



Communication à la commission des  
finances de l'économie générale et du  
contrôle budgétaire de l'Assemblée  
Nationale

(art. 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001  
relative aux lois de finances)

# **Les partenariats public-privé pénitentiaires**

Octobre 2011

## SOMMAIRE

AVERTISSEMENT.....	5
RÉSUMÉ.....	9
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	17

<b>CHAPITRE I - LE DOUBLE DÉFI DE LA FORTE AUGMENTATION DE LA POPULATION PÉNALE ET DE L'HUMANISATION DES PRISONS.....</b>	<b>19</b>
---	-----------

<b>I - La forte augmentation de la population pénale.....</b>	<b>19</b>
A - La situation en France.....	19
B - La situation des autres pays européens.....	22
<b>II - Des conditions difficiles de détention.....</b>	<b>22</b>
A - Un parc ancien et dégradé.....	22
B - Le renforcement des normes européennes.....	23
<b>III - Un recours important au secteur privé.....</b>	<b>25</b>
A - La croissance de la gestion déléguée depuis 1987.....	25
B - Des programmes de construction qui font de plus en plus appel au secteur privé.....	26
C - Des procédures d'appel au secteur privé de plus en plus complexes.....	27
<b>IV - Le recours à la gestion privée dans les pays occidentaux.....</b>	<b>32</b>

<b>CHAPITRE II - LES RAISONS DU RECOURS AU SECTEUR PRIVÉ.....</b>	<b>37</b>
---	-----------

<b>I - Un choix sous contrainte.....</b>	<b>37</b>
A - La contrainte budgétaire.....	37
B - La recherche de performance.....	38
C - Des évaluations préalables insuffisantes.....	40
D - Un choix volontariste.....	49
<b>II - Une logique de performance qui oblige l'administration à s'adapter.....</b>	<b>50</b>
A - Une lente amélioration des cahiers des charges.....	50
B - Un rôle nouveau de pilotage.....	52
C - La difficile gestion des pénalités.....	54
D - Le parc en gestion publique tenu à l'écart de l'approche de performance.....	56
<b>III - Des résultats satisfaisants.....</b>	<b>57</b>
A - La construction et la conception des bâtiments.....	57
B - Une qualité de service honorable, à la portée du secteur public.....	58
C - La question centrale de la maintenance.....	63

<b>IV - Une vérité des coûts rendue difficile à établir.....</b>	<b>66</b>
A - L'absence d'outils fiables de comparaison.....	66
B - Des constructions en PPP plus onéreuses .....	68
C - La délicate mesure du coût de la maintenance.....	70
D - Un postulat de surcoût de la gestion publique qui ne résiste pas à l'examen .....	71
<b>CHAPITRE III - LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ .....</b>	<b>77</b>
<b>I - La progression rapide des crédits consacrés à la gestion déléguée .....</b>	<b>77</b>
A - Une logique progressive d'externalisation.....	77
B - La part croissante des crédits de paiement alloués à la gestion déléguée .....	78
C - Des charges de personnel qui continuent de progresser.....	80
<b>II - Un coût d'investissement différé .....</b>	<b>81</b>
A - Les modalités de comptabilisation des différentes formules de partenariat .....	81
B - Une interprétation comptable malaisée.....	82
<b>III - La soutenabilité à moyen et long termes des contrats de partenariat.....</b>	<b>83</b>
A - L'absence de projection de l'impact budgétaire à moyen terme.....	83
B - La rigidification du budget de l'administration pénitentiaire.....	84
<b>IV - Le risque d'effet d'éviction sur les autres dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire.....</b>	<b>88</b>
A - La régulation budgétaire .....	88
B - Le risque d'effet d'éviction lié à la croissance des loyers financiers.....	89
C - Le tarissement progressif des crédits de maintenance .....	89
D - Le manque d'implication de l'Etat en ce qui concerne les établissements anciens .....	94
<b>V - Le risque budgétaire.....</b>	<b>97</b>
A - Un nouveau programme immobilier ambitieux .....	97
B - Un recours massif au PPP .....	98
C - La forte augmentation prévisionnelle de la charge des loyers .....	99
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>107</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>111</b>

## Avertissement

La présente communication a été élaborée en réponse à la demande formulée, le 1<sup>er</sup> décembre 2010, par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF, afin que la Cour procède à une enquête sur « *l'évaluation des partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de la justice* ».

La lettre de cadrage reçue par la Cour le 24 décembre 2010 décrivant le périmètre des investigations a réduit le champ de l'enquête aux établissements pénitentiaires. Il en a été expressément exclu l'étude des modalités d'attribution des marchés au regard du code des marchés publics. Le Parlement demandait que la Cour vérifie la qualité de la conception du cahier des charges « PPP », s'il a été respecté et qu'elle en mesure le bilan coûts-avantages ainsi que ses conséquences financières sur l'Etat, y compris en terme de rigidité budgétaire des moyens de la justice. Enfin, dans la mesure du possible, la Cour devait identifier les effets des partenariats public-privé sur le plan qualitatif, en particulier au regard de la vie pénitentiaire.

Il a donc été examiné plus particulièrement la question de la performance, du coût et de l'impact budgétaire des différentes modalités de recours au secteur privé.

La Cour a déjà consacré de nombreux travaux sur ce sujet. Les rapports publics thématiques de janvier 2006 « Garde et réinsertion : la gestion des prisons » et de juin 2010 « Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale », avaient mis en évidence les lacunes relatives à la comparaison des coûts de gestion publique et privée des prisons et relevé les risques budgétaires des PPP. En juillet 2008, un référé au garde des sceaux consécutif au contrôle de l'Agence de la maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) pointait le coût élevé des prestataires extérieurs recruté par l'Agence pour mener les négociations relatives à la conclusion des PPP. Enfin, les notes sur l'exécution du budget (NEB) de la mission justice pour les exercices 2007 à 2010 constatent la rigidification croissante du budget de l'administration pénitentiaire dont la soutenabilité pose question.

La Cour a aussi mené des investigations sur la pratique des PPP dans d'autres domaines que celui de la justice. Ainsi, dans son rapport public thématique de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale la Cour relevait que PPP ne doivent pas constituer des financements banalisés pour l'investissement du secteur public local. En effet, les

contrats de partenariat public-privé (PPP) sont susceptibles, même s'ils n'ont pas été créés pour cela et si certaines collectivités s'en défendent, de constituer un mode de financement alternatif à l'endettement bancaire. Ce constat justifie de retraiter les engagements hors bilan générés par ces PPP afin de les prendre en compte dans la dette.

Dans son rapport public annuel de 2008, la Cour avait déjà eu l'occasion de mettre en garde contre le recours à ces montages innovants lorsqu'ils sont utilisés pour éluder la contrainte budgétaire et ne pas en supporter les conséquences en termes d'inscription dans la dette publique.

Pour la Cour, les PPP ne peuvent donc pas servir de source de financement de substitution à l'emprunt bancaire pour couvrir n'importe quel besoin d'investissement car ils n'offrent pas la même souplesse, génèrent des coûts de financement bien supérieurs et n'ont de sens économiquement que par leurs avantages non financiers.

Au sein de la Cour et en lien avec les chambres régionales des comptes, un travail de veille a été entrepris pour identifier et suivre l'état d'avancement des projets de partenariat public – privé.

L'enquête a été notifiée le 27 janvier 2011 au Secrétaire général du ministère de la justice et des libertés, au directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) et au directeur général de la direction générale des Finances publiques.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 26 janvier 2011 et l'entretien de fin de contrôle, en présence du contre rapporteur, le 12 juillet 2011.

L'instruction s'est déroulée sur pièces et sur place. Plusieurs entretiens ont été menés, auprès de la direction de l'administration pénitentiaire, de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), de la direction du budget, de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) et du contrôle général des lieux de privation de liberté. Enfin les établissements pénitentiaires de Châteauroux, Roanne, Lille-Annœullin et Loos ont été visités.

Les observations provisoires de la Cour ont été adressées le 29 juillet 2011 au secrétaire général du ministère de la Justice, au directeur du budget (DB), au directeur général des finances publiques (DGFIP) et au directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Le relevé d'observations provisoires (ROP) a en outre été adressé le 31 août 2011 au directeur de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) à la demande de ce dernier. En principe, le relevé d'observations provisoires envoyé à la DGFIP comme à la direction du

budget était aussi destiné à la MAPPP, mais en juin 2011 le statut de cette mission a changé, elle est devenue un service à compétence nationale (SCN) rattaché à la direction générale du Trésor. Conformément à la procédure contradictoire de la juridiction, ces destinataires ont répondu par écrit.

Le présent rapport a été préparé par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Jean-Pierre Bayle, président de chambre, qui en a délibéré le 9 septembre 2011. Les rapporteurs étaient MM. Vincent Léna, Olivier Delaporte, conseillers maîtres, M. Vincent Duruflé, rapporteur extérieur, et le contre-rapporteur, M. André Barbé, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes le 20 septembre 2011.

# Résumé

## **I - L'administration pénitentiaire confrontée à plusieurs défis.**

L'administration pénitentiaire est confrontée aux défis représentés par la forte augmentation de la population carcérale qui a doublé depuis 1980, par l'obsolescence d'un parc pénitentiaire sous dimensionné et par l'indispensable respect des normes européennes sur l'humanisation des prisons.

Ainsi, depuis la fin des années 80, plusieurs programmes de construction de prisons ont été mis en chantier avec pour objectif la création de plus de 30 000 places (programmes dits « 13 000 », « 4 000 » et « 13 200 »), soit un quasi doublement du parc qui reste cependant insuffisant pour couvrir les besoins.

C'est dans ce contexte que l'administration a été amenée à recourir au secteur privé. Ce mouvement initié par la loi Chalandon de 1987 a consisté dans un premier temps à confier au secteur privé la gestion de la maintenance et des services à la personne d'établissements pénitentiaires bâtis dans le cadre de marchés de « conception/réalisation », les fonctions régaliennes de surveillance et de greffe restant de la compétence exclusive du secteur public. Puis, en vertu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 et surtout de l'ordonnance du 17 juin 2004, des groupes d'entreprises privées se sont vu confier non seulement la gestion et l'exploitation des prisons mais aussi leur conception, financement et construction.

Ce nouveau mode de dépense publique consiste en la conclusion de contrats de longue durée (AOT/LOA, contrats de partenariat) négociés lors d'un dialogue compétitif devant permettre un partage des risques favorable à l'administration. Cette dernière doit disposer des moyens de s'assurer de la performance voulue en mettant à la charge du privé une obligation de résultat sanctionnée par la mise en place d'un système de pénalité en cas de défaillance.

En outre, selon l'ordonnance de 2004, la pertinence du choix d'un partenariat public-privé doit être vérifiée en amont par le biais d'une évaluation préalable qui mesure le coût actualisé global de la solution partenariat public-privé (PPP) et le compare au coût prévisible d'un scénario de référence classique.

Cette même évaluation doit justifier le choix PPP qui doit s'imposer en raison de la « complexité », de « l'urgence » ou du caractère favorable du bilan « coût et avantage » du projet en cause.

## **II - Les raisons, l'efficacité et l'efficience du recours au secteur privé**

Dans le cadre de ses investigations, la Cour a cherché à analyser plus avant la motivation de ce recours au secteur privé. Il s'avère qu'il s'est agi principalement d'un choix volontariste guidé par la contrainte budgétaire, la volonté de s'attaquer en urgence au problème pénitentiaire, la recherche d'une plus grande performance mais aussi le souci de participer à l'effort national de « relance ».

Dans ce contexte si les évaluations préalables menées par l'APIJ et validées par la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) sont sérieuses, elles traduisent aussi la volonté de privilégier le choix PPP.

En effet, le résultat des mesures des coûts prévisionnels actualisés des deux solutions envisageables est corrigé de façon à établir une supériorité de la solution PPP. D'abord par la valorisation de « l'avantage socio-économique » du PPP, ensuite en ajoutant un coût du risque censé peser uniquement sur le scénario de référence

En tout état de cause, l'instruction a permis de vérifier que le recours au secteur privé donne des résultats satisfaisants qu'il s'agisse des constructions comme de la gestion et de l'exploitation des prisons. Néanmoins, cette performance ne semble pas hors de portée du secteur public.

L'efficacité de la solution PPP apparaît donc indéniable. En revanche, comme la Cour l'avait déjà relevé dans ses rapports publics thématiques (RPT) de 2006 et 2010<sup>1</sup> il est difficile d'établir son efficience en raison de l'insuffisance des outils de mesure et de comparaison des coûts des gestions pénitentiaires publiques et privées ce que déplore la direction du budget, celle-ci a l'intention de confier à la « mission d'évaluation des politiques publiques » une prochaine analyse sur ce sujet.

A ce stade, les investigations de la Cour tendent à montrer que les constructions en marchés de conception-réalisation sont moins coûteuses

---

<sup>1</sup> RPT janvier 2006 « Garde et réinsertion : la gestion des prisons », RPT juin 2010 « Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale ».

que celles en PPP et, à périmètre comparable, que la gestion publique peut être moins onéreuse que la gestion privée.

### **III - La soutenabilité budgétaire des partenariats public-privé**

Enfin, la Cour s'est interrogée sur la soutenabilité et les conséquences budgétaires de la gestion déléguée et des PPP.

La logique progressive d'externalisation des fonctions pénitentiaires non régaliennes se traduit par une part croissante de crédits consacrés à la gestion déléguée. Ainsi, de 2002 à 2010 les crédits consommés de gestion déléguée ont augmenté de 118 % tandis que dans le même temps les crédits consommés du ministère de la justice (hors titre 2) n'ont augmenté que de 40 %.

Mais dans le même temps, l'élargissement du périmètre d'intervention du secteur privé dans les prisons n'a pas d'impact notable sur les charges de personnels qui continuent de progresser (augmentation de 200 % des crédits de titre 2 de 1997 à 2011).

La dépense PPP permet de différer et d'étaler sur 30 ans le coût d'investissements lourds dont la dette des engagements n'avait pas, jusqu'en 2009, à être consolidée dans le passif de l'Etat. Néanmoins, il en résulte des difficultés de lisibilité comptable des opérations.

Surtout, la Cour observe que les projets PPP sont lancés en l'absence de projection à moyen et long terme des crédits de paiements. En effet, en dépit des prescriptions de la circulaire du ministère du budget du 14 septembre 2005 il n'est fait aucun examen de la soutenabilité budgétaire du projet dans le cadre des évaluations préalables requises par l'ordonnance de 2004.

Si chaque opération de contrat de partenariat n'est pas inévitablement porteuse de dérive budgétaire, l'addition progressive et la sédimentation de plusieurs programmes financés par appel au secteur privé ne manquera pas d'entraîner, au cours des prochaines décennies, une vive progression des dépenses de loyers budgétaires dont les effets cumulés n'ont d'ailleurs pas été explicitement appréhendés. La direction du Budget a informé la Cour de sa volonté de proposer un décret en Conseil d'Etat selon lequel, parallèlement à l'évaluation une étude de soutenabilité budgétaire devra être produite par le pouvoir adjudicateur.

La Cour a aussi relevé le risque représenté par « l'effet d'éviction » des crédits « sanctuarisés » par l'existence d'une obligation contractuelle

sur les autres dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire.

Elle attire enfin l'attention sur le fort risque budgétaire conséquence de la forte montée prévisionnelle des loyers PPP dans les décennies à venir (dépense qui sera multipliée par six d'ici 2017).

# Recommandations

## 1 - Tirer les leçons de 25 ans d'expérience

1.1. Compte tenu de la richesse et de l'antériorité des expériences étrangères, l'administration pénitentiaire devrait se doter d'une capacité de comparaison internationale qui éclairerait utilement la pratique française du recours au secteur privé pour adapter le parc pénitentiaire.

1.2. Pour clarifier la doctrine carcérale et poursuivre l'enrichissement des cahiers des charges, la Cour recommande d'organiser une mission d'évaluation pilotée par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) afin de tirer tous les enseignements de deux décennies de constructions nouvelles, en intégrant notamment les avis des personnels, des experts, des institutions et associations concernées et les remontées du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

1.3. Fortes de leur expérience, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et l'APIJ pourraient évaluer les risques encourus par l'Etat lors de la construction d'un établissement nouveau et demander au secteur privé de chiffrer précisément leur prise en charge.

## 2 - Comparer la performance

2.1. La DAP doit sans tarder achever la mise en place d'une véritable comptabilité analytique, afin de disposer enfin d'un outil fiable, permettant des mesures et des comparaisons des coûts à périmètre homogène, pour l'ensemble du parc pénitentiaire.

2.2. La mission gestion déléguée (MGD) de la DAP devrait voir sa compétence élargie à l'ensemble de la mesure de la performance dans le parc pénitentiaire, afin que le parc en gestion publique fasse l'objet des mêmes exigences et dispose des mêmes outils.

2.3. Au moment où le ministère s'engage sur un nouveau programme immobilier d'ampleur, il paraît indispensable de prévoir des établissements pénitentiaires témoins qui serviraient de repère pour de futures évaluations comparées.

### **3 - Améliorer le pilotage des contrats de partenariat**

3.1. La direction de l'administration pénitentiaire doit établir un cadre national plus strict pour la gouvernance locale des contrats de partenariats, afin d'en garantir le respect et d'éviter des compromis locaux défavorables à l'administration.

3.2. Il conviendrait d'encadrer le système de remise de pénalités, de façon à prévenir toute dérive. Une procédure similaire à celle qui existe pour les comptables publics en charge du recouvrement de l'impôt (seuils de remises au-delà desquels une autorisation du supérieur hiérarchique doit être demandée de façon motivée) pourrait ainsi être mise en place.

3.3. La réception des nouveaux bâtiments devrait être supervisée par l'administration centrale, pour veiller au respect du cahier des charges, et éviter tout risque de contentieux sur les responsabilités de maintenance et d'exploitation.

3.4. Les services à la personne devraient pouvoir si nécessaire être renouvelés plus souvent afin de garantir une productivité forte et une qualité irréprochable dans le cadre d'un PPP de durée plus longue.

### **4 - Maîtriser les coûts**

4.1. L'administration doit expliciter son incapacité à réaliser le projet et pas seulement se contenter d'une déclaration de principe sur ce point obligatoire dans la phase évaluative.

4.2. L'administration doit pouvoir mieux justifier que la progression significative des coûts de construction en PPP ne résulte que de la sophistication croissante des cahiers des charges.

### **5 - Evaluer la soutenabilité budgétaire**

5.1. Au-delà de la comptabilisation des PPP dans le déficit et la dette, il conviendrait de mieux préciser dans les documents budgétaires la nature exacte des loyers financiers et des différentes opérations qu'ils permettent de financer.

