresse (maîtrise d'ouvrage publique)

La méthodologie est identique à celle décrite dans l'annexe n° 10. Ainsi, les coûts identifiés en supplément des coûts de conception-travaux sont les suivants :

- Pour les PPP :
  - les frais d'assurance, de la société de projet, de garantie, d'impôts et taxes et de financement intercalaire[115] tels que mentionnés dans les coûts d'investissement à la date de fixation des taux ;
  - les dépenses de maîtrise d'ouvrage déléguée (source : offre finale, données APIJ) ;
  - les dépenses d'AMO (source : tableau des marchés AMO, données APIJ) ;
  - les dépenses d'indemnités versées aux candidats éconduits (source : données APIJ).
- Pour la maîtrise d'ouvrage publique classique :
  - les dépenses d'AMO (source : tableau des marchés AMO, données APIJ) ;
  - les dépenses d'indemnités versées aux candidats éconduits (source : données APIJ) ;
  - un surcoût pour aléas estimé à 2% des coûts de conception-travaux (le compte de réserve des PPP et une part des provisions pour aléas et imprévus en PMOA se neutralisant).

[115] L'APIJ conteste cette approche en estimant que le coût de financement de l'État (OAT 30 ans) devrait être intégré pour les marchés de conception-réalisation. La Cour n'a pas voulu faire ce choix. En effet, le financement des opérations en conception-réalisation se fait au moyen de crédits budgétaires. Au nom du principe d'universalité de la comptabilité budgétaire de l'État, il n'est possible d'affecter une recette à une dépense. On ne peut pas en conséquence considérer que l'État emprunte pour réaliser une opération en conception-réalisation. Au demeurant, si l'on considérait que l'État emprunte à un taux x pour financer un projet immobilier, il emprunterait tout autant, au même taux x, pour rembourser le financement intercalaire. Ainsi, les frais de financement intercalaires apparaitraient bien comme une différence nette entre un contrat de partenariat et un marché de conception réalisation.

| | objet | coûts |
|---|---|---|
| **Caen en PPP** | *assurance* | 446 000 € |
| | *société de projet* | 450 000 € |
| | *garantie* | 19 000 € |
| | *impôts et taxes* | - € |
| | *financement* | 1 240 333 € |
| | total HT | 2 155 333 € |
| | total TTC | 2 586 400 € |
| | | |
| | *AMO TTC* | 1 050 639 € |
| | | |
| | *primes candidats éconduits TTC* | 2 152 800 € |
| | | |
| | *maîtrise d'ouvrage déléguée TTC* | 1 966 800 € |
| | **total TTC** | **7 756 639 €** |
| | coût conception - travaux | 25 866 000 € |
| | ***% coût conception - travaux*** | **30%** |

*Source : Cour des comptes*

| | objet | coûts |
|---|---|---|
| **Bourg-en-bresse (maîtrise d'ouvrage publique)** | AMO TTC | 132 369 € |
| | | |
| | *primes candidats éconduits TTC* | 320 894 € |
| | | |
| | *surcoût aléas TTC* | 436 752 € |
| | **total TTC** | **890 015 €** |
| | coût conception - travaux | 21 837 600 € |
| | **% coût conception - travaux** | **4%** |

*Source : Cour des comptes*

| | objet | coûts |
|---|---|---|
| **Béziers (maîtrise d'ouvrage publique)** | AMO TTC | 109 786 € |
| | | |
| | *primes candidats éconduits TTC* | 334 880 € |
| | | |
| | *surcoût aléas TTC* | 401 610 € |
| | **total TTC** | **846 273 €** |
| | coût conception - travaux | 20 080 486 € |
| | **% coût conception - travaux** | **4%** |

*Source : Cour des comptes*

# Annexe n° 13 : description méthodologique des données relatives aux coûts de maintenance – domaine pénitentiaire

Dans cette partie, l'objectif est d'établir des comparaisons entre les coûts de maintenance des contrats de partenariat et ceux relatifs aux marchés de gestion déléguée. Il s'agit ce faisant d'apprécier une différence éventuelle entre deux types de gestion privée.

Les loyers de fonctionnement peuvent être décomposés en quatre grands sous-ensembles de prestations de service :

- la consommation de fluides ;
- la maintenance avec d'une part l'entretien courant et de l'autre le gros entretien renouvellement (GER) ;
- les frais de gestion du contrat ;
- les services à la personne qui sont déterminées dans la gamme suivante : la restauration des personnels, celle des détenus, le travail des détenus, l'hôtellerie, la cantine, le transport, l'accueil des familles (cette composante concerne les PPP mais elle est exclue des AOT-LOA).

Ainsi, les AOT-LOA relatifs aux lots 1 et 2 ont retenu un périmètre limité de prestations qui inclut la consommation des fluides, la maintenance et les frais de gestion du contrat. À partir des données des contrats, la part relative à la maintenance et à la gestion du contrat (loyer de maintenance) peut être isolée. En effet, en reprenant la valeur $I_0$ à jour du dernier avenant du contrat AOT-LOA modulée par le coefficient de révision (1,23) applicable en 2015 et pour un taux d'occupation de 100%, le loyer de maintenance peut être déterminé tandis que celui de consommation des fluides se calcule séparément. Les résultats sont présentés dans les colonnes « lot 1 » et « lot 2 » du tableau ci-dessous, calculés grâce aux données fournies par la DAP, qui utilise comme ratio les coûts au $m^2$ SHON.

Dans un même temps, la décomposition des charges relatives aux marchés de gestion déléguée « MGD 15 » et « MGD 08 » permet d'identifier toutes les composantes liées à la maintenance[116] auxquelles les frais de gestion de contrat doivent s'ajouter. Ils sont estimés par convention à 50 % du total des charges dites de management du contrat, l'autre moitié étant rattachée au management des services à la personne. Les résultats obtenus apparaissent dans les colonnes « MGD 15 » et « MGD 08 » du tableau suivant calculés grâce aux données fournies par la DAP, qui utilise comme ratio les coûts au m² SHON.

**Comparaison des coûts de maintenance entre contrats de partenariat et de gestion déléguée**

| En € HT / m² (taux d'ocupation 100%) | Lot 1 | Lot 2 | MGD 15 | MGD 08 |
|---|---|---|---|---|
| **Coût loyer annuel 2015 (maintenance - GER)** | 86,66 | 92,99 | 51,4 | 32,45 |
| **Surcoût comparé au MGD 15** | 69% | 81% | | |
| **Surcoût comparé au MGD 08** | 167% | 187% | | |

*Source : Cour des comptes à partir de données de l'administration pénitentiaire*

[116] Il s'agit de manière exhaustive :
des exigences de sureté et de sécurité (ESS), du fonctionnement des installations (FI), des prestations de service à l'immeuble (PSI), de la gestion de la pérennité des installations à l'immeuble (GPI équivalent GER, (la prestation de GPI ne contenant que 50% des prestations possibles de la gamme pour le contrat « MGD 08 »).

# Annexe n° 14 : variation des loyers d'exploitation

Les travaux modificatifs entraînent, conformément aux dispositions contractuelles, une augmentation des loyers d'entretien-maintenance et de renouvellement (GER). Ce loyer, dit « I » varie en fonction d'un coefficient de révision et du taux d'occupation appliqués au coût de base de l'entretien de l'ensemble des infrastructures et équipements ($I_0$). Outre le prix des travaux, les fiches modificatives mentionnent l'incidence des travaux sur la valeur de $I_0$.

Cette incidence est formalisée à l'issue d'un délai variable par un avenant qui tire les conséquences contractuelles des modifications intervenues en modifiant la valeur de $I_0$.

**Tableau n° 17 : évolution de l'indice « $I_0$ »**

| (en € HT) | Lot 1 (Roanne, Corbas, Nancy, Béziers) |
|---|---|
| $I_0$ | 8 635 000 |
| $I_0$ suite avenant 1 (juillet 2008) | 8 976 000 |
| $I_0$ suite avenant 2 (novembre 2011) | 9 174 844 |
| $I_0$ suite avenant 3 (mars 2013) | 9 267 157 |
| $I_0$ suite avenant 4 (septembre 2014) | 9 272 781 |
| **% Incidence globale des avenants** | **7,40 %** |
| | **Lot 2 (Poitiers, Le Mans, Le Havre)** |
| $I_0$ | 6 174 000 |
| $I_0$ suite avenant 1 (décembre 2009) | 6 391 000 |
| $I_0$ suite avenant 2 (juin 2015) | 6 449 981 |
| **% Incidence globale des avenants** | **4,5 %** |
| | **Lot 3 (Nantes, Lille, Réau)** |
| $I_0$ | 9 279 000 |
| $I_0$ suite avenant 1 (mars 2009) | 9 279 000 |
| $I_0$ suite avenant 2 (juillet 2011) | 9 385 608 |
| $I_0$ suite avenant 3 (octobre 2011) | 9 624 554 |
| $I_0$ suite avenant 4 (juin 2012) | 9 624 554 |
| **% Incidence globale des avenants** | **3,70 %** |