5.2. La réalisation d'un audit des besoins de gros entretien – réparation (GER) apparaît nécessaire, pour mesurer l'effort de mise aux normes nécessaire, et anticiper les effets d'éviction liés à la montée en charge des loyers PPP sur les autres dépenses du ministère.

5.3. Une discipline accrue serait également souhaitable en ce qui concerne la maintenance des établissements, afin de remédier au caractère particulièrement erratique de la programmation des moyens apparaît dans la période récente.

5.4. De manière générale, la Cour juge nécessaire de compléter les évaluations préalables par une étude poussée de la soutenabilité budgétaire de chaque projet de contrat de partenariat et de mesurer la soutenabilité d'ensemble des programmes pénitentiaires prévus.

5.5 Il conviendrait aussi de revoir les modes de sélection entre gestion privée et gestion publique afin d'étayer les choix de façon plus rigoureuse au moment où la gestion privée va prendre une place prépondérante dans les coûts pénitentiaires.

## Introduction

Dans son rapport public thématique de janvier 2006 « **Garde et réinsertion : la gestion des prisons** », la Cour observait qu'il n'existait aucune évaluation d'ensemble de la mise en œuvre de la « gestion déléguée » à un prestataire privé par un contrat global d'externalisation de la maintenance, de l'entretien et des services à la personne dans les établissements pénitentiaires, rendue possible par la loi 87-432 du 22 juin 1987 dite loi Chalandon.

La Cour relevait que cette gestion déléguée apparaissait globalement efficace mais d'un coût élevé pour l'Etat et s'inquiétait de l'absence de comparaison probante entre gestion privée et publique. Dans ce contexte, la Cour notait le peu de fiabilité des mesures permettant à l'administration pénitentiaire (AP) de mettre en avant un coût de gestion déléguée moins onéreux que celui de la gestion publique.

Selon les calculs de la Cour, qui suggérait à l'administration pénitentiaire d'utiliser sa méthode, le coût budgétaire direct de la gestion déléguée était supérieur au coût de la gestion publique dans des proportions allant de 8,5 à 50 %.

Le rapport de 2006 informait enfin du risque d'insuffisance de crédits budgétaires que fait peser la gestion déléguée, dont les dépenses contractuelles s'imposent à l'Etat, sur la gestion publique dont les crédits risquent de servir de variable d'ajustement.

En juin 2010, un nouveau rapport public thématique « **Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale** » constatait que la part de la gestion déléguée avait poursuivi sa croissance pour représenter 36 % du parc en 2009 contre 30 % en 2006. La Cour notait que certaines de ses recommandations avaient été suivies d'effets puisque cet essor s'était accompagné d'une nette amélioration du pilotage de la gestion déléguée (Mission Gestion Déléguée) et d'un cadre contractuel rénové facilitant le suivi et le contrôle de la performance.

Néanmoins, la Cour relevait que la comparaison des performances des deux modes de gestion restait toujours incertaine et la comparaison des coûts toujours insuffisamment fiable, l'AP n'ayant pas jugé utile de retenir la méthode proposée par la Cour en 2006.

Enfin, de nouveau la Cour soulignait la diminution de la part du budget de l'AP sur laquelle cette dernière pouvait intervenir, « rigidification » du fait de la part croissante des loyers dus aux partenaires privés dans les crédits de fonctionnement (29,5 % en 2006 puis 36,5 % en 2009).

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de ces travaux en abordant l'extension du périmètre dévolu au secteur privé par le biais des formules de partenariats public-privé (PPP) pour le financement, la conception et la construction d'établissements pénitentiaires. Alors que les marchés de gestion déléguée ont une durée inférieure à 10 ans, les formules de PPP engagent l'état pour environ 30 ans.

Il s'articule autour de trois parties principales consacrées au constat du recours au secteur privé pour répondre au double défi de l'augmentation de la population pénale et de l'amélioration des conditions de vie en détention, à l'analyse qualitative et au coût des différents contrats passés avec le privé, à la soutenabilité et enfin aux impacts budgétaires de ces partenariats.

# **Chapitre I**

## **Le double défi de la forte augmentation de la population pénale et de l'humanisation des prisons**

### **I - La forte augmentation de la population pénale**

#### **A - La situation en France**

Le nombre de personnes suivies par l'administration pénitentiaire a plus que doublé au cours des trente dernières années, passant de 108 123 en 1980 à 239 997 en 2011. Depuis 1990, la population pénale est passée de 137 757 à 239 997 personnes<sup>2</sup>, soit une progression de 74 %, dont 30 % sur les six dernières années. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 72,09 % (173 022 personnes concernées) de la population pénale confiée à l'administration pénitentiaire sont suivies « en milieu ouvert » par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

---

<sup>2</sup> Annexe n°1

Le nombre des personnes écrouées a régulièrement augmenté passant au cours des trente dernières années de 36 913 à 73 277 au 1<sup>er</sup> juin 2011 et le nombre des détenus a augmenté de 149 % passant de 26 032 en 1975 à 64 971 au 1<sup>er</sup> juin 2011<sup>3</sup>.

L'accroissement global du nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme a entraîné une surpopulation carcérale. Malgré une nette augmentation du nombre de places de détention depuis la mise en œuvre des trois programmes immobiliers 13 000, 4000 et 13 200, il n'y a que 56 358 places opérationnelles pour 64 971 détenus soit un taux d'occupation moyen dans les établissements pénitentiaires de 115,3 % au 1<sup>er</sup> juin 2011.

Mais la situation de surencombrement des établissements n'est pas homogène. La surpopulation concerne particulièrement les maisons d'arrêt, avec une moyenne de 118,8 % et pour certaines d'entre elles un taux de densité carcérale supérieure à 150 %.

L'augmentation du nombre de détenus s'inscrit dans un contexte marqué par plusieurs évolutions :

- la hausse du nombre de personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie devant la justice pénale passées de 600.000 en 1974 à 1,4 million (+148 %), et la progression du nombre de poursuites engagées ;
- l'augmentation en valeur absolue du nombre de peines d'emprisonnement fermes (ou en parties fermes) prononcées de 252.201 en 2002 à 312 144 en 2009 (+ 24 %). Le développement des procédures rapides de traitement des infractions pénales et, plus particulièrement, l'essor des comparutions immédiates n'est pas étrangère à cette hausse (30.000 dans les années 80 pour 42 571 en 2009 soit + 42 %) ;
- l'accroissement de la durée de détention, phénomène marquant de ces dernières années : la durée moyenne de détention s'établit à 9,4 mois en 2009 contre 7,5 mois en 2002 et 4,3 mois en 1975 ;
- l'importance du nombre des prévenus détenus (entre 16 et 20.000 selon les périodes de l'année), même si ce nombre a légèrement diminué dans les années 2008 et 2009 ;

---

<sup>3</sup> Annexe n°2 (Un certain nombre de personnes écrouées ne sont pas détenues : placement sous surveillance électronique etc.).

- l'impact des législations pénales est également à souligner. Ainsi, la loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance a modifié le régime de prescription de certaines infractions commises à l'encontre des mineurs (notamment les infractions sexuelles). La loi du n°98-968 du 17 juin 1998<sup>4</sup> a reporté le point de départ des délais de prescription de ces infractions à compter de la majorité de la victime mineure pour tous les crimes et les délits susvisés. Ces textes ont augmenté d'une part le nombre de procédures transmises aux tribunaux et d'autre part le nombre de condamnations, souvent à des peines fermes compte tenu de la gravité des faits.

Les années 2000 ont été marquées par un recours important à l'incarcération pour des condamnés à de courtes et moyennes peines concernant notamment des faits de violence à personne. La loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000 a réorganisé la procédure de placement en détention provisoire.

La loi « Perben I » de septembre 2002 qui a étendu la procédure de comparution immédiate aux délits passibles de 6 mois à 10 ans d'emprisonnement a fait croître le nombre des condamnés à moins d'un an. La politique pénale a connu, ces dernières années, une réorientation marquée par la lutte contre la récidive. Ainsi la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales et la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive ont été des vecteurs supplémentaires de croissance de la population carcérale en raison de l'introduction des peines planchers qui, selon une étude de la Direction des Affaires criminelles et des Grâces peuvent expliquer environ un tiers de l'accroissement des peines privatives de liberté fermes (PPLF). D'après des estimations du ministère de la justice, le prononcé de « peines plancher » en cas de récidive serait responsable d'une augmentation de 2,5 % des incarcérations. Par ailleurs, la décision du Président de la République de ne plus prendre le décret de grâce traditionnel du mois de juillet a remis en cause un instrument traditionnel –dont l'automatisme était critiquée- pour infléchir ou ralentir l'évolution de la population pénale.

---

<sup>4</sup> qui a supprimé la condition d'ascendance ou d'autorité de l'auteur sur la victime mineure comme critère de report du délai.

## **B - La situation des autres pays européens**

Selon les statistiques pénales annuelles publiées par le Conseil de l'Europe<sup>5</sup> (SPACE I) qui permettent d'analyser les situations en Europe jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2008, le nombre de détenus augmente dans les principaux pays homologues européens ces dernières années, exception faite de l'Allemagne qui enregistre une baisse de -9 %<sup>6</sup>.

Le taux d'incarcération de ses principaux homologues européens est resté supérieur jusqu'en 2005 à celui de la France, lui-même en dessous de la moyenne. Cet écart s'est resserré avec l'Italie à partir de 2006 et de 2007 avec l'Allemagne. Avec 103,1 détenus pour 100.000 habitants en 2009, le taux d'incarcération en France reste moins élevé qu'en Espagne ou au Royaume Uni, et plus encore comparé aux pays de l'Europe de l'Est, qui affichent des taux de détention très supérieurs à ceux de la France, même si l'écart se resserre.

En revanche, la France était classée en 2009 au 10<sup>ème</sup> rang du Conseil de l'Europe pour ce qui concerne la densité carcérale, derrière Chypre, la Serbie, l'Italie, l'Espagne, la Croatie, la Hongrie, l'Islande, la Belgique et la Slovaquie<sup>7</sup>.

## **II - Des conditions difficiles de détention**

### **A - Un parc ancien et dégradé**

Il existe 189 établissements au 1<sup>er</sup> janvier 2011, répartis en plusieurs catégories selon les personnes incarcérées et le régime de détention appliqué (prévenus ou détenus) :

- 101 maisons d'arrêt, (MA) qui accueillent théoriquement les prévenus (détenus en attente de jugement) et les détenus dont le reliquat de peine au moment du jugement est inférieur à un an ;
- 82 établissements pour peine (dont six maisons centrales (MC) où les dispositifs de sécurité sont renforcés et reçoivent les condamnés les plus difficiles, souvent condamnés à de longues peines, dont les perspectives de réinsertion sont plus lointaines,

---

<sup>5</sup> Le Conseil de l'Europe, en collaboration avec l'antenne de criminologie de l'université de Lausanne publie chaque année un rapport sur les prisons européennes : le SPACE statistique pénale du Conseil de l'Europe.

<sup>6</sup> Annexe n°3

<sup>7</sup> Annexe n°4

25 centres de détention (CD) qui n'accueillent en théorie que des détenus dont la peine est supérieure ou égale à un an. Leur régime de détention est principalement orienté vers la resocialisation des détenus, 11 centres de semi-liberté (CSL) ou quartiers de semi liberté (QSL) situés dans les centres pénitentiaires qui reçoivent des condamnés admis par le juge d'application des peines au régime du placement extérieur sans surveillance ou de la semi-liberté : le condamné détenu peut s'absenter de l'établissement pénitentiaire pour exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation ou encore bénéficier d'un traitement médical, et 40 centres pénitentiaires (CP), établissements mixtes comprenant au moins deux quartiers avec des régimes de détention différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale) ;

- six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) qui, comme leur nom l'indique, sont réservés à l'accueil des détenus mineurs de 13 à 18 ans.

Au 1<sup>er</sup> avril 2011, le parc pénitentiaire comptait 56 150 places, soit une hausse de 10,9 % de la capacité opérationnelle de ce parc en trois ans. Entre 1990 et 2011, cette capacité a augmenté de 53 %. Outre l'augmentation de la capacité carcérale, les trois programmes de construction initiés depuis 1990 ont très largement contribué à moderniser le parc pénitentiaire français. En 2011, 58 établissements correspondant à 31 831 places de détention ont ainsi moins de 30 ans, soit 55 % de la capacité carcérale<sup>8</sup>.

## **B - Le renforcement des normes européennes**

La France fait l'objet de critiques récurrentes sur l'état de ses prisons et les droits des détenus émanant de l'ONU mais surtout des institutions européennes :

- le comité pour la prévention de la torture (CPT) dénonce depuis 1991 et plus récemment dans un rapport de 2008 des « traitements inhumains et dégradants », plus particulièrement sur les questions de la santé, du placement en l'isolement et de la surpopulation carcérale ;
- les rapports du commissaire européen des droits de l'Homme comprennent également d'amples développements sur les

---

<sup>8</sup> Annexe n°5

prisons, en particulier celui de 2008 qui mentionne des visites effectuées en France ;

- la commission européenne elle-même a publié le 14 juin 2011 un « livre vert » sur l'application de la législation de l'union européenne en matière de justice pénale dans le domaine de la détention, avec comme objectif la définition d'une norme minimale de protection des droits individuels ;
- la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a également compté dans les évolutions perceptibles en France, en considérant que des conditions de détention inacceptables peuvent constituer une violation de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), désormais intégré dans la charte des droits fondamentaux de l'union européenne ; la France a été condamnée plusieurs fois.

Mais c'est surtout le Conseil de l'Europe qui a joué un rôle important, à travers ses recommandations portant sur des aspects particuliers de l'exécution des sanctions, ou encore à travers la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) dans un rapport d'octobre 2010 sur les systèmes judiciaires européens. Ce rapport est très critique à l'égard de la France, puisqu'il la classe au 35<sup>ème</sup> rang des pays du Conseil de l'Europe pour le budget public annuel total alloué au système judiciaire (tribunaux, ministère public et aide juridictionnelle) rapporté au PIB par habitant. Par ailleurs, le CEPEJ note que le budget total annuel alloué aux services judiciaires a augmenté en France de 0,8 % entre 2006 et 2008, alors qu'il augmentait dans le même temps de 26,8 % en Espagne, de 24,5 % au Portugal, de 20,1 % en Autriche, de 10,3 % en Belgique et de 7,7 % aux Pays Bas, la moyenne européenne étant fixée à 17,7 % sur la période.

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle marquant dans l'élaboration et la diffusion d'un ensemble de règles pénitentiaires européennes (RPE) en 2006, non opposables aux Etats mais devenues un guide permettant d'orienter les politiques pénitentiaires nationales.

La France s'est ainsi engagée dans la généralisation à l'ensemble des établissements d'une démarche qualité, validée par une labellisation AFNOR des quartiers arrivants, et qui porte sur 8 des 108 règles européennes.

Ces efforts sont nécessairement limités en ce qui concerne le parc pénitentiaire le plus vétuste, et dans un contexte de forte augmentation de la population carcérale, particulièrement dans les maisons d'arrêt. Il en est ainsi par exemple de la règle 18, qui prévoit que chaque détenu doit, en principe, être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus.

C'est également le cas en ce qui concerne la règle 12.1 qui prévoit que les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison devraient être détenues dans un établissement spécialement conçu à cet effet. Avec une proportion croissante de près de 25 % des détenus souffrant de graves troubles psychotiques, la plupart ayant été déjà suivis ou hospitalisés en psychiatrie avant leur incarcération, la prise en compte de la spécificité de cette population constitue un vrai défi à relever.

La labellisation européenne des établissements français n'est pas non une entreprise facile, comme le révèle la démission collective en décembre 2010 des douze membres de la « commission RPE », composée de magistrats, d'universitaires et d'associatifs, que l'administration pénitentiaire avait créée, et qui n'a pas été remplacée.

Enfin, pour pouvoir adhérer au protocole facultatif de l'ONU de la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002, la France devait mettre en place un mécanisme indépendant de contrôle national. La loi du 30 octobre 2007 a créé le Contrôle général des lieux de privation de liberté (son champ de compétence dépasse le seul cadre des établissements pénitentiaires). L'indépendance de cette institution a permis de nouer un dialogue constructif avec l'administration pénitentiaire, sur la base des rapports de visite et du rapport annuel du Contrôleur général.

La pression internationale et particulièrement européenne qui s'exerce sur la France a incontestablement contribué à accélérer les programmes immobiliers de la justice, pour lesquels le secteur privé a été de plus en plus sollicité.

### **III - Un recours important au secteur privé**

#### **A - La croissance de la gestion déléguée depuis 1987**

La mise en place de la « gestion déléguée » qui consiste à confier à un prestataire privé unique l'entretien et les services à la personne dans

les établissements pénitentiaires a été lancée dès le début des années 1990 soit peu après la loi du 22 juin 1987. En revanche, l'organisation de l'administration centrale a suivi plus lentement cette évolution, puisque la mission de la gestion déléguée (MGD) n'a été créée qu'en 2007.

Il convient de distinguer l'externalisation de certaines fonctions, qui se pratique dans la plupart des établissements, y compris les établissements en gestion publique, de la gestion déléguée des établissements qui n'existe formellement que lorsque l'établissement considéré a conclu une convention de gestion déléguée. Pour qu'un établissement soit comptabilisé en gestion déléguée, il doit s'agir d'un établissement pénitentiaire (doté d'un greffe) dont l'exploitation et les fonctions stratégiques (maintenance et restauration) sont déléguées. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, sur 189 établissements pénitentiaires, 45 étaient gérés en gestion déléguée.

Mais un nombre plus important d'établissements, pourtant gérés en gestion publique, recouraient déjà à des formules d'externalisation de certaines de leurs fonctions. Ainsi les établissements de Muret, Béthune et Douai, dont l'essentiel du fonctionnement est assuré en gestion publique, étaient considérés comme « satellites » avec l'hôtellerie et la restauration externalisées. Si le périmètre de la gestion déléguée varie d'année en année, les établissements intègrent chaque année de nouvelles fonctions en « gestion déléguée partielle ».

En 2011, Saint-Quentin-Fallavier a basculé en gestion déléguée, avant Châteauroux en 2012. Dans le cadre du projet de MGD05, les fonctions d'entretien et de maintenance et celle de restauration de l'établissement de Fleury-Mérogis, actuellement en gestion publique, devraient être externalisées. Dans le cadre du projet de MGD07, l'entretien et la maintenance de quatre établissements pénitentiaires d'Outre-mer seront également externalisés.