*Source : Cour des comptes à partir des données DAP.*

# Annexe n° 15 : opérations immobilières pénitentiaires achevées sur la période 2009-2016

| | type de travaux | date de la commande de l'étude préalable | date de la commande de la phase opérationnelle | date de la livraison | date de la mise en service | durée : étude préalable-mise en service | coût en M€ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **MOP** | | | | | | | |
| **Baumettes TF1** | **rénovation** | non APIJ | janv-02 | mars-11 | mars-11 | SO | 17,9 |
| **Quartiers semi-liberté (Bordeaux - Aix - Avignon)** | **neuf** | sept-02 | oct-03 | nov-10 | févr-11 | 8 ans et 5 mois | 17,6 |
| **MA Rodez** | **neuf** | non APIJ | janv-07 | fev-13 | juin-13 | SO | 19,1 |
| **SPIP la Réunion** | **neuf** | avr-09 | oct-10 | avr-15 | juin-15 | 6 ans et 2 mois | 3,8 |
| **QCP Toulouse Seysses** | **neuf** | mai-05 | mai-07 | mars-09 | mai-09 | 4 ans | 6,7 |
| **MA Saintt Roch** | **démolition** | févr-09 | fev-09 | août-10 | août-10 | 1 an et 6 mois | 1,4 |
| **MC Arles** | **réhabilitation** | déc-04 | janv-08 | mai-09 | oct-09 | 4 ans et 10 mois | 14,0 |
| **Conception-Réalisation** | | | | | | | |
| **CP Remire Montjoly 75 PL** | **neuf** | févr-08 | oct-09 | sept-12 | nov-12 | 4 ans et 9 mois | 5,6 |
| **MC Condé sur Sarthe** | **neuf** | oct-03 | nov-05 | oct-12 | janv-13 | 9 ans et 3 mois | 157,1 |
| **MC Vendin le vieil** | **neuf** | oct-03 | nov-05 | sept-14 | sept-14 | 10 ans et 11 mois | |
| **CP Orléans** | **neuf** | déc-08 | oct-09 | mars-14 | juil-14 | 5 ans et 7 mois | 95,7 |
| **QNC 1 site (7 initialement)** | **neuf** | mars-07 | avr-09 | févr.-14 | mars-14 | 7 ans | 15,8 |
| **MA Majicavo** | **neuf** | juil-04 | févr-10 | août-15 | oct-15 | 11 ans et 3 mois | 53,3 |
| **BOREMO - CP Mont-de-Marsan** | **neuf** | juil-04 | mai-05 | sept-08 | déc-08 | 4 ans et 5 mois | 204,9 |
| **BOREMO - CP Bourg-en-Bresse** | **neuf** | juil-04 | mai-05 | oct-09 | févr-10 | 5 ans et 7 mois | |
| **BOREMO - CP Rennes** | **neuf** | juil-04 | mai-05 | nov-09 | mars-10 | 5 ans et 8 mois | |
| **CP Ducos** | **extension** | avr-09 | oct-09 | avr-16 | juil-16 | 7 ans et 3 mois | 33,0 |
| **AOT/LOA - PPP** | | | | | | | |
| **Lot A CP Valence** | **neuf** | déc-08 | déc-10 | juin-15 | nov-15 | 6 ans et 11 mois | 323,5 |
| **Lot A CP Riom** | **neuf** | oct-09 | déc-10 | oct-15 | févr-16 | 6 ans et 4 mois | |
| **Lot B CP Beauvais** | **neuf** | déc-08 | déc-10 | juin-15 | déc-15 | 7 ans | |
| **PPP Lot 1 CD Roanne** | **neuf** | juil-04 | août-04 | sept-08 | janv-09 | 4 ans et 6 mois | 326,0 |
| **PPP Lot 1 MA Corbas** | **neuf** | juil-04 | août-04 | déc-08 | mai-09 | 4 ans et 10 mois | |
| **PPP Lot 1 CP Nancy** | **neuf** | juil-04 | août-04 | févr-09 | juin-09 | 4 ans et 11 mois | |
| **PPP Lot 1 CP Béziers** | **neuf** | juil-04 | août-04 | juil-09 | nov-09 | 5 ans et 4 mois | |
| **PPP Lot 2 CP Poitiers** | **neuf** | juil-04 | mars-05 | juin-09 | oct-09 | 5 ans et 3 mois | 223,4 |
| **PPP Lot 2 MA Le Mans** | **neuf** | juil-04 | mars-05 | sept-09 | janv-10 | 5 ans et 6 mois | |
| **PPP Lot 2 CP Le havre** | **neuf** | juil-04 | mars-05 | déc-09 | avr-10 | 5 ans et 9 mois | |
| **PPP lot3 MA Nantes** | **neuf** | nov-05 | juin-06 | déc-11 | juin-12 | 6 ans et 7 mois | 306,1 |
| **PPP lot3 CP Annœullin** | **neuf** | nov-05 | juin-06 | févr-11 | juin-11 | 5 ans et 7 mois | |
| **PPP lot3 CP Réau** | **neuf** | nov-05 | juin-06 | juin-11 | oct-11 | 5 ans et 11 mois | |

*Source : Cour des comptes, à partir des tableaux de bord immobiliers APIJ*

# Annexe n° 16 : opérations immobilières judiciaires achevées sur la période 2009-2016

| | type de travaux | date de la commande de l'étude préalable | date de la commande de la phase opérationnelle | date de la livraison | date de la mise en service | durée : étude préalable-mise en service | valeur en M€ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **MOP** | | | | | | | |
| **PJ Toulouse** | **réhabilitation** | non APIJ | janv-02 | mars-09 | avr-09 | SO | 81,8 |
| **PJ Meaux** | **relog.provisoire** | févr-06 | oct-09 | mars-10 | avr-10 | 4 ans et 2 mois | 0,51 |
| **TC-CPH Bobigny** | **neuf** | nov-02 | nov-04 | mars-10 | mai-10 | 7 ans et 6 mois | 22,1 |
| **PJ Chalon** | **restructuration** | non APIJ | déc-03 | nov-14 | déc-14 | SO | 30,4 |
| **PJ Montmorency** | **neuf** | non APIJ | nov-05 | sept-13 | nov-13 | SO | 7,9 |
| **PJ Périgueux Montaigne** | **réhabilitation** | juin-08 | avr-10 | avr-14 | avr-14 | 5 ans et 10 mois | 16,5 |
| **PJ Périgueux Sirey** | **démol.-reconstr** | juin-08 | avr-10 | juil-16 | nov-16 | 8 ans et 5 mois | 16,5 |
| **PJ Haguenau** | **réhabilitation** | déc-08 | oct-10 | déc-14 | févr-15 | 6 ans et 2 mois | 6,2 |
| **PJ Fort de France** | **neuf** | févr-03 | nov-05 | avr-15 | avr-15 | 12 ans et 2 mois | 30,3 |
| **PJ Bourg en Bresse** | **neuf** | déc-08 | oct-10 | mars-16 | avr-16 | 7 ans et 4 mois | 28,8 |
| **PJ Béziers** | **neuf** | déc-08 | févr-10 | mai-16 | juil-16 | 7 ans et 7 mois | 25,9 |
| **PJ Foix** | **neuf** | déc-08 | févr-10 | juil-15 | sept-15 | 6 ans et 9 mois | 15,5 |
| **PJ Limoges** | **neuf** | déc-08 | avr-10 | mars-16 | juin-16 | 7 ans et 6 mois | 24,3 |
| **Conception-Réalisation** | | | | | | | |
| **PJ Marseille Monthyon** | **réhabilitation** | oct-08 | juin-11 | mars-15 | mai-15 | 6 ans et 7 mois | 26,8 |
| **PJ Aix Pratési** | **neuf** | févr-02 | févr-06 | sept-09 | oct-09 | 7 ans et 8 mois | 10,5 |
| **PPP** | | | | | | | |
| **PJ Caen** | **neuf** | juin-08 | oct-10 | juil-15 | juil-15 | 7 ans et 1 mois | 39,5 |

*Source : Cour des comptes à partir tableaux de bord immobiliers APIJ*

# Annexe n° 17 : retraitement des dépenses immobilières en déduisant les services à la personne

| | 2015 | % | Moyenne post 2020 | Ratio moyenne post 2020/2015 | Besoin d'augmentation du budget immoblier pour conserver la part consacrée aux PPP de 2015 en 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses immobilières pénitentiaires 2015 | 554 M€ /534 M€ | | | | |
| Dépenses immoblières avec services PPP | 138 M€ | 25% | 223,8 M€ | + 40,5% | 59% |
| Dépenses immoblières strictes PPP | 118 M€ | 22,1% | 191,5 M€ | + 34,6% | 63% |

*Source : Cour des comptes à partir des données DAP et APIJ*

# Annexe n° 18 : un rôle accru pour le secrétariat général en matière immobilière

La réforme opérée par le décret du 25 avril 2017 affirme la responsabilité du secrétariat général sur la politique immobilière du ministère. Elle renforce la cohérence de la gestion immobilière du ministère en étendant le modèle de la gestion intégrée de l'investissement, développé pour le patrimoine judiciaire, à l'ensemble de l'immobilier tertiaire du ministère ainsi qu'à l'immobilier spécifique de la protection judiciaire de la jeunesse.