## **B - Des programmes de construction qui font de plus en plus appel au secteur privé**

Les établissements en « gestion mixte » ont été construits dans le cadre des derniers programmes d'augmentation du nombre de places disponibles en détention : les programmes 13 000, 4 000, et 13 200 places. A chacun de ces programmes correspondait un type spécifique de relation avec le secteur privé allant de plus en plus vers une délégation en maîtrise d'ouvrage privée et incluant un nombre croissant de services.

- **Programme 13 000** places (« Chalandon ») : la maîtrise d'ouvrage des établissements pénitentiaires est restée publique,

mais leur entretien et fonctionnement ont été confiés à un prestataire privé dans le cadre d'un contrat multiservices. Les 25 prisons de ce programme ont été construites sur deux ans entre mai 1990 et octobre 1992, quatre d'entre elles sont restées en gestion publique de façon à disposer de données permettant de comparer les deux modes de gestion.

- **Programme 4 000** places (« Méhaignerie ») : ce deuxième programme a été décidé en 1994 par M. Méhaignerie (Garde des sceaux de 1993 à 1995), six établissements construits en marchés de « conception réalisation » ont fait l'objet de marchés de gestion déléguée.
- **Programme 13 200** places (« LOPSI ») : programme qui doit s'achever en 2017 pour lequel il est notamment recouru aux formules de partenariats public-privé (PPP) que sont les AOT/LOA<sup>9</sup> et les contrats de partenariat.
- **Nouveau programme immobilier (NPI)** : ce programme porte sur des réalisations à intervenir entre 2015 et 2019, majoritairement sous forme de PPP.

## **C - Des procédures d'appel au secteur privé de plus en plus complexes**

L'histoire de la privatisation des prisons est ancienne. Sous l'Ancien régime, le fonctionnement des prisons était assuré par des personnes privées qui se faisaient rémunérer par le détenu ou la famille de celui-ci<sup>10</sup>. Mais ce n'est qu'en 1987 que le concept a été relancé par le Garde des Sceaux Albin Chalandon qui souhaitait recourir à la méthode qu'il avait mis en œuvre dans les années 1970 en tant que ministre de l'équipement, pour les autoroutes.

L'intervention d'acteurs privés dans le secteur pénitentiaire s'est effectuée progressivement depuis cette date avec une externalisation des prestations de plus en plus large incluant un nombre croissant de services, au fur et à mesure de la mise en place des trois programmes immobiliers pénitentiaires 13 000, 4 000 et 13 200 places.

---

<sup>9</sup> Autorisation d'occupation temporaire du domaine public/location avec option d'achat. Article L.34.3.1 du code des domaines.

<sup>10</sup> Les prisonniers étaient par exemple répartis à la Conciergerie entre les « pistoliers » et les « pailleux », selon leur capacité à financer des services annexes (cellule individuelle, ameublement, repas...)

Comme esquissé précédemment, trois modalités de délégation à un prestataire privé cohabitent aujourd'hui.

### 1 - La gestion déléguée

La loi n°87-432 du 22 juin 1987 modifiée relative au service public pénitentiaire a autorisé la délégation au secteur privé des fonctions non régaliennes dans le cadre de marchés publics multiservices de la maintenance des bâtiments et des services à la personne, instaurant ainsi une forme de « gestion mixte », puis de « gestion déléguée ».

Les fonctions exclues et maintenues en gestion publique sont la direction de l'établissement, la surveillance, le greffe, la santé depuis 2001 et les transfèvements / escortes. Le périmètre des fonctions déléguées a évolué au fil des années. Plus précisément, les prestations de services en matière d'entretien et de maintenance comprennent la maintenance courante des établissements : les contrôles légaux de conformité, la fourniture des énergies et fluides, la propreté et l'hygiène des locaux ou espaces extérieurs et la gestion des déchets.

		Marchés		
		1989/2001	2002/2009	2010/2017
<b>services mobiliers</b>	maintenance	X	X	X
	nettoyage	X	X	X
<b>services à la personne</b>	transport	X	X	X
	restauration détenus	X	X	X
	restauration personnel			X
	cantine	X	X	X
	blanchisserie	X	X	X
	formation prof.	X	X	X
	travail	X	X	X
	santé	X		
	accueil famille			X

Trois entreprises<sup>11</sup> se partagent cette gestion déléguée et ont signé, sous forme de marchés publics, des contrats multiservices de longue durée allant de 72 mois (31 décembre 2015) à 96 mois (31 décembre 2017) à compter du 31 décembre 2009 :

- SIGES (Société d'Investissement de Gestion et de Services), filiale du groupe SODEXHO est désormais devenue le principal partenaire de l'administration pénitentiaire et s'est vue confier la gestion déléguée dans 38 établissements situés dans le ressort des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) de Lille, Paris, Dijon, Toulouse et Bordeaux.
- GEPSA, filiale de COFELY, intervient dans 14 établissements pénitentiaires situés dans le ressort des DISP de Rennes, Dijon, Bordeaux et Lille, dans le cadre de marchés multi-techniques et multiservices signés, selon les établissements, jusqu'au 31 décembre 2015 et 31 décembre 2017. GEPSA pilote un groupement dans lequel COFELY assure la maintenance et EUREST, la restauration et la cantine.
- Enfin IDEX<sup>12</sup> s'est vu confiée, avec AVENANCE chargé de la restauration, la gestion de sept établissements tous situés dans le ressort de la DISP de Marseille.

## **2 - La procédure AOT-LOA (autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat)**

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) couvrant la période 2002-2007, a

---

<sup>11</sup> A l'origine quatre groupements d'entreprises répartis sur 4 zones géographiques couvrant le quart du territoire :

- GEPSA Gestion Etablissements Pénitenciers Services Auxiliaires dans le Nord,
- DUMEZ dans l'est
- SIGES Société d'Investissement de Gestion Et de Services) filiale de la Sodexho dans l'Ouest,
- et GECEP-EGID dans le sud.

<sup>12</sup> Société de services en efficacité énergétique et environnementale. Elle conçoit et met en œuvre des solutions pour la production et la distribution d'énergies utiles (chaleur, électricité, vapeur, air comprimé, etc.) et l'intégration de services (contrats de gestion maintenance, multiservice et Facilités Management).

étendu 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)<sup>13</sup>, introduite par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Dans cette formule, l'administration pénitentiaire a pu confier à un opérateur privé par convention de bail non seulement le financement, la conception et la construction mais également la responsabilité de l'entretien et de la maintenance en intégrant au sein du contrat de construction les services « bâtimentaires », moyennant le versement de loyers pendant 30 ans avant d'en devenir propriétaire et l'obligation pour le partenaire privé d'assurer pendant cette période le nettoyage, l'entretien, la maintenance du lieu, et le renouvellement complet du matériel avant livraison des établissements pénitentiaires.

Le dispositif repose sur un ensemble contractuel indivisible :

- la convention de bail non soumise au code des marchés publics qui définit en cohérence avec l'AOT « la consistance, le loyer à compter de la mise à disposition de l'établissement et les modalités d'exécution des prestations » et précise le titulaire ;
- l'AOT qui précise 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'Etat à verser un loyer lors de la possession des lieux.

Sept établissements, soit 4 480 places, ont été construits dans le cadre du programme 13 200 places *via* cette formule juridique de bail dite AOT-LOA, qui ne couvre que les services dits bâtimentaires, les services à la personne étant délégués au sens de la loi du 22 juin 1987 au prestataire privé GEPSA-EUREST par un marché distinct pour la période 2009 à 2015.

---

<sup>13</sup> Article L 34. 3. 1 du Code des domaines.

**Tableau n° 1 : Périmètre du marché AOT-LOA/justice**

AOT-LOA	conception	construction	financement	entretien	maintenance	restauration	hotellerie	buanderie	restauration	cantine	accueil des familles	transport	travail	formation
	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
	<b>contrat AOT-LOA</b>					<b>marché de gestion déléguée</b>								

### 3 - Le contrat de partenariat public privé

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 a ouvert la possibilité à l'administration pénitentiaire de passer un contrat de partenariat avec un interlocuteur unique qui assure l'interface avec l'ensemble des acteurs et intervenants du fonctionnement d'un établissement pénitentiaire et prend en charge toute la chaîne depuis la conception jusqu'à l'exploitation. Ce contrat couvre à la fois la conception/construction, le financement de l'établissement, les services « bâtimentaires » ainsi que les services à la personne couverts par la gestion déléguée de la loi du 22 juin 1987 tels que le nettoyage, la restauration des détenus et des personnels (mess), l'hôtellerie et la buanderie, la transport, la cantine, l'accueil des familles, la formation et le travail. Aucun marché de gestion déléguée n'est alors nécessaire.

Trois établissements de 2 056 places en totalité, dont le centre de détention de Réau (800 places), le centre pénitentiaire de Lille-Annœullin (690 places) et la maison d'arrêt et le quartier courtes peines (QCP) de Nantes (570 places), sont construits selon cette procédure. Un contrat de partenariat a été signé en février 2008 pour 27 ans avec THEIA autour du groupe BOUYGUES Construction qui s'est associé à IDEX (entretien et maintenance), SOGERES (restauration) et PREFACE (formation professionnelle) pour les concevoir, les réaliser, les financer, les entretenir et les gérer. La mise en service de ces établissements doit intervenir courant 2011 et en 2012.

**Tableau n° 2 : Périmètre du marché PPP/justice**

contrat PPP	conception	construction	financement	exploitation	entretien maintenance	restauration des détenus	hotellerie buanderie	restauration des personnels	cantine	accueil des familles	transport	travail
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	<b>périmètre fonctionnel</b>											

Ainsi 10 établissements pénitentiaires sont conçus en partenariat public-privé selon les procédures AOT-LOA et PPP soit 6 536 places. Un rapport de l'IGF d'avril 2009 indiquait que le recours à l'externalisation, « *selon des formules juridiques différentes pour prendre en charge un spectre croissant de certaines fonctions dans les établissements pénitentiaires tend à devenir un mode de gestion prépondérant* »

Le périmètre des trois générations de marchés multiservices et multi-techniques et de contrats a évolué de 21 établissements pénitentiaires conclus pour la période 1989 à 2001 à 27 établissements pénitentiaires pour la période 2001 à 2010 et à 67 pour la période 2010-2017 soit en 22 ans trois fois plus d'établissements en gestion déléguée en 2011 qu'en 1989. Aujourd'hui 51 % des places de détention sont gérées par un prestataire privé en incluant tous les modes de gestion énumérés.

#### **IV - Le recours à la gestion privée dans les pays occidentaux**

Les Etats Unis sont le premier pays à avoir franchi le pas de la gestion privée des prisons et c'est dans ce pays que l'on trouve le plus grand nombre, en valeur absolue, de prisons appartenant à des entreprises privées : 158 établissements.

La privatisation d'établissements de détention s'est développée dans les Etats du Sud des Etats Unis au cours des années 1980 soutenue notamment par les mouvements conservateurs peu favorables à la réhabilitation et désirant réduire les coûts de gestion d'une population carcérale croissante résultant de l'utilisation accrue de l'incarcération,

elle-même liée à la répression des trafics de drogue. Dès 1984, une prison totalement privée, surveillance comprise, a ouvert ses portes. Malgré des réserves, notamment du Congrès américain, mettant en garde sur les conflits d'intérêt possibles entre rentabilité et détention, cette orientation a été poursuivie. De 1980 à 2002, la population pénitentiaire ayant augmenté de 400 %, passant de 320 000 à 1,4 million détenus, la plupart des privatisations se sont décidées dans l'urgence, dans les années 90.

Le mouvement de privatisation des prisons américaines offre la possibilité aux entreprises privées de prendre le contrôle total d'établissements pénitentiaires, assurant non seulement services et maintenance, mais aussi surveillance. Les Etats les plus concernés sont, entre autres, le Nouveau Mexique, le Texas, l'Oklahoma, la Californie : il s'agit d'Etats qui ont connu une inflation importante de leur population carcérale (législations plus punitives).

Au Canada, quelques initiatives de privatisation ont été menées en Ontario et en Nouvelle-Écosse, allant de travaux de construction financés par le secteur privé au premier établissement correctionnel privé. Il existe également des prisons privées en Australie et en Afrique du Sud

Le Royaume Uni est le pays qui a poussé le plus loin la privatisation de prisons en Europe. Depuis les années 1970, des centres de détention d'immigration ont été gérés par le secteur privé, et des entreprises et des organismes à but non lucratif ont assuré des services au sein du système correctionnel.

La mise en œuvre de la politique de privatisation des prisons a été promue en 1984 par l'Adam Smith Institute (ASI), dont les arguments étaient basés sur la théorie du marché et les développements aux Etats Unis. Il suggérait de privatiser la construction et la gestion des prisons, considérant que cela réduirait les coûts et le problème de surpopulation par l'utilisation de méthodes technologiques et de gestion innovatrices, la concentration des ressources sur les investissements. Par ailleurs, la compagnie Corrections Corporation of America (CCA) a créé en 1987 une compagnie britannique, la UK Detention Services Ltd. (UKDS), réunissant deux entreprises de construction établies depuis longtemps. L'un des buts affirmés de cette compagnie était de faire du lobbying auprès du gouvernement en faveur de la privatisation des prisons.

En 1991, le Criminal Justice Act a autorisé l'État à contracter avec des entreprises privées pour assurer la détention de personnes prévenues ou condamnées. La stratégie de privatisation à long terme développée en 1992, la Private Finance Initiative (PFI), a permis l'ouverture de six prisons financées, conçues et construites par le secteur privé, les

administrant sous contrat pour une période de 25 ans, et celle de deux autres prévues en 2003 et 2004.

Depuis l'ouverture de la première prison administrée par le secteur privé en 1992, le Royaume Uni a développé le système de justice criminelle le plus privatisé en Europe. Toutes les nouvelles prisons en Angleterre et au Pays de Galles ont été financées, conçues, construites et gérées par le secteur privé.

**« PPP » : revirement du National Audit Office britannique**

Le Royaume-Uni utilise les partenariats public-privé, appelés Private Finance Initiative (PFI), depuis le début des années 1980 autant pour des services publics marchands que non marchands. Le PFI s'est répandu à un point tel qu'il a été considéré comme le mode normal de commande publique et qu'il fallait justifier la supériorité sur le PFI d'un éventuel projet traditionnel.

Pourtant, en avril 2011, le National Audit Office (NAO), haute institution de contrôle britannique, a publié un rapport de synthèse<sup>14</sup> qui brosse un bilan mitigé des PFI en Grande Bretagne.

En substance, le NAO indique que si les PFI permettent en général d'aboutir à une solution efficace, il n'est pas certain qu'ils représentent le choix le plus efficace (« best value for money ») et cela notamment en raison des difficultés rencontrées par les décideurs à identifier et collecter les données pertinentes pour établir qu'il s'agit bien du meilleur choix à long terme.

Source : [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)

Le Pays de Galles et l'Ecosse, dont les administrations pénitentiaires sont distinctes, retiennent environ 10 % de leurs détenus dans des prisons privées. Le transport des détenus, l'expulsion des immigrants et les services de surveillance électronique sont assurés par le secteur privé. Les services alimentaires et les autres services non carcéraux sont sous-traités. Par ailleurs, plusieurs programmes informatiques sont offerts par le biais de l'initiative de financement privé (IFP).

L'Italie, la Hongrie, la République tchèque, la République d'Irlande, la Lituanie, le Danemark, l'Allemagne (plusieurs *Länder*), ont entrepris des études de faisabilité et se sont engagés dans des programmes de privatisation.

---

<sup>14</sup> "Lessons from PFI and other projets" report by the comptroller and auditor general, 28 avril 2011.

En Allemagne, des formes de partenariat avec le secteur privé ont été expérimentées pour la construction et l'exploitation de prisons à Hunfeld dans le Land allemand de Hesse, en Saxe-Anhalt, en Rhénanie-du-Nord- Westphalie, ou encore en Mecklenbourg-Poméranie antérieure et dans le Bade- Wurtemberg.

En Hongrie où, à la fin de 2004, les prisons affichaient une surpopulation de 40 %, le gouvernement a eu recours à des contrats PPP de 15 ans pour une prison de 700 lits en cours de construction à Szombathely en Hongrie occidentale. Un appel d'offres pour une deuxième prison à Tiszalok à l'est du pays est sur le point d'être lancée. La construction de la prison de Szombathely devrait être terminée à la fin 2016 et celle de Tiszalok avant juillet 2017. Une fois la prison opérationnelle, les frais de gestion devraient atteindre 76 millions d'euros par an. Le secteur privé n'offrira pas de services carcéraux, de services d'immatriculation des détenus ou d'installations médicales sur site.

#### **« PPP » : séminaire européen des hautes institutions de contrôle**

Du 9 au 11 février 2011, un séminaire sur l'audit des PPP rassemblant les hautes institutions de contrôle de l'Union européenne a été organisé à Bonn, siège de la Bundesrechnungshof, Cour des Comptes allemande.

Il en est résulté de très nombreuses et intéressantes observations sur la pratique des PPP dans les différents pays européens et la façon de les auditer. A cet égard, le champ PPP est encore peu connu et l'ensemble des institutions de contrôle s'accordent sur le besoin d'améliorer leurs pratiques d'audit.

En substance, il ressort des débats que les raisons du recours aux PPP sont d'abord l'attente d'une meilleure efficacité (l'intervention du secteur privé procurant « compétence et diligence » dans la réalisation d'équipements publics) qui est censée être financée par les gains de productivité dont sont capables les acteurs privés.

Mais il s'avère que le choix PPP résulte aussi de la situation des finances publiques (besoin d'étaler le paiement), des règles comptables européennes (ne pas alourdir la dette publique du pays selon les critères de Maastricht) et de cycles politiques (réaliser des projets dans un calendrier compatible avec les objectifs politiques des acteurs publics).