La réforme d'avril 2017 consacre également le rôle du secrétariat général comme interlocuteur de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), pour la représentation du ministère au Conseil de l'immobilier de l'État, ainsi que pour les cessions et les acquisitions de biens immobiliers, les conventions d'utilisation des immeubles domaniaux et la programmation du compte d'affectation spéciale relatif à la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Le secrétariat général assure également l'interface avec le Commissariat général à l'investissement.

Outre cette compétence élargie sur l'évolution du parc immobilier de la justice, le secrétariat général prend de nouvelles responsabilités opérationnelles. La gestion du contrat de partenariat relatif au nouveau palais de justice de Paris, particulièrement complexe et emblématique des évolutions attendues dans la gestion des contrats de partenariats public privé, lui est en effet confiée.

Enfin, en coordination avec les directions « métiers », le secrétariat général assure la tutelle technique de l'APIJ, pour l'expression des besoins des opérations confiées à cet opérateur et pour le suivi du contrat d'objectifs et de performance. Si cette tutelle a pu apparaître insuffisamment exercée au cours de la période récente, la réforme en cours renforce les prérogatives du secrétariat général en ce domaine.

## 1 - Une nouvelle gouvernance à instaurer

Posant le cadre d'un pilotage de la politique immobilière par le secrétariat général, la réforme a privilégié une approche pragmatique, qui ne bouleverse pas les organisations existantes. Elle maintient l'exception pénitentiaire en matière d'investissement et ne porte pas d'évolution institutionnelle dans les responsabilités des services déconcentrés. La mise en œuvre de la réforme devra impulser les changements qui s'imposent dans le positionnement des différents intervenants.

Le premier d'entre eux est d'affirmer sans ambiguïté le rôle de pilote du secrétariat général sur l'ensemble de la politique immobilière du ministère. La spécificité reconnue de l'immobilier pénitentiaire en matière d'investissement et l'implication de fait plus forte du secrétariat général sur l'immobilier judiciaire ne devra en rien nuire à sa position de pilote et d'arbitre.

Le second concerne, pour l'immobilier judiciaire, la nécessaire évolution des liens entre politique d'investissement et politique de maintenance au niveau local. Une amélioration de la continuité de la réponse entre les services des cours d'appels (responsables de la maintenance et du petit investissement) et les départements immobiliers (responsables de l'investissement) est indispensable dans un contexte de ressources rares.

Enfin la gouvernance devra clairement privilégier un positionnement transversal du secrétariat général, garant de l'élaboration de nouveaux outils d'évaluation et de pilotage. Le risque existe en effet que les missions opérationnelles confiées au secrétariat général (dont la gestion du contrat de partenariat relatif au TGI de Paris) prennent le pas sur le pilotage stratégique de la politique immobilière de l'ensemble du ministère de la justice.

### 2 - Des objectifs prioritaires à atteindre

Il importe d'assurer la cohérence des programmations immobilières pénitentiaires et judiciaires qui sont en partie liées. L'activité pénitentiaire impacte les conditions d'accueil des palais de justice, l'organisation des circulations internes au sein des bâtiments comme l'activité des magistrats. La dispersion de la fonction immobilière du ministère de la justice, n'a pas permis jusqu'à présent d'assurer la cohérence territoriale des priorités.

Le développement des systèmes d'information et des référentiels immobiliers est primordial. La définition et le respect de programmations coordonnées impliquent que le ministère soit en capacité de fonder ses priorités sur des données fiables, ce qui n'est pas le cas. Des progrès rapides sont attendus de l'extension prochaine d'un logiciel de connaissance du patrimoine déjà utilisé pour l'immobilier judiciaire, à l'immobilier pénitentiaire et à celui de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cependant, le ministère de la justice souffre d'un manque de référentiels pour anticiper les besoins et les coûts en matière de maintenance et de gros entretien renouvellement (GER) de ces bâtiments. Les données utilisées par l'administration centrale et son opérateur

manquent de cohérence et ne permettent pas de guider les gestions locales qui restent souvent fondées sur la réponse à l'urgence. Si certaines normes existent, elles demeurent établies de manière dispersée par l'APIJ, par les administrations centrales ou par certains services déconcentrés. Leur mise en commun, et leur confrontation aux données de connaissance du patrimoine issues du logiciel du ministère de la justice et des logiciels de la direction de l'immobilier de l'État permettraient la définition de cibles à l'échelle du ministère.

### 3 - Une mutualisation à développer.

Une mission de suivi et de pilotage a été créée auprès du secrétariat général pour assurer la gestion du contrat de partenariat du tribunal de Paris. Les compétences en matière de gestion déléguée, sont désormais dispersées au sein de quatre structures (DAP, DSJ, APIJ, secrétariat général). Leur mise en commun est indispensable, dans un souci d'efficience mais également de cohérence de la réponse apportée par le ministère aux partenaires privés. Si elle n'est pas formellement prévue par la réorganisation, sous forme d'un regroupement structurel, il reviendra cependant au secrétariat général de l'animer.

En matière de gestion des ressources humaines et d'organisation du travail, des évolutions sont également attendues. Les compétences techniques nécessaires pour assurer la maintenance et la rénovation des bâtiments sont trop souvent insuffisantes localement, dans un contexte de technicité accrue des bâtiments, liée aux mesures de sécurisation des bâtiments comme aux évolutions en matière de développement durable. La mutualisation territoriale d'équipes techniques n'a été jusqu'ici pas été envisagée, y compris lorsque les bâtiments considérés sont géographiquement proches. Des progrès dans la rapidité et la qualité de la réponse devraient pourtant en résulter.

# Réponses des administrations et des organismes concernés

# Sommaire


| |
|---|
| Réponse de la Garde des Sceaux, ministre de la justice ..... 151 |
| Réponse du président-directeur-général du groupe Bouygues Construction ..... 154 |
| Réponse du président de la société Hélios A et B..... 161 |
| Réponse du président de la société Optimep 4 ..... 162 |
| Réponse du directeur des concessions du groupe Eiffage ..... 167 |
| Réponse du président du directoire du groupe Spie Batignolles..... 167 |
| Réponse du président-directeur-général du groupe Vinci..... 168 |


## Destinataires n'ayant pas d'observation

| |
|---|
| Présidente du conseil d'administration de l'Etablissement public du Palais de Justice de Paris (EPPJP) |
| Ancien directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice et de l'Etablissement public du Palais de Justice de Paris |
| Président du conseil d'administration de Natixis Bail |
| Président de la société Idex |

## Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Ministre de l'économie et des finances |
| Ministre de l'action et des comptes publics |
| Président du conseil d'administration de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) |
| Directrice générale de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice et de l'établissement public du Palais de justice de Paris |
| Président de la société Arélia |

| |
|---|
| Président-directeur général du groupe Elior |
| Président de la société Sodexo Justice Services |
| Président de la société Théia |
| Président de la société Thémis |

## *RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE*

*Je partage totalement la recommandation de la Cour d'inscrire la stratégie immobilière du ministère de la justice dans une loi de programmation pluriannuelle. Le Premier ministre a ainsi annoncé, dès sa déclaration de politique générale en juillet 2017, que le gouvernement présenterait en 2018 au Parlement une loi quinquennale de programmation des moyens de la Justice.*

*Les chantiers à conduire sur la justice pendant le quinquennat sont de grande ampleur : création de 15.000 places de prison, adaptation de l'organisation judiciaire, transformation numérique du ministère. Ils nécessitent des investissements pluriannuels, notamment immobiliers. Ils exigent donc de disposer d'une trajectoire budgétaire sécurisée sur cinq ans, pour garantir qu'ils seront conduits à leur terme.*

*Une loi de programmation offre également au Parlement une meilleure visibilité sur la programmation immobilière, la soutenabilité de la dépense d'investissement et la réalité de sa déclinaison dans les lois de finances annuelles.*

*Elle permet en outre d'inscrire la programmation immobilière dans une appréhension plus globale des besoins fonctionnels du ministère et de prévoir les emplois et les crédits de fonctionnement en cohérence avec les investissements immobiliers.*

*La loi de programmation pour la Justice, que je présenterai au Parlement au printemps prochain, s'appuiera sur le budget quinquennal arbitré en juillet 2017 par le Premier ministre, qui prévoit la création de 6.500 emplois sur la période et une progression des crédits de 23 %. Elle permettra de programmer les opérations du plan de construction de 15.000 places de prison mais également de planifier l'effort de maintenance et de rénovation du patrimoine pénitentiaire, judiciaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.*

*Cette loi de programmation doit permettre de sécuriser la programmation immobilière de la Justice.*

*Sur ce point, il me semble que l'affirmation selon laquelle la programmation immobilière judiciaire serait quasiment inexistante est inexacte.*

*Le ministère a développé la connaissance de son patrimoine et est capable en s'appuyant sur son application immobilière « Patrimmo », de construire une programmation priorisée, tenant compte de l'état du parc*

*et des besoins fonctionnels. Cette application est en cours d'adaptation pour être déployée également sur le patrimoine pénitentiaire et permettre ainsi les mêmes analyses.*