**Surtout, il est constaté que dans la pratique la comparaison économique entre des projets menés en PPP et sous d'autres formes est rarement réalisée correctement et sans parti pris initial.**

Source : Cour des comptes

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*L'administration pénitentiaire est confrontée aux défis représentés par la forte augmentation de la population carcérale qui a doublé depuis 1980, par l'obsolescence d'un parc pénitentiaire sous dimensionné et par l'indispensable respect des normes européennes sur l'humanisation des prisons.*

*Pour y faire face, la puissance publique a lancé des programmes de construction de prisons qui ont permis un quasi doublement du parc qui reste cependant insuffisant pour couvrir les besoins. Dans ce contexte, il a été imaginé de recourir au secteur privé selon des techniques de partenariats public-privé (PPP) qui avaient été utilisées pour des services publics marchands (autoroutes).*

*Ce nouveau mode de dépense publique consiste en la conclusion de contrats de longue durée censés être économiquement avantageux pour l'administration et négociés lors d'un dialogue compétitif devant permettre un partage des risques favorable à l'administration. Cette dernière doit disposer des moyens de s'assurer de la performance voulue en mettant à la charge du privé une obligation de résultat sanctionnée par la mise en place d'un système de pénalité en cas de défaillance.*

*Des formules similaires ont été mises en œuvre à l'étranger et en particulier en Grande Bretagne depuis les années 1980. Leur efficacité est généralement reconnue, en revanche leur efficacité reste incertaine.*

*Recommandation:*

*Compte tenu de la richesse et de l'antériorité des expériences étrangères, l'administration pénitentiaire devrait se doter d'une capacité de comparaison internationale qui éclairerait utilement la pratique française du recours au secteur privé pour adapter le parc pénitentiaire.*

---

## **Chapitre II**

### **Les raisons du recours au secteur privé**

#### **I - Un choix sous contrainte**

##### **A - La contrainte budgétaire**

Les promoteurs de la loi du 22 juin 1987 indiquaient comme principale motivation de « *soulager l'Etat sur le plan financier* »<sup>15</sup>.

Initialement, le projet « Chalandon » devait en effet permettre de confier au secteur privé le financement des établissements. Cette possibilité a été bloquée lors du débat parlementaire. La loi a néanmoins permis de faire appel au secteur privé pour le fonctionnement des établissements pénitentiaires par le biais des marchés de gestion déléguée pour l'entretien, la maintenance et les services à la personne. Ainsi, les prisons des programmes « 13 000 » puis « 4 000 » ont été financées sur crédits budgétaires. Ce n'est qu'avec le programme « 13 200 » que l'Etat va confier au secteur privé le financement de la construction de prison (LOPJ de 2002, puis ordonnance de 2004).

L'administration pénitentiaire est donc dorénavant en mesure de lancer des investissements lourds sans avoir à obtenir les autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP) nécessaires à des travaux en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). De son côté la direction du budget peut ainsi autoriser une dépense importante sans déséquilibrer le projet de loi de finances de l'année.

---

<sup>15</sup> Déclaration du professeur Louis ALBRAND, membre du cabinet du garde des sceaux en 1986

Facilité budgétaire pour l'année en cours, le recours au secteur privé permettait également de s'exonérer des contraintes de Maastricht. En effet, selon les critères appliqués jusqu'à très récemment par Eurostat, la dette correspondant au financement de l'investissement n'avait pas à être consolidée dans le passif de l'Etat.

La mise en œuvre de la consolidation des opérations en PPP dans le calcul de la dette par Eurostat a d'ailleurs inquiété la direction du budget, comme s'en fait l'écho le relevé de décision du 2 septembre 2010 du comité de pilotage PPP de l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) qui indique : « (...) *l'ensemble du programme NPI était initialement envisagé en PPP (...) Les discussions budgétaires ont conduit à évoquer un partage du programme entre le recours au PPP et la conception réalisation, notamment pour réduire l'impact du programme sur la dette de l'Etat au sens de Maastricht, le montage étant consolidant au vu des évolutions de doctrine de l'Europe en la matière (...)* ».

Cette citation donne à penser que le caractère non consolidant des PPP était une motivation forte, voire déterminante, du recours à l'emploi de cette procédure de dépense publique. Pourtant, l'ordonnance de 2004 précise que « (...) *le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage* » (art.2, 3° de l'ordonnance du 17 juin 2004).

## **B - La recherche de performance**

Dans un article de juin 2009<sup>16</sup> écrit conjointement avec Augustin Honorat, le directeur général de GEPSA, prestataire « historique » de la gestion délégué, Thierry Mosimann, sous-directeur services déconcentrés (SD) à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) affirme : « *Nous avons constaté que le recours au secteur privé se révèle plus efficace et moins cher que la gestion publique* ».

Les mêmes certitudes sur la meilleure performance du secteur privé sont affichées pour les délais de construction des prisons que les partenaires privés des PPP seraient mieux à même de tenir que l'administration pour les projets mis en œuvre en maîtrise d'ouvrage publique (MOP), de même pour la maintenance des établissements, que l'Etat se révèle depuis toujours peu capable d'effectuer.

---

<sup>16</sup> Dans « la jaune et la rouge » revue de l'association des anciens de l'école polytechnique, N°646 de juin 2009.

Ce paradigme procède de l'examen des savoir-faire respectifs des secteurs privé et public. Il s'agit de laisser aux professionnels les domaines pour lesquels ils disposent d'une réelle expertise et sont plus performants pour que l'administration pénitentiaire puisse se « *recentrer sur son cœur de métier* », c'est-à-dire sur ses fonctions régaliennes.

Cette position s'appuie sur le constat de la technicité croissante des métiers accessoires au fonctionnement des prisons qui demande des spécialistes dont ne dispose pas toujours l'administration (informatique de pointe) ou des compétences spécifiques (respect des normes sanitaires dans la restauration collective).

Les seuls travaux disponibles, dont les rapports de 2006 et 2010 de la Cour et de 2009 de l'Inspection générale des finances (IGF)<sup>17</sup> attestent qu'il reste, à ce stade, difficile de se forger une certitude quant à l'efficacité du secteur privé, en l'absence de collecte, de consolidation et d'analyse des coûts relatifs des modes de gestion publique et privée.

S'agissant du respect des délais de construction, l'APIJ indique elle-même dans un relevé de décisions du 10 octobre 2008 de son comité de pilotage PPP que « *l'approche en conception réalisation (C/R) et en PPP est équivalente en terme de délai global (confirmée par la comparaison des dates de livraison de Roanne (lot 1 PPP) et de Mont de Marsan (C/R)* ». L'APIJ précise néanmoins que pour les livraisons suivantes, la dynamique des montages financiers et le mécanisme de paiement par loyers permettent de jouer un rôle moteur dans la réduction des délais du PPP par rapport à la conception-réalisation. Ainsi, pour les lots 2 et 3 du programme 13 200, il a été constaté des gains de délai par rapport aux projets en C/R allant jusqu'à six mois (sur soixante).

Enfin, le critère des compétences techniques spécifiques rendues nécessaires par la sophistication croissante des prisons (électronique, vidéosurveillance) et des normes (restauration collective) ne remporte pas non plus la conviction. A l'instar de l'administration, les prestataires privés font appel à des contractants spécialisés pour y parvenir.

---

<sup>17</sup> « garde et réinsertion : la gestion des prisons » RPT janvier 2006, « les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé », IGF avril 2009, « le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » RPT juillet 2010.

## C - Des évaluations préalables insuffisantes

L'ordonnance du 17 juin 2004, dont la rédaction a été contrainte par la décision du Conseil Constitutionnel du 26 juin 2003 selon laquelle le recours aux PPP devait être motivé par un impératif d'intérêt général (*considérant 18 de la décision*<sup>18</sup>), dispose que le choix du contrat de partenariat doit être précédé d'une « évaluation préalable » établissant la pertinence de ce choix.

Un contrat de partenariat peut être motivé par la « complexité » de l'opération envisagée, son « urgence » ou encore depuis la modification de l'ordonnance par la loi du 28 juillet 2008, le caractère positif de son bilan « coût et avantage ».

Pour les PPP pénitentiaires, ces évaluations sont réalisées par l'APIJ aidée pour ce faire par des conseils extérieurs dans les domaines juridique, financier et architectural. Puis elles sont vérifiées et validées par la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP). Il s'agit de travaux qui semblent avoir été menés avec rigueur et qui permettent de considérer les projets d'investissements en cause dans leur globalité et de façon prospective.

### La MAPPP

Dans le contexte de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, il a été créé par le décret 2004-1119 du 19 octobre 2004 un « *organisme-expert chargé de procéder en liaison avec les personnes intéressées à l'évaluation prévu à l'article 2 de l'ordonnance (...)* ». La MAPPP, service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor depuis le 21 juin 2011 et forte d'une dizaine d'experts de haut niveau, fournit un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat. La mission a notamment élaboré un guide pratique et des outils de calculs des coûts. La MAPPP est surtout obligatoirement saisie pour avis sur tout projet de contrat de partenariat lancé au niveau de l'Etat et elle doit valider le principe du recours au PPP au vu de l'évaluation préalable qui lui est soumise par le pouvoir adjudicateur. Elle est de nouveau saisie en fin d'attribution afin d'apprécier pour le compte du ministre chargé de l'économie et en liaison avec la Direction du Budget, l'impact sur les finances publiques et la soutenabilité budgétaire du contrat avant signature. La lecture de la « plaquette » diffusée par la MAPPP sur son site internet « *le contrat de partenariat : la solution simple et efficace pour un projet complexe* » donne le sentiment que la mission se charge non seulement de l'appui aux PPP mais aussi de leur promotion.

Source : <http://www.economie.gouv.fr/ppp/>

---

<sup>18</sup> Annexe n°6

Néanmoins, il apparaît dans le même temps que ces évaluations sont davantage menées pour justifier une décision prise en amont que pour aider à un choix futur. Ainsi, il est indiqué par l'APIJ dans le relevé de décisions de son comité de pilotage PPP du 10 octobre 2008 précité que « *Le futur programme pénitentiaire est prévu à priori en PPP ; les AE inscrits en loi de finances ont été calculés sous cette hypothèse* ». C'est sur la base de cette information transmise par le cabinet du garde des sceaux que l'APIJ va entamer ses évaluations préalables.

## 1 - La complexité et l'urgence

Pour les diverses évaluations préalables menées depuis 2006, l'APIJ met en avant successivement l'urgence et la complexité en soutenant qu'en tout état de cause les deux critères sont réunis.

En substance, il est soutenu que « *l'urgence découle de la surpopulation carcérale, conséquence du retard dans la réalisation d'équipements pénitentiaires* ». Certes, l'insuffisante capacité d'accueil des prisons est une difficulté majeure qui a des incidences multiples sur la sécurité intérieure et la justice et il est urgent d'y pallier. Mais la démonstration que cette difficulté soit le résultat d'une incapacité de l'administration à la résoudre sans le recours aux PPP ne paraît pas avérée.

En effet, l'argument mis en avant d'un délai de construction substantiellement plus réduit se heurte au fait que le rythme d'augmentation des places de prisons depuis le début du recours au PPP ne paraît pas significativement supérieur à celui constaté entre 1987 et 2004<sup>19</sup> (programmes 13 000 et 4 000).

En tout état de cause, contrairement à la lecture littérale que fait la MAPPP de l'ordonnance de 2004, il apparaît à la Cour, au regard notamment de la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003, que le PPP est une procédure dérogatoire, justifiée au cas par cas par des motifs d'intérêt général, et aucunement une modalité de droit commun de l'intervention publique.

Selon les évaluations préalables, la « *complexité technique et fonctionnelle* » des projets résulte des contraintes spécifiques des établissements pénitentiaires et de la complexité fonctionnelle tenant à l'intégration de centres de détention de grande taille dotés d'un nouveau type de quartier (quartier longue peine). La « *complexité juridique et financière* » tient notamment au fait que le contrat de partenariat innove en mettant à la charge du partenaire privé l'intégralité de la construction

---

<sup>19</sup> Notamment pour le programme 13000 achevé en 1992.

et de l'exploitation des prisons et, en particulier, les services à la personne ce qui « *devra faire l'objet de discussions nouvelles* ». Il s'agit ici d'une complexité qui résulte du contrat de partenariat et non d'un facteur de difficulté qui peut le justifier.

Quoi qu'il en soit, comme pour l'urgence, la pertinence de cet argument est affectée par la bonne fin des programmes 13 000 et 4 000 qui ont vu le jour sans le recours aux PPP, de même que par la construction en conception/réalisation de plusieurs établissements de grande taille (690 détenus) du programme 13200 (Mont-de-Marsan, Bourg-en-Bresse et Rennes).

La MAPPP ne remet pas en question la capacité de l'administration à lancer des programmes de construction de prison mais souligne qu'il faut comprendre l'argument de complexité comme celui d'une « *optimisation facilitée* ». Sans le contrat de partenariat, il serait plus difficile de parvenir à « *déterminer la solution optimale au plan socio-économique* ».

La direction de l'administration pénitentiaire évoque quant à elle, et dans le même esprit, l'intérêt du dialogue compétitif entretenu dans le cadre de la procédure PPP, pour déterminer avec précision le bon équilibre socio-économique. La Cour note néanmoins que le dialogue compétitif n'est pas l'apanage du PPP, et qu'il est possible dans le cadre des procédures de droit commun du code des marchés publics.

Finalement, il apparaît que face à la complexité réelle et croissante des projets pénitentiaires, l'administration ait privilégiée la « *solution de facilité* » qui consiste à externaliser cette complexité, sans préjudice du coût de cette prestation.

## **2 - Le scénario de référence**

Pour réaliser son évaluation préalable, l'APIJ doit comparer le coût prévisionnel global du contrat de partenariat avec celui d'une « *solution de référence* » qui doit être le « *moyen le plus probable et le plus efficace pour l'administration d'atteindre les objectifs du programme* ».

En l'occurrence le scénario de référence choisi est celui d'une prison construite en marché de conception réalisation (C/R) qui serait exploitée par le biais d'un marché de gestion déléguée. Ce faisant les deux hypothèses comparées sont toutes deux des solutions dans lesquelles la maintenance et les services à la personne sont confiés au secteur privé.

Le scénario d'une gestion publique qui correspond pourtant encore à plus de la moitié des établissements actifs est en effet écarté au motif que, d'une part « *la volonté du ministère de la justice est de confier ces missions à des prestataires privés, afin de se concentrer sur les missions d'exercice du service public pénitentiaire* » et, d'autre part, en raison des « (...) *coûts importants, notamment en matière de recrutement et de formation (...) pour mener une exploitation en régie (...) notamment lorsqu'elle n'a pas eu recours à la régie pour l'exploitation de ses services auparavant* ».

### **3 - L'avantage socio-économique et le risque**

Après avoir justifié de la complexité ou de l'urgence, l'évaluation va s'attacher à chiffrer le coût des deux hypothèses sur la durée prévisible du contrat de partenariat (30 ans). L'addition de l'ensemble des coûts prévisionnels actualisés (études, conception, financement, construction, exploitation et fonctionnement) donnera pour chacun des deux scénarios une « *valeur actualisée nette (VAN)* ».

A l'exception de juin 2006 où l'évaluation préalable modificative de l'APIJ pour le lot 3 du programme 13 200 aboutissait à une VAN du contrat de partenariat inférieure avant correction à celui du scénario de référence (en raison de la modération à l'époque des taux d'intérêts<sup>20</sup>), les travaux de l'APIJ font systématiquement apparaître une VAN du contrat de partenariat supérieure, avant correction, à celle du scénario de référence (de plus de 4 % en avril 2006 pour l'évaluation initiale du lot 3, de 7,6 % en 2010 pour le nouvel établissement de Beauvais, de 3,4 % pour le projet Valence-Riom-Lutterbach....).

Pourtant, l'ensemble des évaluations préalables sur lesquelles la MAPPP a eu à se prononcer indiquent finalement un surcoût (variant de 2 à 9 %) du scénario de référence. En effet, la VAN qui ressort des estimations comparées est corrigée par la « valorisation de l'avantage socio-économique » du projet et par le calcul du « coût du risque ».

Selon la MAPPP, la valorisation de l'avantage socio-économique part du principe que le décideur public attend de l'investissement en cause une valeur au moins égale au coût de cet investissement. Pour le mesurer, la mission préconise une méthode de calcul complexe qui, en

---

<sup>20</sup> En conception/réalisation, l'Etat finance lui-même la construction et bénéficie des taux très bas réservés à sa signature (AAA). En revanche, en PPP, le financement ne bénéficie pas des mêmes taux attractifs (en dépit de la cession DAILLY d'une partie de sa créance sur l'Etat), d'où des coûts de financement plus onéreux.

substance, transforme en valeur monétaire le gain de temps virtuel mis « par construction » au crédit du scénario PPP.

Si la démonstration est séduisante, elle reste relativement abstraite, voire artificielle. Il est difficile d'imaginer que l'Etat aurait concrètement à déboursier le montant ainsi valorisé dans l'hypothèse du scénario de référence.

Pour ce qui concerne le coût du risque, il est considéré que le partenaire privé l'a intégré dans son prix à la suite des négociations relatives au partage des risques durant le dialogue compétitif. En conséquence, l'APIJ estime que la VAN de la solution « contrat de partenariat » qui ressort de l'évaluation préalable ne variera plus.

En revanche, l'APIJ s'emploie à démontrer que dans le scénario de référence l'Etat serait vulnérable à un certain nombre de risques dont la probabilité de survenance affecte de façon très significative la VAN de l'ouvrage et le respect des délais de construction. Ainsi, pour l'évaluation d'avril 2006, la VAN du scénario de référence résultant des premiers calculs est corrigée d'un supplément de 13 % correspondant au coût du risque. Les évaluations de 2010 pour les projets du NPI aboutissent à des résultats similaires.

A l'appui des travaux de l'APIJ, il peut être évoqué le cas du centre de détention du Havre (AOT/LOA lot2). Le contrat proche des contrats de partenariat mettait à la charge de l'entrepreneur privé le risque de sol. Il s'est avéré que ce dernier était instable, ce qui a affecté les travaux. Selon l'APIJ, cet incident aurait dans le cas d'une MOP eu un impact sur les délais qui auraient été allongés et sur le coût (demande de compensation). Or, compte tenu de la rédaction du contrat relatif au partage des risques et au transfert du risque de sol au partenaire privé, l'entrepreneur a effectué les diligences nécessaires pour livrer l'établissement dans les délais sans aucun coût supplémentaire pour l'Etat.

D'autres exemples existent pour lesquels le partage des risques du PPP a amené le partenaire privé à prendre à sa charge des compléments de travaux qui en MOP auraient vraisemblablement renchéri le coût pour l'Etat comme à Réau (CP) où la réalisation du poste de surveillance central a mis en évidence un défaut de visibilité sur des parcours de détenus que le partenaire a été amené à corriger ou à Nantes (CP) où les services des pompiers ont exigé un escalier supplémentaire que le partenaire a dû construire.

En revanche, le cas de Nantes (lot 3, contrat de partenariat) paraît contredire l'hypothèse selon laquelle la VAN du contrat de partenariat ne peut pas être affectée par le coût du risque. En effet, il s'est avéré que

l'ancien terrain militaire sur lequel devait être bâtie la prison était pollué par des explosifs. Une application stricte du contrat (risque de sol à la charge du privé) laissait à l'entrepreneur la charge de régler cette difficulté à ses frais. Mais craignant un contentieux administratif en raison d'une faute vraisemblable de l'Etat (certificat pyrotechnique manifestement erroné fourni par le ministère de la défense), l'administration a transigé et indemnisé le partenaire privé à hauteur de 6 millions d'euros.