*Si le rapport s'appuie sur les changements de programmation sur la période 2009-2016 et sur le fait que dix opérations auraient été annulées, il ne prend pas en compte le fait que deux opérations ont été annulées en raison de modification de l'organisation judiciaire et que sept opérations ont été confiées aux départements immobiliers du secrétariat général et sont en cours de réalisation par phase.*

*Si la réalisation de la programmation immobilière a parfois été retardée, ce n'est pas lié à une incapacité du ministère mais aux contraintes budgétaires qui n'ont pas toujours permis de réaliser les opérations au rythme souhaité. C'est l'intérêt d'une loi de programmation de pouvoir éviter ces retards en connaissant dès le départ les crédits qui devraient être consacrés à la programmation immobilière sur longue période.*

*Je rejoins également la Cour sur la nécessité de privilégier le recours aux marchés de conception-réalisation pour les projets pénitentiaires et suis également très réservée s'agissant du contrat de partenariat.*

*Pour les raisons ayant trait notamment à la forte rigidité de ces contrats ainsi qu'aux conditions actuelles comparées du financement public et privé, il n'est pas prévu dans les prochaines années de réaliser des opérations en contrat de partenariat. Les projets de construction de 15 000 places seront lancés pour la majorité en conception-réalisation, et éventuellement pour quelques-uns en loi MOP, qui peut parfois s'avérer plus opportune, notamment pour certaines opérations de réhabilitation.*

*La résiliation des contrats de partenariat public-privé en cours n'est en revanche pas envisagée car elle impliquerait le versement d'indemnités trop élevées et par conséquent difficilement soutenables pour le budget de la justice. Je privilégie donc l'optimisation des contrats en cours, par une exigence forte vis-à-vis des services rendus par les prestataires et l'entretien des bâtiments, et en travaillant à un refinancement des contrats quand il est pertinent.*

*Cette démarche a notamment été suivie pour le partenariat public privé du palais de justice de Caen pour lequel un audit a été remis en mai 2017 permettant de dégager des pistes de progrès. A ce stade, la reprise de contrat par la personne publique n'est pas donc pas envisagée. J'ai néanmoins demandé à mes services de poursuive la mise en place de compétences techniques, juridiques et administratives nécessaires à la*

*gestion de ce type de contrat dans l'hypothèse où cette option deviendrait nécessaire.*

*De la même manière, je suis consciente de la nécessité de définir au sein du ministère une organisation appropriée pour gérer en cohérence l'ensemble des contrats de partenariat. D'autant qu'à la complexité des contrats, s'ajoute celle des relations internes du partenaire, dont il est observé quotidiennement que sa qualité d'interlocuteur unique tout au long du contrat est battue en brèche par la réalité des pratiques.*

*S'agissant du Tribunal de Paris, le ministère a mis en place une mission de gestion du contrat de partenariat du tribunal de Paris qui sera dotée d'une quinzaine d'agents de catégories A et B. Son positionnement au sein de l'administration centrale lui permettra de disposer du soutien budgétaire et juridique du service de l'immobilier ministériel dont elle relève et des compétences complémentaires à celles mises en place par la DAP et la DSJ, afin de développer une expertise collective sur les sujets les plus complexes.*

*La Cour a également préconisé le renforcement du rôle du Secrétariat général dans la gouvernance, le portage et le suivi financier des contrats de partenariat. Ce renforcement est largement engagé aujourd'hui avec la mise en œuvre de la réforme relative à l'organisation du ministère de la justice d'avril 2017.*

*Je partage également le souci de la Cour de fiabiliser et d'enrichir ses données immobilières afin notamment de documenter la programmation immobilière et argumenter le niveau d'investissement nécessaire annuellement pour maintenir le parc immobilier dans le cadre de plans de gros entretien renouvellement (GER).*

*Dans cet esprit, j'ai demandé l'adaptation du logiciel ministériel Patrimmo aux spécificités du patrimoine pénitentiaire, l'intégration dans ce logiciel des caractéristiques générales des contrats de maintenance et le développement du module économique de la base de données bâtimentaires. J'ai également passé commande à l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour élaborer une base de données sur les coûts d'exploitation-maintenance des nouveaux bâtiments.*

*Le renforcement de l'accompagnement par l'agence pour l'immobilier de la justice des utilisateurs lors de la phase de prise de possession d'un établissement a trouvé sa traduction dans la dernière version du protocole de maîtrise d'ouvrage, qui vient d'être validée au conseil d'administration de l'agence. Au-delà de la levée des réserves et du suivi de la garantie de parfait achèvement (GPA), l'agence assistera la*

*direction métier concernée et les utilisateurs dans la prise en main du nouveau bâtiment.*

*S'agissant des retours d'expérience, un processus a été mis en place qui prévoit une réunion « post mise en service » organisée 2 à 3 mois après la mise en service de l'ouvrage et une réunion « bilan » organisée un an après.*

---

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR-GÉNÉRAL DU GROUPE BOUYGUES CONSTRUCTION*

*Nous avons lu avec attention le rapport réalisé par les services de la Cour des comptes, dont nous félicitons l'initiative mais sur lequel nous souhaitons apporter les précisions qui suivent. Le sujet du service public pénitentiaire et judiciaire mérite en effet un débat public de la plus grande qualité possible.*

*De première part, le périmètre retenu pour ce dernier gagnerait à être élargi. En effet, l'analyse des coûts de construction est limitée aux contrats reposant sur une autorisation d'occupation temporaire assortie d'une location avec option d'achat (« AOT-LOA »), livrés entre 2008 et 2011, déjà objet de la communication de la Cour des comptes d'octobre 2011, et ne s'étend pas aux projets conclus en contrat de partenariat livrés depuis, dont les données sont pourtant disponibles. De la même manière, il est regrettable que les études détaillées d'organismes reconnus, notamment celles de PricewaterhouseCoopers (PWC) en 2011, de l'ANAP en 2015 ou encore de la chaire d'Économie des PPP (EPPP) de l'Université Paris 1 de 2012, ou encore le rapport de l'Institut de Gestion Déléguée (IGD) paru en octobre 2017 n'aient pas été prises en compte.*

*Il convient en outre de souligner que le périmètre du rapport n'est pas réalisé à périmètre constant : ainsi, en projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique (« MOP ») classique ou en conception-réalisation (« CR ») et à la différence des PPP, le coût de la maîtrise d'ouvrage publique, ceux de gros entretien/ renouvellement (« GER ») ou encore d'énergie ne semblent jamais être pris en compte. En particulier, pour les établissements pénitentiaires réalisés en PPP, il est demandé au titulaire de concevoir, de construire et d'entretenir des bâtiments qui doivent être restitués au bout de trente ans, dans un état équivalent à celui du moment de sa mise à disposition. Cette exigence de durabilité aboutit à mettre en œuvre des techniques de constructions différentes qui augmentent les coûts de conception et de construction, Les contrats de construction classiques,*

*où le critère de prix est très prépondérant par rapport à celui de la durabilité du bâtiment, aboutissent à des réductions de coûts de construction qui ne vont ni dans le sens de la durabilité, ni dans celui de la réduction des coûts d'exploitation et de GER.*

*De deuxième part, il nous semble que les critiques tenant aux conditions de recours aux PPP doivent être replacées dans le contexte plus global des décisions d'investissement public.*

*Il convient de préciser que le recours à l'évaluation préalable n'est requis que lorsque le recours à un contrat de partenariat - aujourd'hui marché de partenariat - est envisagé. Il est donc par hypothèse logique que l'évaluation préalable s'inscrive dans un contexte où le contrat de partenariat est privilégié.*

*A l'inverse, le recours aux projets en MOP ou en CR, lui-même dérogatoire au droit commun des marchés publics, ne fait jamais l'objet d'une justification de son efficience par rapport aux autres formes possibles de montages contractuels. Cette obligation, qui avait été prévue par l'ordonnance no 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, a été supprimée par le législateur à l'occasion de la ratification de l'ordonnance par la loi dite « Sapin 2 ».*

*Si le choix des instruments juridiques doit être réellement guidé par des critères d'efficacité et d'efficience, alors il nous semble que les montages en MOP ou en CR ne devraient pas être considérés comme la norme de « référence », mais devraient être soumis aux mêmes règles que les PPP. Ceci obligerait les personnes publiques à élaborer de vrais indicateurs pour ces types de contrat, en y intégrant l'ensemble des coûts y afférents. Force est malheureusement de constater que, malgré les demandes récurrentes et anciennes des différents acteurs, ainsi que le souligne la communication de la Cour des Comptes d'octobre 2011, la situation n'a pas évoluée depuis.*

*Plus généralement, la critique de l'évaluation préalable est faite de longue date et concerne l'ensemble des investissements publics, ainsi qu'en témoigne de nombreuses études, telles que le rapport de M. Jean Pisani-Ferry sur le Grand Plan d'Investissement 2018-2022, ou encore le colloque du Conseil d'État du 20 octobre 2017 sur les grands investissements publics.*

*Par ailleurs, le rapport critique le fait que, dans l'évaluation de l'efficience, le scénario de référence en MOP présenterait toujours un coût direct moindre et que c'est seulement la valorisation du transfert des risques et de l'avantage socio-économique estimé du PPP qui rendrait le calcul favorable à ce dernier. Cependant la Cour des comptes ne fournit*

*aucun élément d'analyse de la méthode statistique employée qui pourrait conduire à une telle remise en cause.*

*Parallèlement, la Cour des comptes regrette que les anciens PPP n'aient pas été soumis à la procédure d'évaluation des investissements publics (à savoir l'évaluation socio-économique). Une telle position apparaît contradictoire, dès lors que l'évaluation socio-économique a justement pour effet de prendre en compte les externalités indirectes du projet et de tenir compte du coût d'opportunité du financement public.*

*On sait par ailleurs que la procédure d'évaluation socio-économique mériterait d'être réformée en profondeur, car elle ne permet pas d'opérer des choix en matière d'investissements publics selon des critères objectifs, ainsi que le souligne le rapport de M. Jean Pisani-Ferry et le colloque du Conseil d'État susmentionnés.*

*De troisième part, le rapport regrette que le budget des PPP soit « sanctuarisé », de sorte qu'il ne puisse pas faire l'objet de réallocation avec les autres dépenses du ministère de la justice. Il est selon nous au contraire heureux que les obligations financières auxquelles l 'État s'est obligé puissent être respectées, sans risque de défaut. En outre, face à l'état extrêmement dégradé du parc immobilier de l'État, souligné par la Cour des Comptes dans sa communication de 2011 et dans son rapport annuel de 2015, en raison d'arbitrages budgétaires fâcheux, seul le montage en PPP permet aujourd'hui de s'assurer que les grands projets publics seront entretenus de manière satisfaisante dans la durée. L'exemple de la prison des Baumettes à Marseille en est la parfaite illustration.*

*De quatrième part, le rapport critique la situation oligopolistique du marché des PPP pénitentiaires et judiciaires, avant de finalement reconnaître sa dimension inévitable. L'existence d'un oligopole n'est pas condamnable en soi. Cela peut au contraire favoriser la concurrence, notamment des prix, à l'instar du marché des télécoms.*

*Ce constat d'oligopole n'est d'ailleurs pas propre aux PPP, mais aux grands projets en général dont la complexité requiert un haut degré de savoir-faire technique et des investissements d'études très importants en phase commerciale, Ces frais sont d'ailleurs un gage d'une concurrence très forte car chaque candidat sait qu'ils seront perdus s'il ne remporte pas le projet. Le candidat est donc poussé à faire ses meilleurs efforts, quand bien même la procédure de passation comporte deux, trois voire même quatre tours de compétition.*

*Dès lors que les projets sont de taille plus modeste, le nombre de concurrents est plus élevé, comme cela peut être constaté à l'occasion de la réalisation de collèges ou de commissariats en PPP. Par ailleurs, les*

*projets importants bénéficient très largement aux PME, non pas en raison des clauses contractuelles d'ouverture de la sous-traitance à ces dernières, mais plutôt du fait de la nécessité impérieuse d'y avoir recours pour réaliser l'ouvrage. Ainsi, 46 % des investissements du futur palais de justice de Paris ont été réalisés par des PME, alors que la clause d'ouverture du contrat n'en demandait que 25 %.*

*De cinquième part, s'agissant de la comparaison faite entre les PPP et les montages publics, nous tenons à souligner que les nombreuses études précitées font état de résultats plus nuancés.*

*S'agissant d'abord des coûts d'investissement, seul le coût réel d'investissement, c'est-à-dire après cristallisation des taux et prise en compte des investissements effectivement réalisés, doit être pris en compte dans les comparatifs. En effet, le coût réel d'investissement fait l'objet de dérapages fréquents en MOP et en CR, du fait du plus grand nombre de modifications des projets dans ces modes de dévolution. Comme le précise le rapport de l'IGD d'octobre 2017 dans son Encadré 4, la dérive médiane des coûts est ainsi de 22 % pour les projets complexes en MOP, de 14 % en CR mais de seulement 1,2 % en PPP. À titre d'exemple, les frais financiers sur le TGI de Paris, de l'ordre de 12 % après fixation des taux (intégrant les modifications en période de réalisation), seraient compensés par le différentiel de coût avec un CR et encore plus largement avec une MOP. Le rapport de l'ANAF pointe également quant à lui un impact sur les délais en MOP pour les projets hospitaliers complexes.*

*Quant au taux de financement, s'il ne peut être nié qu'il existe un différentiel entre financement public et financement privé à la faveur du premier, il convient de relativiser les données du rapport sur ce point précis. En premier lieu, il nous paraît plus juste de raisonner en coût moyen pondéré du capital (CMPC) qu'en équivalent taux fixe des coûts des PPP. Sur le TGI de Paris, en considérant l'ensemble des flux de financement du projet (dette Dailly, dettes projet, fonds propres et dette mezzanine), le CMPC ressort à 4,81 % à la fixation des taux en mai 2014. Il convient à notre sens de neutraliser l'impact fiscal résultant de l'assujettissement de la société Arélia à l'impôt et, notamment, à l'impôt sur les sociétés. En prenant en compte le taux commun de 33 %, le CMPC serait ainsi ramené à 3,56 % au lieu des 6,40 % indiqués dans le Tableau n°14 du projet de rapport en équivalent taux fixe. Le tableau ci-dessous compare ce CMPC aux OAT-30 ans utilisés dans le rapport et aux OAT-15 ans, qui représentent la durée moyenne comparable à la dette Dailly d'une maturité de 30 ans avec un profil amortissable :*

| | *OAT-30 ans* | *OAT-15 ans* | *CMPC* |
|---|---|---|---|
| 05/2014 (date de fixation des taux pour le PPP du TGI de Paris) | *3 %* | *2,51 %* | *3,56 %* |

*On voit que le différentiel de taux se réduit beaucoup. Plus encore, le rapport oublie de mentionner la possibilité de refinancement des projets, laquelle fonctionne très bien en PPP, et dont les gains peuvent être partagés entre la personne publique et le titulaire.*

*La conclusion du rapport selon laquelle « le recours à des marchés de conception-réalisation dans le domaine pénitentiaire et à la maîtrise d'ouvrage publique dans le domaine judiciaire apparaît nettement plus pertinent que le choix des contrats de partenariat » nous paraît donc devoir être tempérée surtout quand on voit la dérive non seulement des coûts mais aussi des délais sur des projets réalisés dans le cadre de la loi MOP*

*Par ailleurs, si la Cour a indiqué ne pas pouvoir vérifier l'hypothèse associée aux PPP selon laquelle le caractère global du contrat permettrait de limiter les dépenses d'entretien maintenance grâce à des investissements supplémentaires, une réalité s'impose néanmoins avec une participation très active du mainteneur dès la phase d'appel d'offres et jusqu'à la livraison du projet, l'ouvrage en ressort avec un très haut niveau de maintenabilité et de performance que ne saurait assurer les autres modes de dévolution. Il apparaît ainsi regrettable que les conclusions du rapport ne se fondent que sur les comparaisons de quelques PPP avec deux CR, dont les durées vont du simple au quadruple, voire au quintuple, et dont les frais de gros entretien sont exclus pour les CR.*

*Plus globalement, les critères qualitatifs imposés ne sont pas les mêmes selon que l'exploitation-maintenance d'une prison est gérée par les services de l'administration en gestion directe, dans le cadre d'une gestion déléguée confiée au secteur privé ou en PPP. Entre ces trois modes d'intervention, les exigences qualitatives et de temps d'intervention en maintenance croissent de manière significative, étant entendu que ces exigences sont les plus fortes en PPP. À notre connaissance, dans les établissements pénitentiaires gérés directement par l'administration, ces sujets ne sont pas mesurés. Le rapport ne prend donc pas en compte ce point dans les comparaisons qu'il effectue.*

*Ensuite, les considérations relatives aux travaux modificatifs demandés par la personne publique, lesquels seraient « exorbitants » et inadaptés aux PPP, ne manquent pas de nous surprendre.*

*Nous nous interrogeons sur les éléments qui permettent au rapport d'affirmer que « le premier devis transmis par [le partenaire] apparaît toujours surestimé à I 'administration ». Ce n'est pas parce qu'une négociation commerciale aboutit à faire baisser le prix, que cela signifie forcément que le devis initial était surestimé. Cela témoigne au contraire de ce que le rapport de force n'est pas toujours du côté des titulaires de PPP, malgré ce qu'affirme le rapport. Plus encore, le rapport compare des coûts de devis sur une base qui n'est pas équivalente. Un devis classique demandé par l'administration pénitentiaire en MOP ou en gestion déléguée ne valorise pas les coûts de maîtrise d'ouvrage publique, n'inclut pas les coûts de GER ni ceux d'entretien et de maintenance de l'équipement commandé, alors qu'en PPP ces éléments doivent être nécessairement pris en compte et intégrés dans le devis.*