L'APIJ présente cette transaction comme un succès car, selon elle, le prix à payer si l'on avait été en C/R se serait monté au double. Néanmoins, il s'avère bien qu'une solution de type PPP peut subir des coûts du risque contrairement à ce qui est envisagé dans les évaluations préalables.

Dans nombre d'évaluations préalables, il apparaît que la comparaison des valeurs actualisées nettes (VAN) donne la faveur aux opérations réalisées selon le montage traditionnel de la loi MOP, mais que l'analyse des risques, pourtant très subjective, retourne l'avantage en faveur du montage en PPP. L'évaluation préalable étant conduite sur une base essentiellement comparative, seuls les risques spécifiques à un montage ou à un autre sont pris en compte par l'APIJ. Il conviendrait cependant d'établir une analyse prédictive complète et exhaustive, pour chacune des options examinées.

Ainsi dans le cadre de l'évaluation préalable relative au lot A du NPI, il apparaît, selon le rapport de l'APIJ de janvier 2011, qu'en terme de coût global hors risque, le schéma contrat de partenariat (CP) présente un surcoût de 2,2 %.

**Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1<sup>er</sup> janvier 2010)  
avant prise en compte monétaire des risques mais avec les avantages socio-économiques  
liés à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat »**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)	
		Montant	%
597 099	610 444	13 345	2,2%

Or la prise en compte des risques conduit à rendre plus avantageux le schéma CP : -7 % à la moyenne et -10,9 % à la VAR 95<sup>21</sup>, ce dernier indicateur étant le plus pertinent selon la MAPP.

<sup>21</sup> L'indicateur à la moyenne correspond à la moyenne des coûts globaux actualisés tenant compte des risques simulés par la méthode de Monte Carlo. L'indicateur à la VaR95 % mesure

**Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1<sup>er</sup> janvier 2010)  
après prise en compte monétaire des risques et avec les avantages socio-économiques  
liés à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat »**

Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) – (1)	
			Montant	%
Moyenne	656 440	610 444	-45 996	-7,0
VaR 95%	685 492	610 444	-75 048	-10,9

Au final, la MAPPP justifie cette « bascule » par la « faible culture du risque » du secteur public, qui l’amène de façon automatique à sous-estimer ces derniers ou à les négliger, entraînant ainsi immanquablement des « dérapages importants de délais de réalisation et de coût de construction, puis d’entretien... ».

Fortes de leur expérience, la direction de l’administration pénitentiaire (DAP) et l’APIJ pourraient mieux évaluer les risques encourus par l’Etat lors de la construction d’un établissement nouveau et demander au secteur privé de chiffrer le coût de leur prise en charge dans le cadre d’un PPP.

#### 4 - Le risque financier à long terme

La prise en compte des taux d’intérêt ne constitue pas un élément favorable aux PPP, notamment dans un contexte de hausse des taux à long terme. Le responsable de la MAPPP, consulté sur ce point, considérait qu’il subsistait dans le cas des PPP, qui bénéficient pourtant d’une quasi garantie par l’Etat au remboursement de la dette (puisque ce dernier s’engage à payer les loyers d’investissement (L1 : loyer d’investissement, et L2 : coût de financement) au cours de la totalité de la période, un différentiel de taux de l’ordre de 100 à 120 points de base qui renchérit inévitablement le coût actualisé de l’opération faisant l’objet du PPP, alors que ce différentiel n’était que de 20 à 40 points de base avant la crise financière (soit avant 2008). L’élargissement du différentiel de taux, plus élevé pendant la période de construction des ouvrages qu’après la livraison (du fait de la cession loi Dailly) pénalise le recours au PPP.

---

le risque que l’on est prêt à prendre pour un niveau de confiance égal à 95 %. Ainsi, la VaR95 % signifie-t-elle que 95 % des scénarios auront un coût global actualisé inférieur ou égal à celui correspondant à la VaR à 95 %

Les conditions de bon achèvement des contrats de partenariat présentent potentiellement de réels risques. En effet le contrat de partenariat est conclu entre l'Etat et la société de projet, au capital souvent modeste, chargée de la réalisation des ouvrages et de l'exécution du contrat (maintenance, fonctionnement) au cours de sa durée. Or la redevance de l'Etat (loyers L1 et L2) n'est pas versée à la société de projet mais directement aux banques cessionnaires au titre du dispositif de la loi Dailly de cession des créances sur l'Etat.

L'Etat s'engage à verser cette redevance aux banques quelles que soient les conditions d'exécution du contrat, du moins après la livraison des ouvrages. Certes, les créances mobilisées dans le cadre de la loi Dailly ne représentent qu'une part de l'investissement (environ 65 %), de sorte que la redevance de l'Etat pour la part non cédée (environ 35 %) peut être modulée en fonction des conditions de respect des indicateurs de performance contenus dans le contrat de partenariat. Lorsque les objectifs de performance ne sont pas satisfaits ou respectés, la redevance peut ainsi être modulée à la baisse, par des réfections sur le montant du loyer. Si le partenaire privé fait défaut, ou si l'actionnaire est mis en faillite, la personne publique n'a plus que la possibilité de reprendre l'ouvrage et de le confier à un ou plusieurs autres partenaires externes. De plus, l'Etat reste de toute façon redevable auprès des banques de la part cédée, soit environ 65 % du montant de l'investissement.

## **5 - Les travaux d'évaluation**

La Cour constate que le ministère n'a pas éprouvé le besoin de disposer d'éléments de comparaison et d'évaluation, sur une politique expérimentée depuis longtemps, dans les pays occidentaux<sup>22</sup> puis en France.

---

<sup>22</sup> Au contraire de pays étrangers, qui semblent avoir suscité des études, comme par exemple :

- un rapport commandé par le Federal Bureau of Prisons à partir des résultats d'une enquête menée en 1999 auprès de compagnies dirigeant des prisons privées aux Etats-Unis soulignerait que le secteur privé rencontre des problèmes importants concernant le roulement du personnel, les événements majeurs, dont les évasions, et l'usage des drogues ;
- une recherche publiée en 2001 par le Bureau of Justice Assistance établirait par ailleurs qu'il n'existe pas de données fiables pour appuyer l'idée que les prisons privées sont plus efficaces et que les services sont de meilleure qualité ; concernant les coûts, l'étude montre que loin des 20 % d'économies prévues, la moyenne des économies permises par le secteur privé se situe autour de 1 %, la plupart obtenues grâce à une réduction des coûts de main d'œuvre ;
- une étude de 2004, aurait également incité le gouvernement québécois à reporter le recours prévu au secteur privé pour la construction et l'exploitation de prisons.

Aucune étude scientifique n'a jamais ainsi été commandée par l'administration pénitentiaire, pas plus que des travaux administratifs ou techniques qui auraient permis de mettre en œuvre certaines des recommandations méthodologiques issues des rapports de la Cour ou de l'inspection des finances.

Plusieurs rapports parlementaires évoquent pourtant régulièrement cette question, depuis le rapport n° 2521 du 28 juin 2000 de l'Assemblée Nationale de M. Jacques Floch sur la situation dans les prisons françaises, qui avait dénoncé une politique immobilière peu cohérente avec des établissements pénitentiaires très majoritairement vétustes, des locaux très dégradés en raison du manque d'entretien des problèmes de conception dans des établissements récents et des coûts finalement considérables.

On peut citer récemment :

- le rapport n° 449 du Sénat de MM. Jean-Jacques Hyest et Guy-Pierre Cabanel sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France qui a souligné la vétusté, l'entretien négligé et l'inadaptation, l'investissement immobilier massif, le caractère positif de la gestion délégué ;
- le rapport n° 2857 de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2011 de M. René Couanau sur la poursuite de la rénovation du parc pénitentiaire (Les ouvertures d'établissement en 2011) soulignant la nécessité d'adapter avec exigence la construction à la vie en détention telle qu'elle est prévue par la loi pénitentiaire et tout en faisant part des inquiétudes sur le coût présent et futur de la construction et de la gestion déléguée.
- le rapport n° 1899 de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi pénitentiaire (N° 1506) de M. Jean-Paul Garraud, qui souligne la nécessité d'une indispensable réflexion sur le nombre de places de détention nécessaires pour garantir des conditions de détention dignes et permettre la mise en place effective de l'encellulement individuel.

Le rapport annuel d'activité du contrôleur général des lieux de privation de liberté est une source précieuse d'information, même si son champ de contrôle est très étendu.

## D - Un choix volontariste

La volonté de promouvoir l'instrument du PPP a été réaffirmée par un courrier du Président de la République destiné au Premier Ministre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 dans le cadre du plan de relance<sup>23</sup>. La conclusion de contrats de PPP avait également résulté par le passé de choix politiques visant à développer cette formule pour la construction d'établissements dans le contexte des efforts de l'Etat en faveur de la relance des investissements publics et des contraintes européennes conduisant à rénover voire accroître le parc immobilier pénitentiaire.

Ainsi, le recours au partenariat public-privé pour la construction d'établissements pénitentiaires a principalement résulté d'une demande du Premier ministre qui avait décidé de « *promouvoir activement la diffusion du contrat de partenariat dans les services de l'Etat* ». En effet, le chef du gouvernement avait demandé par courrier du 2 août 2005 à dix ministres, dont le Garde des Sceaux, de lui transmettre d'ici le 1<sup>er</sup> septembre 2005, une première liste de trois projets pilotes suffisamment avancés pour autoriser une mise en œuvre de la procédure d'attribution en 2006 au plus tard.

Le Premier ministre précisait que le gouvernement avait décidé de promouvoir la diffusion de contrat de partenariat dans les services de l'Etat, et qu'adopté par l'ordonnance du 17 juin 2004, ce nouvel outil de la commande publique « *offrait de nombreux avantages tant pour la gestion des projets que globalement, comme accélérateur d'investissements publics, contribuant par là même à la croissance économique* ».

Lors de la réunion interministérielle tenue le 15 septembre 2005, ont été examinées les propositions faites par les dix ministères auxquels le Premier Ministre avait demandé de présenter trois projets pilotes mettant en œuvre les contrats de partenariat public-privé. Il a été décidé d'arrêter une liste de 30 projets pour un montant cumulé de l'ordre de 6,7 Md€ Sur l'ensemble de ces projets, le ministère de la justice (AMOTMJ) a été chargé de construire 3 nouveaux établissements pénitentiaires (Lille,

---

<sup>23</sup> Extrait de la lettre du président « *dès lors que ces projets (d'investissements) sont estimés utiles à la collectivité, chaque année de gagnée dans leur réalisation est un gain pour notre pays. Or le partenariat public privé offre très souvent la possibilité d'accélérer l'investissement et permet d'en partager les risques de manière optimale entre les partenaires. Il permet de mobiliser le financement privé sur la réalisation de grands projets d'utilité nationale. Le développement de cette procédure apparaît donc indissociable de l'effort à entreprendre en France pour le développement durable et l'économie de la connaissance* ».

Réau, Nantes) dans le cadre de la LOPJ (lot 3 du programme 13 200), pour un montant de 200 M€ et de réhabiliter la maison d'arrêt de la Santé, pour un montant de 150 M€, sur le fondement des critères d'éligibilité juridique de l'urgence et de la complexité.

S'agissant du nouveau programme immobilier (NPI), le choix du recours au partenariat public-privé n'a pas fait l'objet d'une procédure particulière préalable à la décision formelle. Lors des discussions budgétaires, la direction de l'administration pénitentiaire a présenté un programme qui devait être réalisé au cours des années 2015-2017, c'est-à-dire, compte tenu des contraintes budgétaires, en PPP, tandis que la direction du Budget soutenait un programme devant être réalisé à l'horizon 2020. Le choix de recourir au mode de financement du PPP fut arrêté, début septembre 2010, dans le cadre des arbitrages du Premier Ministre relatifs au budget triennal 2011-2013. Il fut exprimé de façon publique lors d'une information du Garde des Sceaux, le 5 mai 2011, selon laquelle le choix arbitré de la réalisation du programme à l'horizon 2017 supposait le recours à la formule du PPP. La décision de recourir au PPP est ainsi implicitement mentionnée dans la lettre-plafond adressée le 7 juillet 2010 par le Premier Ministre au Garde des Sceaux qui précise, pour le programme 107 « administration pénitentiaire » que « *compte tenu des nouvelles règles de comptabilisation des PPP établies par Eurostat, il sera procédé à une instruction puis un choix parmi les options permettant d'éviter un impact massif sur le solde des administrations publiques du nouveau programme immobilier pénitentiaire* ».

## **II - Une logique de performance qui oblige l'administration à s'adapter**

### **A - Une lente amélioration des cahiers des charges**

Il existe dorénavant un cahier des charges « type » mis au point dans le cadre du marché de gestion déléguée MGD04. Il est utilisé comme référence pour la rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) y compris pour les contrats de partenariat.

Pour les opérations entrant dans le cadre du programme « Chalandon 2 », l'expression des besoins était très limitée. Ces cahiers des charges ont été progressivement améliorés pour arriver aux marchés de gestion déléguée de 3<sup>ème</sup> génération (nomenclature MGD04, mis en place dans le cadre de la convention LOPSI) qui ont été conclus pour les années 2010 à 2017.

Les contrats de partenariat public-privé conclus dans le cadre de l'ordonnance de 2004 couvrent la période 2010-2038. L'homogénéisation des services contractuels est récente. Pour les opérations en AOT-LOA ou en PPP, l'architecture est désormais globalement la même compte tenu d'une expression nouvelle des besoins à couvrir. Les nouveaux contrats proposent une nomenclature de services quasi-identique pour les lots 1 et 2, en AOT-LOA, et pour le lot 3 en PPP.

Les cahiers des charges des prisons PPP, qui procèdent des objectifs et contraintes de la mission pénitentiaire, évoluent constamment en fonction des « retours d'expérience » ce qui est un gage certain d'amélioration.

Le principal saut qualitatif induit de la prise en compte des errements des premiers contrats de gestion déléguée est l'introduction d'une obligation de résultat à la charge du partenaire privé. Dans ce contexte, le cahier des charges dit « performanciel » est très complet (160 pages). Il conduit le partenaire à faire une offre globale sur 30 ans pour laquelle l'administration aura un interlocuteur unique, même si derrière la société de projet créée pour répondre à l'offre se trouve un groupement d'entreprises.

Sur l'aspect purement bâtiminaire, la plus value « PPP » procédera d'abord de la phase de dialogue compétitif qui permettra d'affiner et d'adapter le besoin. Puis, le contrat mettant à la charge d'un seul partenaire l'intégralité de l'entretien, de la maintenance et des services à la personne, ceci amènera de la part de ce dernier de la cohérence et de la rationalité de la phase de conception à la mise en œuvre matérielle de ses diligences.

Les derniers projets et notamment celui de Lille-Annœullin tiennent compte des impératifs et contraintes de l'administration pénitentiaires<sup>24</sup> (prisons sûres, prisons humaines et facilitant la réinsertion, prisons peu coûteuses) et tirent profit des retours d'expériences accumulés.

La capitalisation et la prise en compte de l'expérience sont une préoccupation véritable de l'administration pénitentiaire comme de l'APIJ, qui échange régulièrement sur ce thème. Ainsi, les programmes fonctionnels des établissements évoluent régulièrement corrigeant les défauts constatés, de même sur les plans juridiques ou financiers.

---

<sup>24</sup> Cf. loi pénitentiaire du 24 novembre 1989 (principe de l'encellulement individuel et d'une obligation de 5 heures d'activités quotidiennes par détenu) et audits RGPP (incitation à la baisse des coûts par la normalisation des constructions et leur adaptation aux besoins : le mirador n'est requis que pour des établissements de haute sécurité).

Dans ce contexte, un des aspects des nouvelles prisons (13 000, 4 000, 13 200) perçu à l'usage comme un défaut, a été de construire des quartiers de détention comme des bâtiments d'habitation classiques en étages isolés les uns des autres. En effet, le schéma traditionnel, la construction en « nef » pour laquelle tous les étages ou « coursives » donnent sur une même cour centrale était plus rassurante pour les surveillants qui pouvaient se faire entendre où qu'ils soient dans le quartier.

Les architectes ont travaillé sur ce thème et ont imaginé pour Lille-Annœullin une synthèse des deux modes : le quartier est toujours constitué d'étages isolés, mais adossés contre une nef qui constitue l'entrée du bâtiment. L'avantage est qu'elle permet de laisser passer les bruits de chaque étage, donc de réduire le sentiment d'isolement des surveillants et aussi de constituer un « puits de lumière ».

Pour clarifier la doctrine carcérale et poursuivre l'enrichissement des cahiers des charges, la Cour recommande d'organiser une mission d'évaluation pilotée par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour tirer tous les enseignements de deux décennies de constructions nouvelles, en intégrant notamment les avis des personnels, des experts, des institutions et associations concernées et les remontées du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

## **B - Un rôle nouveau de pilotage**

Le succès de la procédure des contrats de partenariat comme le bon fonctionnement de la gestion déléguée suppose une capacité forte de l'administration de mener d'égal à égal avec de grands groupes privés la phase de construction des établissements puis de piloter et contrôler la performance de leur fonctionnement.

Si l'APIJ a acquis une expertise incontestable en matière de conception/réalisation d'établissements pénitentiaires elle fait appel à des conseils extérieurs, assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour la négociation de documents contractuels complexes.

Le recours aux contrats de partenariat, adossés à des objectifs de performance et dotés d'indicateurs et de grilles d'évaluation, requiert une qualification spécifique de la part du gestionnaire public. L'administration pénitentiaire est encore peu accoutumée à la gestion de contrats aussi sophistiqués.

De plus, la mise en œuvre des contrats de partenariat sur de longues périodes (27 ou 30 ans) ne manquera pas de poser non plus la question de la « mémoire » et du suivi des contrats dans la durée. Or il

apparaît que ni les établissements ni les DISP ne sont dotés d'équipes gestionnaires suffisamment étoffées. Le suivi des contrats appelle pourtant une organisation de la fonction de gestion des établissements, et une professionnalisation suffisante permettant de contrôler l'exécution de prestations et le respect des termes contractuels dans des contextes qui évolueront nécessairement avec le temps.

A cet égard, la Cour ne peut que confirmer les observations du rapport de l'IGF d'avril 2009 et de son rapport de juillet 2010 sur le professionnalisme et l'efficacité de l'APIJ et les efforts notables de l'AP pour améliorer son outil de pilotage (Mission gestion déléguée –MGD).