*Au contraire, les études de l'ANAP, de PWC et de la chaire EPPP démontrent que les surcoûts induits par des modifications (très majoritairement du fait de la personne publique) sont bien moindres en PPP. D'abord, parce que la phase de dialogue compétitif permet de mieux définir les besoins de la personne publique. Ensuite, parce que dans le cadre du PPP, la personne publique est mise devant ses responsabilités : elle ne peut pas faire payer l'usager ou fondre les conséquences de ses exigences dans les méandres de son budget général. La pratique de demandes de travaux modificatifs faites par l'administration pénitentiaire montre d'ailleurs qu'il s'agit très souvent de simples souhaits formulés plutôt que des projets véritablement aboutis.*

*Ainsi nous nous étonnons de ce que le rapport critique les « rigidités » des PPP, plutôt que de remettre en cause l'habitude de certaines personnes publiques, promptes à faire fi de leurs obligations contractuelles et à demander des modifications successives, souvent tardives, sans vouloir en assumer les conséquences sur la réalisation de l'ouvrage. L'exemple des tergiversations de l'État sur la garde du futur palais de justice de Paris est à cet égard significatif.*

*En tout état de cause, nous observons que le rapport ne comporte aucune comparaison des coûts réels de construction supportés en MOP, CR avec ceux en PPP.*

*S'agissant également des pénalités, le même constat peut être effectué, alors que les études précitées témoignent de ce que les pénalités prononcées en PPP se révèlent bien moindres.*

*Si la Cour des comptes semble regretter que ces pénalités, souvent contestées, soient considérablement réduites par les procédures de recours contractuellement prévues, ceci tend pourtant à démontrer que nombre de*

*ces pénalités n'étaient pas fondées et que les personnes publiques ont pu faire un usage abusif de ce mécanisme,*

*Plus généralement, nous déplorons que les incertitudes semblent toujours devoir préjudicier aux PPP. Si le choix des instruments juridiques devait être réellement guidé par des critères d'efficacité, il nous semble qu'aucune suspicion ne devrait peser sur les PPP.*

*Au regard de l'ensemble des éléments précités, nous ne pouvons que regretter la conclusion du rapport quant à « l'inadéquation fondamentale de ce type de montage complexe aux besoins du ministère de la justice en matière immobilière » et à sa préconisation de « renoncer à recourir à ces contrats globaux » alors que l'efficacité du PPP est démontrée dans plusieurs études s'agissant de la maîtrise des coûts d'investissement et de construction, du respect des délais et de la qualité de réalisation. Plus encore, le dernier rapport de l'IGD démontre l'efficience possible des PPP refinancés, dès la période de construction achevée.*

*Nous nous interrogeons donc sur les raisons pour lesquelles le rapport puisse aboutir à des résultats si radicalement différents des études effectuées par de grandes institutions.*

*Plus encore, nous ne pouvons que déplorer les conclusions extrêmement tranchées du rapport. Outre les éventuels projets qui auraient gagné à être réalisés en PPP, ces éléments auront assurément des conséquences extrêmement préjudiciables sur la gestion des contrats existants.*

*De sixième et dernière part, concernant la partie du rapport consacrée au nouveau palais de justice de Paris, il convient d'observer que les difficultés initiales sont nées des recours engagés par une association d'avocats opposée au déménagement du TGI. Or ce déménagement résulte d'un choix régalien que le partenaire privé ne saurait assumer, sauf à rompre avec le principe cardinal en PPP d'allocation optimale des risques.*

*Nous regrettons que la conclusion du chapitre 3 du rapport fasse une très faible part aux conséquences, sur le déroulement de la phase de construction, des tergiversations de l'État ayant conduit à de très nombreuses modifications demandées sur l'ouvrage pendant cette phase. Ces dernières ont sans conteste perturbé le chantier et leur poids dans l'accord trouvé au titre de l'avenant n° 2 ne doit pas être sous-évalué et c'est ce qui a conduit les parties à renoncer à tout recours de l'une envers l'autre si l'avenant entrait en vigueur.*

*Nous constatons néanmoins le succès de la mise à disposition de cet ouvrage « hors-normes », véritable fleuron architectural au service de la*

*justice, malgré l'aléa judiciaire et politique exceptionnel rencontré lors de la phase de réalisation de ce projet.*

---

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ HÉLIOS A ET B*

*Nous revenons vers vous concernant le rapport sur la politique immobilière du Ministère de la Justice que vous nous avez adressé et les échanges qui ont suivi.*

*Tout d'abord, nous tenons à vous remercier pour la prise en compte d'un certain nombre de nos remarques dans votre rapport. Cependant, nous ne pouvons que regretter que votre rapport demeure à charge sur les partenariats public-privé en se basant sur certains points qui demeurent selon nous non fondés.*

***Un nombre d'acteurs restreint***

*Le nombre d'acteurs limité que vous soulignez ne se traduit pas par une concurrence restreinte. Bien au contraire, ce type de marché connait une compétition très forte au bénéfice de la personne publique. Vous indiquez que « L'État se trouve en partie prisonnier d'un marché restreint ». D'autres acteurs apparaissent sur des dossiers aussi complexes et de taille comparable. C'est le cas de Fondeville pour la Gare TGV de Montpellier, de FAYAT sur des collèges, etc.*

***Des coûts de réalisation importants***

*Par ailleurs, vous signalez des coûts de réalisation importants sur les PPP. Les études menées par l'Anap, l'Université Paris Diderot ou le Département de Seine-Saint-Denis montrent le contraire. Les coûts demeurent comparables, avec en revanche, un très net avantage pour les PPP en terme de respect des délais et des budgets.*

*L'une des forces majeures du PPP nous semble d'être un contrat global de long terme qui permet un transfert de risques important de l'État vers le Titulaire privé, une mutualisation des compétences sur un projet, une vision globale des coûts sur la durée et un maintien à niveau du patrimoine tout au long du contrat.*

*Les autres modes de contractualisation ne donnent pas à l'État cette vision complète des coûts dans le temps (imprévus, interface, assurance, maintenance, gros entretien, renouvellement, etc.) et donc une gestion maîtrisée.*

*Si le recours aux marchés public-privé n'est pas pertinent sur certaines opérations, il n'en demeure pas moins un outil performant au bénéfice de la personne publique.*

---

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ OPTIMEP 4*

*En préambule, nous notons que les remarques que nous avions formulées à la Cour en mai 2017 sur des extraits du « relevé d'observations provisoires » n'ont trouvé que peu d'échos puisqu'aucune réponse précise n'a été apportée dans le rapport. C'est pourquoi, nous souhaitons réitérer nos observations afin d'apporter la contradiction aux conclusions de la Cour sur les sujets ci-après.*

*Concernant les délais de validation des Travaux Modificatifs (Chapitre III-C-1), il doit être observé que la nature et l'ampleur de ceux-ci nécessitent souvent des études et un phasage spécifiques justifiés par les contraintes inhérentes à une intervention dans un établissement pénitentiaire en activité. De plus, les délais d'instruction des DTM propres à l'Administration Pénitentiaire (organisation horizontale : Établissement puis DISP puis DAP), expliquent également les délais observés.*

*S'agissant de l'existence de devis prohibitifs, la comparaison d'un devis établi dans un PPP avec celui obtenu dans le cadre d'un AO classique ne nous semble pas pertinente. Les devis établis dans le cadre d'un PPP incluent tous les coûts relatifs aux missions de maîtrise d'ouvrage que nous assurons à ce titre (i.e. Assurance, SPS, Maitrise d'œuvre, etc.) qui sont traditionnellement exclus des appels d'offres classique et restent à la charge de la maitrise d'ouvrage publique. Par ailleurs, ces frais apparaissent clairement dans le canevas de Demande de Travaux Modificatifs (DTM) conjointement élaboré et validé par l'Administration, et leurs montants ont été forfaitisés sur la base d'un pourcentage adossé au montant des travaux.*

*De plus, il doit également être intégré et valorisé les contraintes de performance attendues par la personne publique au titre des obligations du Partenaire Privé que viennent sanctionner des pénalités. Le périmètre assuré par la personne privée dans un PPP et le risque pris par ce dernier ne peuvent en aucun cas se comparer avec celui pris par un tiers extérieur qui ne sera, au terme de sa prestation, tenu à aucun engagement, ni en terme de performances, ni en terme de garanties pérennes.*

*L'importance justifiée du respect de la performance ainsi que son corollaire de pénalités implique naturellement une approche privilégiant le mieux disant au moins disant.*

*Concernant l'évolution de l'indice 10 figurant au tableau n°17, l'approche de la Cour doit être relativisée ; il est en effet à noter que pour le lot 1, l'Avenant n° 1 du 22/07/2008 était la conséquence de précisions au Programme initial de l'Administration avant la mise à disposition des sites, c'est donc l'Avenant n° 1 qui devrait en toute rigueur servir de base à la comparaison. Ainsi, l'Avenant 4 portant 10 à 9 272 781 Euros, matérialise l'évolution du loyer de 296 781 Euros par rapport à l'Avenant n° 1, soit 3,4 % d'augmentation.*

*Nous précisons par ailleurs que l'Administration Pénitentiaire a fait appel à de nombreuses reprises à des entreprises tierces, sans même consulter le Partenaire Privé, s'affranchissant ainsi du « carcan » supposé du PPP. Enfin, comme déjà rappelé, l'article 7 du contrat permet à l'Administration, à sa seule discrétion et en cas de désaccord sur le prix du Partenaire Privé, d'organiser une mise en concurrence.*