En tout état de cause, il s'avère que pour garantir l'efficacité des contrats PPP, il est indispensable que les équipes mises en place ou formées au niveau des directions interrégionales (assistance à la gestion déléguée, restauration) et dans chaque établissement (attaché d'administration chargé du suivi du marché, cadre du corps technique capable de contrôler la fonction maintenance) soient en mesure de remplir leur mission au mieux. Il serait inutile d'exiger du partenaire de fournir des résultats si l'atteinte de ces derniers n'étaient pas vérifiés attentivement et régulièrement.

Cet exercice apparaît plus complexe qu'il n'y paraît, compte tenu de l'asymétrie d'informations de l'administration pénitentiaire et du prestataire privé, et de la pression variable que leurs hiérarchies respectives peuvent exercer sur les responsables locaux.

La Cour a ainsi pu noter le caractère parfois assez « virtuel » de l'interlocuteur privé unique, pour la direction de l'établissement. En réalité, des contacts directs semblent s'établir assez naturellement entre l'administration pénitentiaire et les différents partenaires ou sous-traitants du délégataire, en contradiction avec la lettre du marché qui imposerait de ne passer que par le gestionnaire de site.

Le contact professionnel quotidien, ainsi que des situations d'urgence qui imposent une réponse rapide, semblent avoir souvent raison d'un schéma très théorique, qui voudrait que l'administration ne s'occupe plus que de contrôler un prestataire unique.

Néanmoins, il s'agit d'un changement profond dans la culture administrative de l'encadrement pénitentiaire, afin de passer d'une logique de commandement à une logique de management et de compromis. Cette mutation est particulièrement évidente en ce qui concerne les chefs d'établissements, dont les profils sont très différents selon les parcours et l'expérience.

La Cour recommande à la direction de l'administration pénitentiaire de mieux encadrer la gouvernance locale des contrats de partenariats, afin d'en garantir le respect et d'éviter des compromis locaux défavorables à l'administration.

### C - La difficile gestion des pénalités

Le contrat de partenariat (comme l'AOT/LOA) bénéficie des leçons tirées par l'administration pénitentiaire des premiers marchés de gestion déléguée. Il est dorénavant instauré un système de pilotage de la performance du partenaire privé à qui est assigné une « obligation de résultat ».

Le partenaire privé est tenu de fournir une prestation qui a été objectivée dans le cahier des charges et dont la bonne réalisation sera mesurée par un indicateur (respect du délai de livraison de l'établissement, temps d'intervention pour réparer une caméra ou une fuite, température d'une pièce, grammage d'un repas...). Dès lors que le résultat contractuel n'est pas atteint, l'administration peut prononcer des pénalités qui viendront en déduction des loyers à payer.

En 2010, les pénalités prononcées à l'encontre des gestionnaires délégués et des bailleurs (AOT/LOA) se sont élevées à 850 000 euros soit 0,3 % du montant des loyers.

**Tableau n° 3 : Loyers payés et pénalités prononcées en 2010**

M€	loyer 2010	pénalités 2010	Pénalité/loyer
gestion déléguée	200	0,5	0,25 %
AOT / LOA	59	0,35	0,59 %
Total	259	0,85	0,33 %

Source : Cour des comptes données AP

En dépit de l'apparente modestie de ces pénalités, les partenaires privés y sont très sensibles et il s'avère, qu'à ce stade, cet instrument est un outil puissant qui met réellement le partenaire sous tension.

Les constats entraînant des pénalités<sup>25</sup> sont opérés par les cadres de l'administration pénitentiaire en charge du suivi de la gestion déléguée. Puis lors d'une réunion mensuelle de performance entre le chef d'établissement et les partenaires privés, le chef d'établissement prononce la pénalité qui pourra être égale ou inférieure à celle inscrite dans le

<sup>25</sup> Grammage conforme d'un repas de détenu ou délai de réparation d'une fuite d'eau...

cahier des charges avec un plafond de 12 500 € par jour. Dans les faits, les pénalités prononcées sont très inférieures aux pénalités encourues.

Si le bailleur ou le gestionnaire conteste le montant, le chef d'établissement peut entendre sa requête et le réduire, voire l'exonérer. Si le chef d'établissement maintient sur sa position, un « appel » peut être introduit devant le directeur interrégional (DISP) qui prendra position en dernier ressort.

La mise en place des pénalités a été délicate. Ce dispositif nouveau n'a pas été correctement calibré d'emblée et a parfois abouti à des sanctions disproportionnées. Aussi, la direction de l'administration pénitentiaire a souhaité un plus grand pragmatisme dans la mise en œuvre de ces sanctions afin de préserver la relation partenariale. Une note N°159 du 31 juillet 2009 du directeur de l'administration pénitentiaire donne pour consigne d'appliquer avec discernement « *le principe contractuel de manière à préserver l'équilibre contractuel avec le bailleur tout en garantissant le fonctionnement optimal de l'établissement* ».

Les chefs d'établissements rencontrés lors de l'enquête indiquent qu'à ce stade les partenaires privés jouent le jeu mais qu'ils s'emploient adroitement à tenter de minimiser la rigueur du contrat notamment en jouant sur le développement des relations informelles qui se nouent au sein de l'établissement entre personnel pénitentiaire et employés des bailleurs et gestionnaires.

Le représentant de la société EIFFAGE, bailleur du centre pénitentiaire de Roanne est clairement sous pression de l'administration comme de sa direction et peine à supporter les exigences de l'établissement. Il se soumet mais indique contester l'automatisme des pénalités et souhaite que les diverses circonstances atténuantes soient mieux prises en compte. A Lille-Annœullin, le président de THEMIS défend avec beaucoup de subtilité et de force de conviction une position similaire : « *l'important est la qualité de la relation partenariale de long terme* », « *nul ne conteste le bien fondé du système de pénalités, partie intégrante du contrat, mais il serait contreproductif qu'une application par trop mécanique nuise à la motivation des équipes...* ».

A Roanne, le gestionnaire délégué (GEPSA) se montre bien plus à l'aise et valide la plupart des pénalités qui sont prononcées avec d'autant plus de facilités que le chef d'établissement applique avec discernement le contrat : le montant des pénalités effectivement prononcées est en moyenne de moins de 10 % du montant prévu au contrat<sup>26</sup>. Il s'avère aussi que GEPSA a fait une lecture très attentive du cahier des charges et

---

<sup>26</sup> Annexe n°7

cherche, autant que faire se peut, à faire prévaloir son interprétation du texte, qu'il s'agisse d'être exonéré d'une pénalité ou d'une obligation<sup>27</sup>.

En tout état de cause, les arguments des partenaires privés sur les pénalités semblent avoir été entendus. Dans la note précitée, le directeur de l'AP précise : « *l'application de pénalités (mesurées) permettra d'apaiser les tensions et de faire naître une confiance réciproque (...) indispensable dans un contrat (...) d'une durée de 30 ans* ».

Il résulte en effet de ce système une très grande marge de manœuvre pour le chef d'établissement qui est en mesure de concéder des remises de pénalité pouvant atteindre sur l'année des montants considérables (centaines de milliers d'euros).

Il conviendrait d'encadrer le système de remise de pénalités, de façon à prévenir toute dérive. Une procédure similaire à celle qui existe pour les comptables publics en charge du recouvrement de l'impôt (seuils de remises au-delà desquels une autorisation du supérieur hiérarchique doit être demandée de façon motivée) pourrait ainsi être envisagée.

## **D - Le parc en gestion publique tenu à l'écart de l'approche de performance**

L'exercice de comparaison gestion publique/gestion privée apparaît singulièrement malaisé, sinon impossible, en raison de la faiblesse des données de comptabilité analytique permettant de comparer, à périmètre équivalent, les coûts de revient en régie publique et en gestion privée. Il a ainsi été constaté, lors de la visite de l'établissement de Roanne, que l'administration pénitentiaire ne disposait d'aucune visibilité sur la structure des coûts de revient réels des prestataires. Les entreprises prestataires de services conservent une grande confidentialité sur leurs coûts. Ainsi il n'a pas été possible de se faire communiquer par le gestionnaire privé à Roanne le coût de revient d'un repas, tel qu'enregistré dans ses comptes.

Plus largement, à ce stade les outils mis en place pour suivre la performance des délégataires privés, dont certains très innovants, n'ont pas vocation à se développer dans un avenir proche au parc en gestion publique. C'est ainsi que la Mission Gestion Déléguée (MGD), créée au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, développe des outils

---

<sup>27</sup> Ainsi GEPSA refuse de livrer les cantines des détenus hospitalisés en UHSI ou UHSA car ils ne sont plus dans l'établissement. L'administration a fait valoir que ce qui comptait était qu'ils étaient sous écrou donc compris dans le marché. Les parties se dirigent vers une transaction favorable à GEPSA.

statistiques et analytiques uniquement renseignés par les établissements en gestion déléguée ou PPP.

Tout se passe comme si la direction de l'administration pénitentiaire considérait le parc public comme une survivance du passé, ayant vocation à disparaître à l'image de Châteauroux, qui basculera au 1<sup>er</sup> janvier 2012 en gestion déléguée, alors qu'il s'agissait d'un établissement-témoin du programme 13.000, censé constituer un point de comparaison entre le public et le privé.

Il convient de réaffirmer la nécessité pour le parc pénitentiaire en gestion publique, qui représente encore la moitié des établissements et des places, de disposer des mêmes outils de mesure des coûts et de pilotage de la performance que le parc en gestion privée. La mission gestion déléguée (MGD) de la DAP devrait ainsi selon la Cour voir sa compétence élargie à l'ensemble de la mesure de la performance dans le parc pénitentiaire.

### **III - Des résultats satisfaisants**

La gestion privée des établissements pénitentiaires dans le cadre des PPP ou des marchés de gestion déléguée est incontestablement plus simple que la gestion publique dans la mesure où, théoriquement, l'administration n'a qu'un seul interlocuteur qui prend à sa charge le fonctionnement quotidien des domaines concédés (organisation, finances, RH). La seule contrainte du chef d'établissement est de suivre attentivement l'exécution du contrat et de se mettre en position d'exiger et d'obtenir les résultats prévus.

En gestion publique, le chef d'établissement doit lui-même organiser et agencer ses moyens, commander et motiver son personnel, négocier ses crédits de fonctionnement et de gros entretien renouvellement etc. Mais l'expérience montre qu'il peut, ce faisant, se montrer aussi efficace que les partenaires privés.

#### **A - La construction et la conception des bâtiments**

En apparence, une prison PPP ne se distingue pas d'une construction en conception réalisation.

Tout au plus peut-on supposer que les groupes privés poussent à la réalisation de grands ensembles, davantage susceptibles de permettre la recherche d'économies dans l'exploitation et la maintenance.

Le président de THEMIS, filiale PPP pénitentiaire du groupe BOUYGUES, évoque néanmoins l'existence d'une plus-value, fruit du dialogue compétitif qui permet d'ajuster au mieux le bâtiment aux besoins de l'administration pénitentiaire.

L'avantage tiendrait également à l'engagement global et à long terme du constructeur, qui l'amènerait notamment à améliorer la conception des locaux techniques de façon à optimiser la maintenance et entretien.

On peut citer l'exemple de Lille-Annœullin, où THEMIS a installé dans les cellules des douches en béton étanche, un procédé sans doute plus coûteux, mais permettant de mieux résister sur la durée.

Néanmoins, pour Lille-Annœullin THEMIS, le responsable estime qu'il lui a manqué deux mois pour parfaire la conception de l'ensemble (mise à plat des différents plans), ce qui expliquerait un certain nombre d'imperfections, par exemple sur les « courants faibles » qui avaient fait craindre un report de l'ouverture (26 juin 2011).

De nombreuses réserves seront donc sans doute émises après l'ouverture, comme dans le cas de Lyon-Corbas, qui a totalisé près de 4 000 points de contestation. Pourtant l'administration pénitentiaire n'a exprimé aucune réserve à la réception de l'établissement de Roanne alors qu'il a pu être constaté sur place qu'il n'était pas exempt de malfaçons ou de finitions imparfaites.

La réception des nouveaux bâtiments pourrait être supervisée par l'administration centrale, pour veiller au respect du cahier des charges, et éviter tout risque de contentieux sur les responsabilités de maintenance et d'exploitation.

## **B - Une qualité de service honorable, à la portée du secteur public**

Les services à la personne à la charge du partenaire privé d'un contrat de partenariat sont identiques à ceux des contrats de gestion déléguée. Ils offrent des prestations globalement très satisfaisantes. La qualité recherchée par l'administration et l'atout mis en avant par le partenaire est la « technicité », le « professionnalisme » du secteur privé qui œuvre dans son « cœur de métier ».

Que ce soit en gestion publique où déléguée, ces services font travailler des détenus (« auxis ») qui remplissent pour l'essentiel les tâches d'exécution. Il s'agit d'un des aspects du « travail pénitentiaire » qui permet d'occuper les détenus, de leur donner la possibilité de se

constituer un petit revenu (utilisé pour « cantiner ») mais aussi d'acquérir une formation professionnelle.

## **1 - Restauration**

Les normes d'hygiène et de santé publique (diététique) auxquelles est soumise la restauration collective ont amené une majorité de services publics (écoles, hôpitaux...) à externaliser cette activité auprès d'entreprises spécialistes du domaine capables de respecter la réglementation tout en fournissant des repas à coûts modérés.

Les établissements pénitentiaires n'ont pas échappé au mouvement et nombre de prisons en gestion publique ont passé des marchés pour la fonction restauration.

Les grands groupes issus du domaine de l'énergie et des travaux publics, qui se sont intéressés aux marchés de gestion déléguée puis aux PPP, ont fait de même et se sont associés pour l'occasion avec les principaux acteurs de la place dans le domaine de la restauration collective (SODEXHO, EUREST, SOGERES...).

A ce stade, la fonction restauration des contrats de partenariat n'a pas pu être testée puisque le premier établissement du genre n'est pas encore opérationnel. Néanmoins, il fait peu de doute que la SOGERES associée au groupe BOUYGUES fournira un service conforme au cahier des charges à l'instar des autres gestionnaires délégués. En effet, les nombreux audits diligentés par l'administration pénitentiaire sur cette fonction attestent qu'elle est tenue tout à fait correctement.

## **2 - Cantine**

La cantine, possibilité offerte au détenu d'effectuer un certain nombre d'achats personnels, est une fonction essentielle dans les prisons. Les détenus y trouvent un espace de liberté et la possibilité d'améliorer leur ordinaire. Un fonctionnement déficient de la cantine (erreur dans le traitement de la commande, livraison en retard en particulier si il s'agit de tabac...) peut avoir des conséquences graves pour la situation morale et sécuritaire au sein de l'établissement.

Dans un premier temps, l'intervention du secteur privé pour cette fonction a été mal perçue par les détenus qui ont craint qu'elle soit synonyme de hausse des prix : l'idée était que les entreprises profitant de cette clientèle captive allaient fixer des marges élevées.

Pourtant, il s'avère que cette perception ne correspond pas à la réalité d'une gestion déléguée qui a offert aux prisonniers des prix

similaires voire inférieurs à ceux de la gestion publique. De plus, la dernière version du cahier des charges relatif à cette fonction impose dorénavant que les prix pratiqués ne soient pas supérieurs de 10 % à ceux de l'hypermarché le plus proche de la prison.

La plus value du secteur privé pour cette prestation est une plus grande technicité de la gestion et de la préparation des commandes ainsi qu'un choix élargi de produits pour le détenu. A titre d'exemple, la cantine du centre pénitentiaire de Roanne en gestion déléguée offre un catalogue de 750 références tandis que la cantine de Châteauroux en gestion publique n'en propose qu'environ 400.

### **3 - Hôtellerie (buanderie)**

Outre le blanchissage des draps et linges de toilette, cette fonction permet généralement aussi aux détenus d'obtenir des prestations facturées (faiblement) de nettoyage de leurs effets personnels même si dans les nouvelles prisons (programme « 13 200 » et suivants) les unités des quartiers disposent de machines à laver à disposition des détenus.

Outre la qualification professionnelle de ses personnels, l'avantage du secteur privé résulte de sa capacité à acquérir, maintenir et renouveler le matériel sophistiqué que nécessite une blanchisserie.

Néanmoins, l'apparent fonctionnement efficace et rigoureux de la blanchisserie du centre pénitentiaire de Châteauroux, en gestion publique, paraît constituer un contre-exemple. De fait, l'unique difficulté consiste dans le fait qu'une partie du parc de machines à laver a dépassé depuis longtemps la durée de vie préconisée par le constructeur et aurait dû être remplacée.

### **4 - Travail pénitentiaire**

Outre le « service général » de l'établissement c'est-à-dire la participation rémunérée de détenus à l'entretien, la maintenance et les services à la personne, le travail pénitentiaire consiste à employer les détenus dans des ateliers de l'établissement pour des travaux au profit de clients entreprises privées ou publiques. L'intérêt pour le client est disposer d'une main d'œuvre à bas coût (une moitié de SMIC voire un paiement à la pièce) ; la difficulté est qu'il s'agit de main d'œuvre peu qualifiée et de travaux qu'il faut pouvoir délocaliser au sein des prisons. Le plus souvent, il s'agit de tâches très basiques et à valeur ajoutée quasi nulle (assemblage, conditionnement...). Il arrive que soient offertes des activités plus élaborées (confection par exemple) mais cela suppose une capacité de formation et des investissements matériels.

Il était beaucoup espéré de l'intervention du secteur privé dans ce secteur aussi bien en termes de capacité à trouver de nouveaux marchés pour le travail pénitentiaire qu'en terme de savoir-faire et d'investissements matériels dans les ateliers. Force est de constater qu'il existe à ce stade une certaine désillusion. A Roanne, par exemple, le contrat fixait un volume horaire à atteindre de 153.900 en 2010, ramené forfaitairement à 116.246 en fonction du taux d'occupation. En réalité, le prestataire n'a pu fournir que 105.893 heures de travail, encourageant ainsi une pénalité de 55.535 euros sur les heures et la masse salariale, après 29.495 euros en 2009.

Les meilleures performances en ce domaine dépendent de circonstances locales (prison située à proximité d'un bassin d'activité) comme de l'engagement particulier des intervenants, qu'ils appartiennent à la gestion publique ou déléguée. En revanche, le bilan d'une meilleure efficacité globale du secteur privé ne peut pas être tiré, alors qu'il s'agit d'un enjeu très important pour le climat en prison et la capacité de réinsertion des détenus.

## **5 - Formation professionnelle – réinsertion**

La formation professionnelle et la réinsertion se trouvent à la limite entre les fonctions régaliennes « interdites au privé » et les tâches qu'il est possible de déléguer. En effet, la formation professionnelle est d'évidence une des conditions essentielles de la réussite de la réinsertion que seule peut permettre d'éviter la récidive. Il s'agit bien là du « cœur de métier » de l'administration pénitentiaire.