*Se référant au contrat signé, nous souhaitons rappeler que figure au nombre des pièces liant les parties un Bordereau de Prix Unitaires négocié à l'origine et qui permet de fixer rapidement et objectivement les prix pour de nombreux biens et équipements.*

*Au titre du Partenariat, rien n'interdit aux parties en présence de modifier ou compléter ce BPU dans le cadre d'un avenant. Aucune demande de l'Administration n'a été émise à ce jour sur cette possibilité. Comme indiqué à la DAP, nous confirmons que nous restons ouverts à cette discussion.*

*Les éléments qui précèdent nous amènent en conséquence à contester votre conclusion sur le déséquilibre existant dans le cadre du fonctionnement du PPP entre partenaires puisque vous omettez de valoriser la contrepartie propre au PPP constituée par notre obligation de respect de nos engagements de performance du programme fonctionnel défini par l'Administration ainsi que par l'obligation faite au Partenaire Privé de « remettre les établissements à l'État au terme de chacune des tranches dans un état tel que l'État puisse en poursuivre l'exploitation dans des conditions économiques équivalentes à celles qu'aura créées le bailleur au cours du bail et sans supporter une charge de renouvellement anormale ». Le non-respect de ces obligations est sanctionné par l'application de pénalités qui dépassent très largement le cout du préjudice éventuellement occasionné à la personne publique ou l'utilisateur.*

*Au terme normal du contrat, l'Administration Pénitentiaire aura la faculté d'appliquer cette clause qui, le cas échéant, lui permettra de sanctionner le Partenaire Privé au travers de pénalités ou de la mise en jeu des garanties financières prévues au contrat.*

*Nous rappelons que les pénalités de performance peuvent atteindre 6 256 700 euros par an (valeur 2017), ce qui représente près de 90 % du loyer annuel de Maintenance et ce qui constitue une sanction très fortement coercitive.*

*Concernant les dispositifs de pénalités délicats à mettre en œuvre (Chapitre III-C-2), les données que vous présentez sur les « pics » de pénalités, nous amènent à en conclure que, passée la période de début d'exploitation plus difficile, la gestion des engagements du Partenaire privé s'est améliorée au point que les motifs de sanction s'en sont trouvés réduits, ce dont tout le monde doit se satisfaire et en premier lieu les établissements pénitenciers. Nous considérons que la baisse du niveau de pénalisation constatée ces dernières années et le reflet de l'amélioration de notre performance et l'expression de la satisfaction des établissements concernés.*

*Le Partenaire Privé s'inscrit strictement dans le processus de pénalisation défini par l'Administration qui prévoit trois niveaux de décision et de recours. Il doit être observé que l'abandon d'un certain nombre de ces pénalités résulte souvent du constat d'une mauvaise interprétation des clauses contractuelles par certains établissements, ce que traduit au final les arbitrages rendus en dernier recours par la Direction Centrale de l'Administration Pénitentiaire.*

*S'agissant de l'outil informatique qui enregistre les signalements de dysfonctionnement, et réalise le calcul du montant des pénalités, ce logiciel était une exigence du Programme. Il est unique pour les 4 sites du lot 1, il a été développé en toute transparence et a été validé par l'Administration Pénitentiaire et son conseil technique lors de sa livraison et rien n'empêchait l'Administration de développer en propre cet outil. Les estimations erronées sont la conséquence aujourd'hui d'interprétations divergentes du contrat au regard de ce qui avait été défini conjointement au moment de la Mise à Disposition.*

*S'agissant du caractère global du contrat, il est bien respecté. En effet, le constructeur engagé durant la période des garanties légales (notamment par son assurance décennale) intervient sur les mesures correctives, les mesures conservatoires éventuellement nécessaires étant mises en place par le mainteneur. Les délais des jalons du processus assurance sont encadrés par la réglementation (Code des assurances).*

*Concernant l'intervention de l'assurance dommages-ouvrage, nous avons au contraire constaté que cette police était intervenue en préfinancement des travaux de réparation de certains désordres significatifs, répondant ainsi à sa finalité première.*

*S'agissant du désaccord existant entre l'État et le Partenaire privé sur le dispositif de brouillage des téléphones portables, nous maintenons que les évolutions technologiques intervenues dans ce domaine depuis l'élaboration du Programme sont telles que les clauses contractuelles qui renvoient aux Modifications pour « évolutions techniques et technologiques » (article 7.1 du contrat — « Origine des Modifications du Bail ») trouvent nécessairement à s'appliquer.*

*Sur ce point et malgré nos demandes, l'Administration a toujours refusé de joindre ses efforts aux nôtres pour agir vis-à-vis des opérateurs. Ainsi, un opérateur téléphonique a pu saisir l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR) pour se plaindre du brouillage réalisé par nos soins sur un site, ce qui, au regard de nos obligations en la matière, est un comble. Il nous apparaît en effet nécessaire de concilier les problématiques légitimes de couverture téléphonique du territoire avec les problématiques, toutes aussi légitimes, de sûreté pénitentiaire.*

*Or, nous avons pu ainsi noter une augmentation très importante des moyens d'émission des opérateurs autour des sites pénitentiaires (ajouts de nombreuses antennes) depuis leur livraison, transformant le cycle [renforcement du dispositif de brouillage / renforcement du réseau des opérateurs] en une course sans fin.*

*Pour revenir au fondement même du système, la demande de l'Administration était en 2006 d'interdire les communications via les téléphones portables par la mise en place d'un système de brouillage non permanent (système de détection-brouillage). Depuis de nombreux autres moyens de communication sont apparus (généralisation des SMS — qui sont impossibles à brouiller avec la technologie de détection-brouillage — et du wifi, communication via ondes infrarouges, via ondes lumineuses sans passer par des réseaux cellulaires des opérateurs). De ce fait, c'est l'essence même du concept de brouillage qui est à repositionner dans le référentiel technologique existant et futur, constituant sans aucun doute possible un cas de Modification au titre du contrat de bail.*

*À noter que l'Administration a récemment consulté différentes sociétés pour établir une solution de brouillage des téléphones (avec essais en grandeur nature sur le site de la prison de Beauvais) : malgré nos demandes, nous n'avons pas été associés à la démarche, et le résultat de cette consultation ne nous a jamais été communiqué.*

*Concernant l'asymétrie d'information, deux situations sont évoquées :*

- *la transparence concernant l'emploi des sommes relevant du GER :*

*Sur ce point, il est exact que le contrat de Bail du Lot 1 ne laisse à l'Administration qu'un droit de « visa ». Il n'en reste pas moins que toutes les actions sur ce sujet sont transparentes et que la mise à jour régulière des plans de GER laisse tout loisir à l'Administration de contrôler le bon emploi des sommes associées et de sanctionner, le cas échéant, la non réalisation des dits travaux. Il est rappelé à cette occasion que l'obligation de remise à l'État des établissements sans charges de renouvellement anormales implique la mise en œuvre d'un programme de GER rigoureux de la part du Partenaire Privé. Nous assumons là, à nos risques et périls, une obligation de résultat et non une simple obligation de moyen.*

- *sur l'audit quinquennal :*

*Il est mentionné que les « prestations d'audit n'étaient pas satisfaisantes » selon la DISP de Lyon concernant particulièrement les établissements de Roanne et de Lyon-Corbas : au-delà de l'aspect subjectif de cette observation, le cabinet choisi conjointement avec l'Administration est de premier ordre (société ARTELIA) et l'ensemble du cahier des charges a été élaboré en accord avec l'Administration. De plus, une seule et même équipe a été missionnée afin d'auditer les 4 sites. Nous nous étonnons qu'ils aient donné pleinement satisfaction aux établissements de Béziers et Nancy et que le retour soit aussi critique sur les sites de Roanne et de Lyons-Corbas.*

*À noter que l'audit quinquennal réalisé a reçu un avis favorable de la part de l'Administration. Tout particulièrement sur le plan GER, celui-ci a été qualifié de « bonne projection des travaux à entreprendre dans les 5 années à venir », et les préconisations d'amélioration ont été intégrées. Cet audit a souligné le bon état général des sites.*

*Concernant les plans d'actions, ces derniers ont été réalisés comme convenu et mis à disposition de l'Administration via l'interface informatique.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR DES CONCESSIONS DU GROUPE EIFFAGE*

*Je m'associe en tous points aux observations présentées par la société OPTIMEP 4 à la suite de la notification dudit rapport.*

*J'appelle en particulier votre attention sur les deux points suivants :*

1. *on ne peut comparer directement le prix des travaux modificatifs effectués par un tiers à celui présenté par le titulaire en application du contrat de partenariat. Le titulaire est en effet tenu à une obligation globale de performance. Confier des travaux modificatifs à un tiers prive la personne publique de cette garantie, dès lors que la performance peut être affectée par les dits travaux ;*
2. *la technologie de détection brouillage, imposée par le contrat, ne permet pas le brouillage de l'ensemble les moyens de communications apparus postérieurement à la signature du contrat. Le respect de notre obligation de brouillage suppose donc l'intervention d'une modification contractuelle fondée sur l'évolution technologique, modification refusée à ce jour par l'administration pénitentiaire.*

---

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU GROUPE SPIE BATIGNOLLES*

*Si la construction des centres pénitentiaires est effectivement en général réalisée par des acteurs structurés du BTP, cet état de fait est lié principalement à la complexité des ouvrages à construire. Celle-ci requiert des groupes de BTP des moyens et compétences adaptés sans qu'il y ait corrélation directe avec la taille des entreprises. Les opérations pénitentiaires réalisées en maîtrise d'ouvrage publique, sur une période longue, font apparaître un nombre d'acteurs similaire à celui de celles réalisées en PPP*

*Enfin des PPP pour des ouvrages complexes et de taille importante ont été attribués à des acteurs non issus du BTP. C'est le cas par exemple de la société ICADE. Elle a conclu plusieurs dizaines de PPP notamment pour des établissements de santé de 70 à 200 M€ pour les plus importants. Le groupe Duval, au profil financier et immobilier, a été également lauréat de PPP pour des réalisations d'équipements publics.*

---

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR-GÉNÉRAL DU GROUPE VINCI*

### *1. Sur le surcoût financier du recours au partenariat public privé (PPP)*

*Le rapport indique que le recours à la formule du PPP s'avérerait particulièrement coûteux pour la collectivité.*

*Impact de la structuration financière*

*Il doit être relevé qu'il est possible pour l'État d'introduire une structuration financière adaptée dans les appels d'offres en PPP afin de bénéficier d'un moindre coût de financement long terme.*

*Il lui suffit de prévoir une option de refinancement à la mise à disposition de la dette Dailly commerciale ou alternativement de prévoir ab initio un loyer exceptionnel venant rembourser partiellement ou totalement la dette Dailly garantie par l'État.*

*Ainsi, la personne publique dispose à la fois de la souplesse liée à un préfinancement privé, bénéficie du coût de financement moindre sur la ressource long terme avec un endettement en direct de l'État et continue de mettre à risque le titulaire privé (au travers de la dette projet et des fonds propres) jusqu'à la fin du contrat.*

*Approche par les loyers générés*

*Dans son analyse du coût de financement au travers des loyers, le rapport procède à une estimation du coût de l'investissement et du financement en additionnant les loyers financiers correspondants. Ce faisant le rapport ne tient pas compte du fait qu'un euro d'aujourd'hui n'a pas la même valeur qu'un euro dans 30 ans en supposant que l'inflation ne sera pas nulle sur une telle période.*

*La bonne approche financière est d'estimer le coût en valeur actualisée nette et non en somme des loyers. Cette dernière méthode peut s'envisager dans le cadre d'une approche budgétaire tri-annuelle mais en aucun cas sur une longue période de 25-30 ans.*

*Conclusions*

*Le surcoût financier prétendument induit par le recours au PPP n'est pas avéré. Non seulement il faudrait comparer le coût du financement des PPP à celui du coût de financement de l'État à des dates identiques (ce qui réduit l'écart constaté à moins de 3 % l'an), mais le coût financier élevé est principalement la conséquence de choix non optimisés du Ministère de la Justice en termes de couverture des taux ou de refinancement.*

*Par ailleurs, certaines analyses sont établies sur la base d'euros courants et non constants de sorte que les conclusions qui en sont tirées ne peuvent être valides pour des flux de location sur trente ans.*

***2. Sur le prétendu surcoût d'investissement***

*Le rapport fait état d'un surcoût d'investissement lié au PPP par rapport à un recours à la maitrise d'ouvrage classique.*

*Toutefois, le rapport prend le parti :*

- *de ne pas tenir compte des coûts internes de l'administration. Lorsque la maîtrise d'ouvrage est publique, le Ministère de la Justice doit mobiliser des moyens et des ressources dont le coût doit être intégré à l'analyse ;*
- *d'ignorer qu'un préfinancement sur fonds publics a également un coût égal au minimum au coût pondéré d'emprunt de la dette ;*

*Il est à noter que le coût de l'investissement peut être affecté par divers choix opérationnels ou financiers :*

- *les contraintes imposées par la personne publique comme le fait de demander aux candidats de présenter plusieurs maîtres d'œuvre sont de nature à augmenter le coût final pour la personne publique ;*
- *les modalités de couverture du risque d'augmentation du taux d'intérêt (par exemple par des swaps) peuvent s'avérer coûteuses en période de baisse des taux, comme on la constate depuis 2009.*

*Enfin il est à noter que la formule du PPP oblige l'opérateur privé à un engagement plus fort en matière de coût et de délais, ce qui limite les dépassements de coûts réellement constatés à la différence d'autres modes de commande publique.*

*<u>Conclusions</u>*

*S'agissant de la notion de « surcoût d'investissement », le raisonnement suivi dans le rapport ne prend pas en considération les coûts internes de l'administration (tels que ceux liées au fonctionnement de la maitrise d'ouvrage).*

*L'évaluation d'un éventuel surcoût ne peut être faite qu'avec un recul suffisant et en comparant des choses comparables, ce que le manque de précision de la comptabilité analytique publique ne paraît pas permettre.*

### *3. Sur la rigidité prétendue du cadre du PPP au regard des besoins d'adaptation du patrimoine immobilier*

*Si on peut admettre que la formule du PPP peut introduire une certaine rigidité contractuelle, parler de « l'inadéquation fondamentale de ce type de montage complexes aux besoins du ministère » paraît excessif.*

*En effet, il suffit d'adapter le contrat en conséquence, par exemple comme souligné dans le rapport par une limitation dans le temps des prestations de maintenance ou de service à une période plus courte.*

*Un contrat de partenariat permet toute la flexibilité nécessaire sur l'étendue du périmètre souhaité en termes de maintenance ou de services. C'est bien au départ un choix à l'initiative de la personne publique.*

*Dans le domaine pénitentiaire, le rapport rappelle que la Cour reconnaissait en octobre 2011 une « efficacité indéniable à la solution PPP » malgré la difficulté d'en apprécier la portée faute « d'outils de mesure et de comparaison des coûts respectifs de la gestion pénitentiaire publique et privée*

### *4. Sur l'insuffisance de la concurrence*

*Le rapport met en avant une insuffisance de concurrence à l'origine de coûts élevés. Il nous semble que le nombre moyen de soumissionnaires aux appels d'offre est comparable à celui des marchés de conception-construction. En revanche, les attributaires (au nombre de quatre néanmoins ce qui prouve que le marché demeure concurrentiel) sont les sociétés les plus importantes en raison de la taille des marchés, des enjeux financiers, et des engagements et garanties demandés par l'administration.*

*Le point selon lequel la formule du PPP comporterait une barrière à l'entrée limitant la concurrence n'est pas avéré. Ainsi que le souligne le rapport, beaucoup d'entreprises de taille modeste ont répondu aux stades des candidatures aux différents PPP. C'est plutôt le montant disproportionné des garanties publiques demandées dans le cadre des PPP et leur corollaire, à savoir les clauses de résiliation, qui a pu faire fuir certains petits concurrents.*

*Celui selon lequel les majors sont avantagées car elles ont en leur sein des filiales de maintenance dédiées n'est pas toujours vérifié.*

*En substance, c'est moins la formule du PPP en tant que telle que les choix opérés en termes de montant de marché et de garanties indirectement requises des sous-contractants qui peuvent constituer une barrière à l'entrée.*

### *5. Sur les mérites et avantages du recours au PPP*

*D'une façon générale le rapport, même s'il souligne certains d'entre eux, met insuffisamment en avant les avantages intrinsèques reconnus au PPP, à savoir :*

- *que le recours au PPP a limité les émissions obligataires du Trésor, de surcroit à un moment où la dette était plus onéreuse qu'aujourd'hui ;*
- *qu'un préfinancement privé présente des avantages indéniables en termes de sécurité de réalisation, de différé de paiement, de transfert des risques vers le partenaire privé ;*
- *une lisibilité et une transparence du coût global à la différence des autres modes de réalisation, pour lesquels le rapport souligne qu'il n'existe pas de chiffrage sur le coût interne de la maîtrise d'ouvrage lorsqu'elle est publique ou sur le coût de la maintenance et du gros entretien et renouvellement (GER). Le PPP permet un choix du titulaire en fonction de la compétitivité de ce coût global ;*
- *la sécurisation des coûts et délais ;*
- *la gestion efficiente du patrimoine public grâce à la sanctuarisation des dépenses de GER. Le Ministère de la Justice disposera d'un parc immobilier entretenu et remis en très bon état à la fin des contrats de 25-30 ans là où le PPP a été utilisé. Cela tranche avec le constat initial du rapport sur l'ensemble du parc immobilier caractérisé par « des établissements vétustes du fait de leur ancienneté ou d'un entretien insuffisant » ;*
- *l'accélération du calendrier des projets ;*
- *l'optimisation du projet grâce au dialogue compétitif ;*
- *les bénéfices liés au transfert de la maîtrise d'ouvrage vers le privé.*