C'est pourtant dans ce domaine que la supériorité du secteur privé devait apparaître le plus clairement. Le secteur privé affiche les plus grandes ambitions et se donne les moyens organisationnels et en personnels pour atteindre les objectifs affichés par le contrat. Dans ce contexte, il peut être relevé que les groupements privés s'adjoignent les compétences d'anciens salariés de la sphère publique (Pôle emploi, AFPA) pour remplir cette mission.

Des statistiques consolidées et analysées manquent pour mesurer précisément l'efficacité de la réinsertion. En effet, une fois libéré, l'ex-détenu sort des « écrans radars » de l'administration pénitentiaire. Néanmoins, la mesure et la comparaison par établissements similaires des aménagements de peine prononcés dans le cadre d'un projet professionnel pourraient donner une indication pertinente.

Le prestataire GEPSA de la prison de Roanne (600 détenus) indique que pour 2010 il a parrainé 36 contrats de travail pour des détenus

et anciens détenus et qu'un an après, 28 d'entre eux avaient obtenu un CDI.

## **6 - Accueil des familles**

Il s'agit d'accueillir de façon décente les familles des détenus en attente de parloirs. Concrètement, un bâtiment proche de l'entrée de la prison mais hors de l'enceinte pénitentiaire permet de patienter. Pour les prisons en gestion publique, le service au sein du bâtiment est assuré par des bénévoles membres d'associations spécialisées, le standard téléphonique est assuré par l'administration pénitentiaire.

En gestion déléguée, des personnels du prestataire organisent l'accueil conjointement avec les associations évoquées. La plus value du secteur privé commence avec la tenue du standard assuré avec une plus grande empathie que par l'AP. Elle continue avec l'affectation de professionnels pour la gestion de l'accueil, notamment en ce qui concerne la garde des enfants en bas âges confiés à des personnels diplômés.

Si dans un certain nombre de cas, la mise en place de la gestion déléguée a surpris les associations qui ont dû s'adapter, il semble y avoir consensus pour reconnaître le gain qualitatif qu'a représenté l'arrivée du secteur privé pour cette fonction.

## **7 - Extraction – transport des détenus**

Il n'y a pas de différence notable entre les deux modes de gestion pour cette fonction. L'intérêt est de dégager les postes de surveillants qui remplissaient cette mission et de bénéficier d'un parc de véhicules neuf et régulièrement renouvelé, contrairement au parc de véhicules en gestion publique souvent ancien.

\*

\* \*

La qualité incontestable de la gestion privée ne disqualifie pas pour autant la gestion publique, qui dispose pourtant de moyens plus réduits. La situation du centre pénitentiaire de Châteauroux illustre la capacité de l'administration à remplir correctement les fonctions de service à la personne. Ainsi, la fonction restauration, partiellement externalisée, ne semble pas moins bien tenue que celle de la prison de Roanne en gestion déléguée que ce soit pour les repas des détenus comme pour ceux du personnel (Mess).

La cantine, tenue par deux surveillants qui s'investissent beaucoup dans cette fonction, fonctionne parfaitement. Comme déjà indiqué, la

différence tient dans le moins grand nombre de références à la disposition des détenus qu'à Roanne (400 contre 750). Les prix semblent en revanche plus attractifs, il est appliqué une marge de 2 % par rapport aux prix du supermarché voisin (ATAC).

Comme évoqué plus haut, la blanchisserie dirigée par deux surveillants motivés et compétents fonctionne parfaitement tout en permettant à de nombreux détenus de travailler.

De même, la performance du travail pénitentiaire est tout à fait correcte et comparable, sinon meilleure, à celle de Roanne. Outre le service général qui emploie environ 60 détenus, deux employeurs exploitent les ateliers : la régie industrielle de l'emploi pénitentiaire (RIEP) offre en moyenne 45 emplois dont certains qualifiés pour des travaux de confection (réalisations de sous vêtements et tee-shirt pour satisfaire des commandes de l'administration) tandis que la société GEPSA (qui deviendra le gestionnaire délégué de la prison en 2012) en fournit aussi 45 (taches de base : conditionnement...). Ainsi, 160 détenus sur 360 soit près de 45 % se voient proposés un travail, ce qui est un score très honorable.

Des efforts sont réalisés en ce qui concerne la formation professionnelle des détenus (existence d'un plan de formation, indicateurs de nombre d'heures, commission locale de formation, suivi personnalisé de chaque stagiaire, délivrance d'attestations et de qualifications...). Néanmoins, les responsables de Châteauroux admettent qu'il existe des marges de progression et estiment que, sur ce plan, le passage en gestion déléguée apportera une plus value certaine.

L'exemple de Châteauroux, qui ne constitue sans doute pas une généralité, illustre en tout cas le fait que l'administration est en mesure de parvenir en interne à une efficacité comparable à celle de la gestion déléguée.

La Cour juge dommageable que l'administration ait fait le choix de se passer de tout référentiel de comparaison, à l'instar du centre pénitentiaire de Châteauroux, resté en gestion publique dans le cadre du programme 13.000 et qui basculera en gestion déléguée à partir de 2012. Au moment où le ministère s'engage sur un nouveau programme d'ampleur, il paraît à la Cour indispensable de prévoir des établissements témoins qui serviraient de repère pour de futures évaluations comparées.

## **C - La question centrale de la maintenance**

Dans le cadre des opérations de PPP, l'Etat bénéficie de la garantie, formellement inscrite dans le contrat de partenariat, que les

bâtiments construits sous maîtrise d'ouvrage privée lui seront restitués en bon état de fonctionnement au terme de la période d'application du contrat. L'Etat finance ainsi, au travers du loyer, l'entretien et la maintenance régulières d'établissements auxquels il n'aurait peut-être pas accordé la même attention s'ils avaient été placés sous maîtrise d'ouvrage publique. Les établissements construits en maîtrise d'ouvrage publique n'ont en effet pas bénéficié de l'entretien et du gros entretien nécessaire. La gestion déléguée des ouvrages, grâce aux contrats de partenariat public-privé, garantit que les établissements seront entretenus selon les règles de l'art.

La MAPPP indique que, d'une manière générale, il est patent que si l'Etat sait construire, il ne sait pas entretenir, ce qui a pour conséquence que la plupart des investissements publics s'altèrent prématurément de façon irréversible. L'état déplorable d'un parc d'établissements pénitentiaires datant parfois du 19<sup>ème</sup> siècle, voire du 18<sup>ème</sup>, valide cette assertion. L'entretien et la maintenance sont ainsi au cœur de l'intervention du secteur privé dans le monde pénitentiaire, dont il est attendu une plus grande technicité comme la mise en œuvre d'outils modernes (gestion de la maintenance assistée par ordinateur GMAO) qui font, à ce jour, défaut au public.

Pourtant, le rapport de l'IGF rappelle que les audits sur la maintenance des prisons réalisés en 2009 sur le parc des prisons du programme 13000 (audit de SOCOTEC) qui concernaient des établissements en gestion déléguée et en gestion publique faisaient le constat d'une performance comparable mais globalement médiocre des deux modes de gestion sur cette fonction.

Il n'y a donc pas d'évidente supériorité du secteur privé dans ce domaine. Dès lors que d'une façon ou d'une autre le management est déficient ou les moyens insuffisants, le service sera mal ou pas rendu.

L'évolution « performancielle » des marchés de gestion déléguée et la construction des contrats « PPP » sur la même base donne au gestionnaire public un outil qui doit permettre d'y remédier (objectivation des prestations demandées, système des pénalités) à la condition que le pilotage et le contrôle de ces fonctions soient rigoureux. En effet, l'administration dispose dorénavant du moyen de s'assurer que le partenaire privé remplit ses obligations.

Il subsiste toutefois pour les prisons construites en conception réalisation (C/R) une difficulté qui tient à ce que le niveau 5 de maintenance (gros entretien renouvellement GER) reste à la charge du public. Les lacunes de la maintenance « publique » sont notamment la conséquence d'une insuffisance de crédits. Or, la montée en puissance de

la gestion déléguée et des PPP a pour conséquence de raréfier les crédits disponibles pour la gestion publique (effet d'éviction, Cf. infra), ainsi pour la DISP du nord, les crédits du titre 5 (GER) de l'année 2011 sont réduits de près de 40 % par rapport à 2010 (de 11 M€ à 7,5 M€).

De plus, ce partage de la maintenance entre administration et gestionnaire privé pose fatalement des querelles de frontières car, en dépit du soin mis à rédiger les cahiers des charges, il subsiste des formulations ambiguës et des incohérences qui vont aboutir à des conflits de compétences.

Les mêmes difficultés de partage des domaines de compétence sont observées pour les contrats AOT/LOA entre les bailleurs et les gestionnaires délégués. Un certain nombre de contentieux sont survenus sur des questions de maintenance d'ascenseurs<sup>28</sup> ou de machines à laver dédiés aux détenus.

Dans ce contexte, il s'est aussi avéré que certains cahiers des charges avaient été mal rédigés puisque la maintenance des ascenseurs dans la zone de gestion déléguée n'était prévue ni dans le bail AOT/LOA ni dans le marché de gestion déléguée, ce qui a imposé un avenant (appelé demande de travaux modificatifs DTM) sur cet aspect, donc un surcoût pour l'administration.

---

<sup>28</sup> Le bailleur (en l'occurrence EIFFAGE) considérant ne pas avoir à entretenir les ascenseurs servant des espaces utilisés par le gestionnaire délégué (cantine, ateliers).

En principe le contrat de partenariat est conçu pour que l'ensemble des difficultés évoquées supra soit surmonté. La globalité du contrat qui impose au partenaire privé de remettre à la fin du bail un établissement en état de fonctionnement doit l'inciter à penser la maintenance dès la conception de l'ouvrage. A titre d'exemple, THEMIS indique que pour le centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, les coins sanitaires des cellules ont été réalisés dans un béton particulier résistant aux infiltrations d'eau. Le coût initial est supérieur mais permet d'éviter les coûteuses et récurrentes opérations de pose des revêtements imperméable (résine) qui se dégradent tous les 5 à 7 ans.

De même, la présence d'un seul contractant en charge de l'ensemble de la maintenance doit permettre d'éviter les divers conflits de frontières évoqués ci-dessus. Toutefois, il doit être noté sur ce point une évolution de la doctrine du contrat de partenariat. Si une durée de 30 ans est pertinente pour les aspects maintenance, elle l'est moins pour ce qui concerne les services à la personne dont la qualité de service et surtout le prix affecté d'indices de révisions, dont la pertinence est difficile à établir, pourra varier considérablement. Dans ce contexte, il est envisagé de modifier le périmètre du contrat de partenariat et d'en retirer les services à la personne qui seraient de nouveau confiés à des gestionnaires délégués pour une durée moindre (8 à 9 ans). La remise en concurrence de ces services devrait avoir un effet bénéfique sur le prix et la qualité de la prestation. En revanche la question des « frontières » pourrait alors de nouveau se poser.

Si une durée longue pour garantir contractuellement les efforts de maintenance des établissements en partenariat peut apparaître logique, il n'en est pas de même pour les services à la personne, qui pourraient être remis en question plus souvent, pour garantir un renouvellement et une qualité irréprochable.

## **IV - Une vérité des coûts rendue difficile à établir**

### **A - L'absence d'outils fiables de comparaison**

Il est difficile de porter un jugement définitif sur l'efficacité des contrats PPP dans le domaine pénitentiaire. Certes, de l'édification des bâtiments à leur maintenance en passant par les services à la personne, le recours au privé apporte des solutions satisfaisantes. Mais il n'apparaît pas que le recours au secteur privé soit moins onéreux d'autant que l'administration pénitentiaire est dans l'incapacité de mesurer précisément et de comparer ses coûts.

En outre, la justesse de la comparaison entre PPP et scénario de référence qui ressort des évaluations préalables évoquées supra ne pourra être vérifiée qu'à l'issue des AOT/LOA ou des contrats de partenariat, donc à l'horizon 2040 et cela dans la mesure où l'administration aura conservé, sur la durée, un repère de périmètre comparable pour chacune des deux modalités.

A ce stade, il est néanmoins possible de mesurer les coûts respectifs des constructions en « conception/réalisation » et en PPP (en excluant des calculs les dépenses prévisionnelles de la maintenance –pour la solution AOT/LOA- et de la maintenance et des services à la personne –pour les contrats de partenariat).

Pour les fonctions « entretien et maintenance préventive » et « services à la personne », la comparaison entre les coûts de la gestion publique et ceux qui résultent des marchés de gestion déléguée (qui ont servi de base aux cahiers des charges des contrats de partenariat) devrait permettre de distinguer le mode le plus économique. Mais cette mesure n'a jamais été faite sérieusement et à périmètre comparable. Toutefois, l'administration pénitentiaire admet un vraisemblable surcoût de la gestion privée.

Les rapports précités de la Cour (2006, 2010) comme celui de l'IGF (2009) relevaient déjà que l'administration pénitentiaire ne s'était pas donné la possibilité de mesurer précisément les coûts de fonctionnement des établissements pénitentiaires et en particulier de comparer les charges respectives de la gestion publique et de la gestion privée.

Pourtant, le souci de disposer d'une base de comparaison avait conduit l'administration pénitentiaire à garder en gestion publique quatre des 25 établissements du programme 13 000, les autres étant mis en gestion déléguée. L'étude comparative des coûts respectifs de fonctionnement de ces établissements aurait pu être riche d'enseignement et permettre aujourd'hui de se référer à l'efficacité en connaissance de cause. Malheureusement, ce projet est resté mort-né et les quatre établissements concernés vont passer en gestion déléguée.

L'administration pénitentiaire n'est cependant pas restée inactive, et des efforts sont consentis pour la mise en place d'une comptabilité analytique crédible et utile. La mission gestion déléguée (MGD) indiquait en avril 2011 qu'une interface informatique unifiée et un plan comptable commun avaient été mis en place avec les gestionnaires délégués prestataires et partenaires afin d'avoir une connaissance globale et cohérente des coûts des diverses fonctions déléguées.

De son côté, la chef du bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion (SD5) de la sous-direction organisation et fonctionnement des services déconcentrés (SD) indique que la comptabilité analytique est « en train » d'être mise en place. Une chargée de mission a été nommée à cet effet en février 2011 et il est compté sur la fiabilité de CHORUS qui permettra de parvenir à un résultat dans de brefs délais.

Néanmoins, SD5 signale une difficulté résultant de la résistance du service facturier qui refuse de procéder à l'éclatement des factures de GD selon les fonctions concernées.

La DAP doit sans tarder achever la mise en place d'une véritable comptabilité analytique, afin de disposer enfin d'un outil simple et transparent, permettant des mesures et des comparaisons des coûts à périmètre homogène, pour l'ensemble du parc pénitentiaire.

## **B - Des constructions en PPP plus onéreuses**

Il est difficile de comparer les coûts de constructions des établissements bâtis en PPP où en conception réalisation. En effet, outre le type de commande publique, la différence peut procéder de nombreux facteurs comme la complexité de l'établissement considéré (nombre de quartiers par prison) ou l'évolution des contraintes assignées à l'administration pénitentiaires (normes européennes, obligation d'activité des détenus...).

**Tableau n° 4 : Coûts TTC de construction des établissements selon les types de commande publique**

(source : DAP)

TYPE DE COMMANDE PUBLIQUE	CFE (1) EN M€ COURANTS	CFE EN M€ CONSTANTS (VALEUR JANVIER 2008)	COUT A LA PLACE EN € CONSTANT	VARIATION DU COUT (2) (A LA PLACE)	COUT AU M <sup>2</sup> SHON EN €	VARIATION DU COUT (2) (AU M <sup>2</sup> )
CONCEPTION - REALISATION	204,2	209	108 300	-	2 455	-
AOT-LOA LOT 1	296,0	319	122 900	+ 13,5 %	2 605	+ 6,1 %
AOT-LOA LOT 2	202,0	213	138 900	+ 28,3 %	2 687	+ 9,5 %
PPP LOT 3 (CONTRAT DE PARTENARIAT)	270,0	270	145 500	+ 34,3 %	2 633	+ 7,3 %

(1) CFE : coût final estimé

(2) Taux de variation par rapport à l'option conception-réalisation

Selon le Ministère de la justice, les opérations réalisées dans le cadre de PPP sont plus coûteuses à court terme, car elles bénéficient d'une plus grande durabilité des matériaux, qui est censée permettre à moyen terme de diminuer les coûts d'entretien et de maintenance.

De plus, les loyers payés aux prestataires privés dans le cadre des contrats de partenariat (AOT-LOA et PPP) intègrent les rémunérations de ces partenaires et les frais financiers inhérents aux montages de ces opérations (coût de l'emprunt et coût du risque).

Pour les opérations réalisées ou à réaliser en contrats de partenariat (AOT-LOA ou CP) dont une partie du nouveau programme immobilier (NPI) selon les arbitrages de l'été 2010, le montant total des frais financiers liés aux investissements effectués devrait s'élever, en cumulé sur la totalité de la période des contrats, à 3,256 milliards d'euros.

En revanche les opérations réalisées en conception-réalisation sont généralement moins onéreuses car elles proposent des matériaux dotés d'une plus faible durabilité. En outre, les intérêts payés dans le cadre

d'opérations réalisées en conception-réalisation bénéficient des conditions plus avantageuses consenties à l'Etat emprunteur.

A partir de données retraitées par l'APIJ et par la direction de l'administration pénitentiaire (SD3) il a été procédé à une comparaison des coûts de construction par place de détenu, ou par m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (SHON), selon les divers types de commande publique. Il apparaît que, ramenés en euros constants (valeur de janvier 2008), le coût à la place varie de 108 300 € pour les établissements réalisés en conception-réalisation (loi MOP), pour le lot BOREMO, à 122 900 € pour les établissements réalisés en AOT-LOA du lot 1, à 138 900 € pour les établissements réalisés en AOT-LOA du lot 2, et à 145 500 € pour les établissements réalisés en contrat de partenariat pour le lot 3.

La comparaison des coûts au m<sup>2</sup> de SHON fait apparaître une plus faible variation des coûts, puisque ceux-ci varient de 2 455 € au m<sup>2</sup> pour les établissements en conception-réalisation à 2 633 € au m<sup>2</sup> pour les établissements réalisés en PPP, soit un écart de 7,3 %.

En tout état de cause, la comparaison des coûts de construction des prisons suivant qu'elles sont construites selon la procédure MOP de conception-réalisation ou selon les contrats de partenariats (AOT-LOA ou PPP), fait apparaître des coûts plus élevés pour les opérations partenariales (AOT-LOA et PPP).

Dans ce contexte, il n'apparaît pas que le coût à la place des établissements du NPI ait bénéficié d'une diminution liée notamment à l'effet d'expérience des programmes précédents. L'estimation du coût à la place pour les établissements métropolitains conduit à un coût moyen de 149 k€TTC / place (valeur janvier 2008).

Cette dérive des coûts, dont une partie s'explique sans doute par la sophistication croissante des cahiers des charges et des normes que l'administration impose, mériterait sans doute d'être davantage explicitée.

L'administration devra mieux justifier que la progression significative des coûts de construction en PPP ne résulte que de la sophistication croissante des cahiers des charges.

## **C - La délicate mesure du coût de la maintenance**

En ce qui concerne la fonction maintenance, il est particulièrement ardu de comparer les coûts des différents scénarios compte tenu de l'enchevêtrement des périmètres. En effet :

- pour les prisons en conception-réalisation, les dépenses de maintenance sont soit partagées entre l'administration (gros

entretien renouvellement GER) et le gestionnaire délégué (maintenance préventive) soit totalement à la charge de l'administration en cas de gestion publique.

- en AOT/LOA la maintenance est partagée entre le bailleur (GER) et le gestionnaire délégué (entretien, maintenance préventive).
- Enfin, en contrat de partenariat la maintenance (GER et préventive) est prise totalement en charge par le partenaire privé.

Néanmoins, le rapport de l'Inspection générale des finances d'avril 2009 sur « les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé » soulignait que « *la gestion déléguée présente un rapport qualité prix satisfaisant sauf sur la maintenance, où les établissements ne sont pas nécessairement mieux préservés qu'en gestion publique* ».

## **D - Un postulat de surcoût de la gestion publique qui ne résiste pas à l'examen**

### *a) L'affirmation d'un surcoût de la gestion publique*

Selon les chiffres présentés par l'AP dans le projet annuel de performance du PLF 2011 la gestion déléguée (GD) est nettement moins coûteuse que la gestion publique (GP). Ainsi, le coût de la « journée de détention par détenu » (JDD) est :

- pour les maisons d'arrêts, la JDD en GD est de 67,85€ pour 78,43€ en GP soit un surcoût de 16 % pour le public ;
- pour les centres de détention, la JDD en GD est de 83,42€ pour 91,35€ en GP soit un surcoût du public de 10 % pour le public ;
- pour les centres pénitentiaires, la JDD en GD est de 83,40€ pour 93,53€ en GP soit un surcoût de 12 % pour le public ;
- la JDD moyenne pour tous les types d'établissements (hors maisons centrales uniquement en GP jusqu'en 2011) est de 78,94€ en GD pour 86,59€ en GP soit un surcoût moyen de 10 % pour le public.

Les rédacteurs du PAP indiquent néanmoins que « *la comparaison est délicate* » : elle ne tient pas compte du fait que le secteur privé peut amortir certains de ses coûts sur plusieurs exercices et que le gestionnaire public est soumis à une comptabilité budgétaire. De plus, « *le parc*

*immobilier public est composé de nombreux établissements plutôt anciens, tandis que celui de la gestion déléguée est composé d'importantes structures récentes et génératrices d'économie d'échelle ».*

*b) Une affirmation à relativiser*

L'affirmation d'un surcoût de la gestion publique paraît pourtant devoir être relativisée. En effet, à périmètre comparable, la gestion publique semble au contraire moins onéreuse comme tend à l'illustrer l'exemple de Châteauroux et comme l'a admis le secrétariat général du Ministère de la justice et des libertés dans un courrier du 7 septembre 2011 : « (...) si le surcoût de la gestion privée n'est pas contesté sur le principe, il semble devoir être nuancé. ».

**Le centre pénitentiaire de Châteauroux**

Parmi les établissements visités lors de l'enquête de la Cour, le Centre pénitentiaire de Châteauroux apparaît particulièrement significatif. En effet, il est relativement récent puisqu'il s'agit d'un des 25 établissements du programme « 13 000 » construits dans le contexte de la loi Chalandon au début des années 1990. En outre, l'entretien et la gestion de Châteauroux paraissent donner satisfaction et lui ont permis d'obtenir la labellisation « RPE ». Surtout, il s'agissait d'une des 4 prisons de ce programme qui avaient été maintenues en gestion publique afin de disposer de données permettant de comparer avec les 21 autres établissements passés en gestion déléguée.

Or ce projet vertueux qui aurait dû permettre de disposer de données fiables et adaptées sur les coûts respectifs des deux modes de gestion n'a jamais été concrétisé et, vingt ans après, les 4 établissements témoins vont passer progressivement en gestion déléguée sans qu'il soit possible de penser que cela résulte de la prise en compte d'une plus grande efficacité de la gestion privée.

L'intérêt de l'exemple de Châteauroux procède surtout du fait que devant passer en gestion déléguée au 1<sup>er</sup> janvier 2012, il est possible de comparer, à égalité de périmètre, la charge représentée par la gestion publique et la gestion déléguée. Il doit être précisé que la dépense évoquée ne concerne que le fonctionnement (titre 3) puisque la maintenance de niveau 4+ et 5 (gros entretien renouvellement GER) reste à la charge de l'administration. Le tableau ci-dessous donne la comparaison du budget du titre 3 de l'année en cours avec le loyer prévisionnel de la gestion déléguée pour 2012 qui couvrira les mêmes services (source : Cour des comptes, données AP).

Châteauroux (K€)	gestion publique T3	gestion déléguée (HT)	surcoût GD
dépenses de fonctionnement	1 896	4 215	2 319
<i>dont restauration</i>	416	1088	672
<i>dont fluides</i>	449	358	-91

En première lecture, les charges de fonctionnement du centre de détention de Châteauroux vont plus que doubler avec le passage en gestion déléguée.

Il convient pour être équitable d'effectuer certaines corrections.

Une partie des dépenses du titre 3 subsisteront après le passage en gestion déléguée (frais d'affranchissement, frais de téléphone, etc.) pour environ 100 000 €

A terme, le passage en gestion déléguée devrait réduire le titre 2 de l'établissement puisque selon les derniers pointages 9 postes (un administratif, quatre agents techniques et quatre surveillants) devraient disparaître de l'effectif théorique de Châteauroux. Il s'agit de cadres C et B qui peuvent être valorisés à environ 400 000 € par an au total.

Enfin, l'arrivée de la gestion déléguée va permettre une montée en puissance de l'activité de formation professionnelle nettement sous dimensionnée en gestion publique. Il est possible de considérer que les dépenses consacrées par le gestionnaire délégué sur ce plan auraient dû l'être par le gestionnaire public. Il convient donc d'en tenir compte dans cette comparaison pour 730 000 € (selon le coût de fonctionnement estimatif annuel du marché de GD).

Après correction, le coût en gestion publique peut être estimé à 3 M€ à comparer aux 4,2 M€ du loyer dû au gestionnaire délégué. Il reste en première analyse un surcoût de 1,2 M€ ce qui apparaît important même si il doit sans doute encore être corrigé de deux à trois cent mille euros à la baisse pour tenir compte des particularités de Châteauroux (efforts de maintenance préventive à consentir par le gestionnaire délégué) et de l'amortissement d'investissements que devra effectuer le gestionnaire privé (parc de véhicule, buanderie, cuisine).

Par ailleurs, des études menées en interne par l'administration pénitentiaire au début des années 2000 vont aussi dans le sens d'un surcoût de la gestion privée. Ainsi, la direction interrégionale des services pénitentiaires du Nord a comparé de 2002 à 2004 le coût de la journée de

détention d'un détenu (JDD) de deux établissements de même taille (Maubeuge et Laon, 400 places), l'un en gestion publique, l'autre en gestion privée, il apparaît que le coût de la gestion publique est très nettement inférieur à celui la gestion déléguée (entre 20 et 32 % de différence selon les années).

L'enquête de la Cour en 2006 le confirme aussi. A périmètre comparable, il était relevé que le coût de la gestion déléguée apparaissait supérieur à la gestion publique et cela à qualité de service équivalente.

Surtout, en gestion publique l'administration reste en mesure de consentir des efforts sur l'efficacité et sur l'efficience, s'employer à améliorer la prestation et réduire le coût. En revanche, en gestion déléguée ou en PPP le coût est fixé d'avance par le contrat (hors pénalités) et l'administration ne peut plus entreprendre de diligences que sur la performance. Elle peut tenter d'obtenir une amélioration de l'efficacité mais ne peut plus réduire le coût.

Pour qu'une relation PPP soit pleinement justifiée, il conviendra à l'avenir de s'assurer préalablement à la décision que l'administration n'est pas en mesure de fournir par elle-même la prestation ou le service en cause à moindre coût.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*La mise en œuvre de partenariats publics privés (PPP) dans le domaine pénitentiaire sur le fondement de la loi de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 (AOT/LOA) puis de l'ordonnance du 17 juin 2004 (contrats de partenariats) est la poursuite d'une évolution entamée en 1987 avec la loi du 22 juin 1987 dite loi Chalandon. Bien qu'elle ait plus de 20 ans, la pertinence de la stratégie d'appel au privé reste incertaine. L'indéniable saut qualitatif représenté par l'introduction d'une obligation de résultat dans les contrats de gestion déléguée et les contrats PPP est récent.*

*La rédaction de l'ordonnance de 2004 a été contrainte par la décision du Conseil Constitutionnel du 26 juin 2003 selon laquelle le recours aux PPP devait être motivé par un impératif d'intérêt général. Ainsi, le choix du contrat de partenariat doit être précédé d'une « évaluation préalable » établissant sa pertinence. Il s'agit de travaux qui semblent avoir été menés avec rigueur et qui permettent de considérer les projets d'investissements en cause dans leur globalité et de façon prospectives. Néanmoins, il apparaît dans le même temps que ces évaluations sont plus menées pour justifier une décision prise en amont que pour aider à un choix futur.*

*Ce nouveau mode de commande publique est justifié par des contraintes financières et des impératifs d'efficacité. Il manque pourtant un bilan « coût et avantage » précis et détaillé qui établisse sans ambiguïté la supériorité du privé. De fait, il transparaît des différents arguments mis en avant par les acteurs des PPP pénitentiaires que l'assertion selon laquelle l'administration n'a plus les moyens et « ne sait pas faire » procède plus de la conviction que de la preuve.*

*Quoiqu'il en soit, les prisons construites dans un cadre de partenariat public privé (AOT/LOA et CP) correspondent aux besoins exprimés et constituent à de nombreux égards un progrès par rapport à l'antérieur. De même, la gestion déléguée d'une partie du fonctionnement des prisons (maintenance, services à la personne) offre un niveau de prestation d'une qualité incontestable.*

*Sur ces aspects, les cahiers des charges semblent donc avoir été correctement conçus et pour ceux des marchés de gestion délégués, améliorés au fil du temps. En revanche, il n'apparaît pas clairement, à ce stade, que la solution PPP soit la meilleure aussi bien en termes d'efficacité que d'efficience.*

*En effet, outre le fait que le « tout public » est potentiellement aussi efficace, rien n'établit que le privé soit « moins cher » et cela notamment en raison de l'apparente incapacité de l'administration pénitentiaire à mesurer précisément et à comparer ses coûts. De fait, l'affirmation d'un surcoût de la gestion publique ne résiste pas à l'examen. En effet, à périmètre comparable la gestion publique semble moins onéreuse comme tend à le montrer l'exemple du centre pénitentiaire de Châteauroux.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

*1. Tirer les leçons de 25 ans d'expérience ;*

*→ En organisant une mission d'évaluation pilotée par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) afin de tirer tous les enseignements de deux décennies de constructions nouvelles ;*

*→ En étudiant plus précisément les risques encourus par l'Etat lors de la construction d'un établissement nouveau, afin de limiter le coût de leur prise en charge par le secteur privé dans le cadre d'un PPP.*

*2. Comparer la performance*

*→ En achevant la mise en place d'une véritable comptabilité analytique ;*

- *En offrant à la gestion publique les mêmes outils de pilotage et de performance que le parc en gestion privée ;*
- *En veillant à l'existence de référentiels de comparaison : établissements témoins qui serviraient de repère pour de futures évaluations comparées.*

### *3. Améliorer le pilotage des contrats de partenariat*

- *En améliorant encore la gouvernance locale des contrats de partenariats, afin d'en garantir le respect et d'éviter des compromis locaux défavorables à l'administration ;*
- *En encadrant le système de remise de pénalités, de façon à prévenir toute dérive ;*
- *En adaptant la durée contractuelle aux types de fonction (plus longue pour la maintenance, plus courte pour les services à la personne) ;*

### *4. Maîtriser les coûts*

- *En vérifiant préalablement que l'administration que l'administration n'est pas en mesure de fournir par elle-même la prestation ou le service en cause à moindre coût.*
  - *En justifiant que la progression significative des coûts de construction en PPP ne résulte que de la sophistication croissante des cahiers des charges.*
-

# **Chapitre III**

## **La soutenabilité budgétaire des partenariats public-privé**

### **I - La progression rapide des crédits consacrés à la gestion déléguée**

#### **A - Une logique progressive d'externalisation**

Le recours à la procédure du contrat de partenariat public-privé (PPP) s'inscrit dans une logique d'externalisation des travaux et des services, qui remonte aux années 1980, et qui a connu diverses formes juridiques (contrats de gestion déléguée, contrats de bail pour les opérations réalisées selon la procédure AOT-LOA, contrats de partenariat pour les PPP). S'agissant des crédits du titre 3, la part des crédits externalisés (en gestion déléguée et en PPP) est passée de 40 % en 2009 à près de 50 % selon les prévisions pour 2011. Pour les crédits du titre 5, la part des crédits externalisés a progressé de 4,6 % en 2009 à 8,7 % selon les mêmes prévisions<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Annexe n°8

A la différence du dispositif d'AOT-LOA, qui ne prévoit de confier au bailleur que les seuls services « bâtimentaires » (entretien et maintenance), le contrat de partenariat (ordonnance de 2004) est susceptible d'intégrer la totalité des services à la personne couverts de façon traditionnelle par la gestion déléguée au sens de la loi du 22 juin 1987, tels que la restauration, l'hôtellerie, la cantine, le transport, le travail et la formation professionnelle des détenus. Si la durée de toutes les prestations n'est pas alignée sur celle du contrat de partenariat (30 ans au total ou 27 ans après la construction de l'ouvrage), la durée de 6 ans lie néanmoins durablement l'administration.

## **B - La part croissante des crédits de paiement alloués à la gestion déléguée**

La consommation des crédits de paiement de l'ensemble du ministère de la justice a progressé de 47 % entre 2002 et 2010. Dans ce total, la part des crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » a augmenté plus vite (+ 52 %) que celle des crédits hors titre 2 (+ 40 %). Ainsi, la part des crédits de paiement hors titre 2<sup>30</sup> (HT2), après avoir fortement augmenté jusqu'à près de 60 % (en 2005) de l'ensemble des crédits du ministère, a été ramenée à environ 38 % en 2010<sup>31</sup>.

Toutefois il apparaît que le montant des crédits ouverts et consommés au titre de la gestion déléguée a fortement augmenté entre 2002 et 2010. Les crédits consommés ont progressé de 118 %, alors que les crédits consommés du ministère de la justice (HT2) n'ont augmenté que de 40 %. Entre 2006 et 2010, la part des crédits consommés de gestion déléguée dans le total des crédits consommés HT2 du programme 107 a augmenté de 2 points, passant de 18,7 % à 20,7 %. Au cours de cette période 2006 à 2010, le montant des crédits consommés HT2 a progressé de 27,6 %.

---

<sup>30</sup> Titre 3 Dépenses de fonctionnement,  
Titre 5 Dépenses d'investissement  
Titre 6 Dépenses d'intervention

<sup>31</sup> Annexe n°9

**Tableau n° 5 : Montant des crédits ouverts et consommés au titre  
des marchés de gestion déléguée pour la période  
2002 à 2010**

en M€	Crédits ouverts MGD	Crédits consommés HT2 du P107	Crédits consommés MGD	différence	Part des crédits consommés de GD dans le total des crédits HT2
2002	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	91,8		<i>Nd</i>
2003	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	103,7		<i>Nd</i>
2004	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	115,0		<i>Nd</i>
2005	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	128,7		<i>Nd</i>
2006	141	757,2	141,4	615.8	18,7 %
2007	144,6	790,7	143,8	646.9	<b>18,2 %</b>
2008	180	861,9	167,7	694.2	19,5 %
2009	198,97	896,3	186,06	710.2	20,8 %
2010	240,24	966,4	200,5	765.9	<b>20,7 %</b>
<b>2010/2006</b>		<b>+ 27,6 %</b>	<b>+ 41,8 %</b>	<b>24.3 %</b>	
<b>2010/2002</b>			<b>+ 118 %</b>		

*Source : PAP, RAP et questions parlementaires*

Si l'on compare l'évolution des crédits relatifs aux marchés de gestion déléguée et celle des crédits relatifs aux autres crédits du titre 2, l'écart est encore plus significatif.

En effet la consommation de crédits HT2, hors marchés de gestion déléguée, est passée de 615,8 M€ à 765,9 M€ soit une augmentation de 24,3 %, alors même que la consommation de crédits relatifs aux marchés de gestion déléguée augmentait de 41,8 %. Il n'a pas été possible d'identifier, pour les exercices antérieurs à 2006, le montant des crédits ouverts au titre de la gestion déléguée, ceux-ci ne constituant pas, antérieurement à la mise en œuvre de la LOLF, un poste de dépenses faisant l'objet d'un suivi en tant que tel. Sur la période 2002 à 2010, le montant des crédits consommés au titre des marchés de gestion déléguée a plus que doublé, passant de 91,8 M€ en 2002 à 200,5 M€ en 2010.

**Tableau n° 6 : Evolution des CP de gestion déléguée de 2008 à 2012**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>marchés</b>	163,72	198,99	240,24	267,97	277,93
<b>COA</b>	16,23	21,79	25,05	20,27	12,16
<b>Sous-total GD</b>	<b>179,95</b>	<b>220,77</b>	<b>265,30</b>	<b>288,23</b>	<b>290,09</b>
<b>PAP</b>	<b>nd</b>	<b>222,27</b>	<b>269,35</b>	<b>291,03</b>	
		<b>-1,50</b>	<b>-4,05</b>	<b>-2,80</b>	<b>290,09</b>

COA = crédits d'ouverture et d'accompagnement

Au cours des années récentes, la croissance de la part des crédits de gestion déléguée s'est encore accélérée. En tenant compte des crédits d'ouverture et d'accompagnement (COA), qui sont nécessairement inhérents à l'exécution des marchés de gestion déléguée, les crédits de gestion déléguée ont augmenté de 180 M€ en 2008 à 290 M€ pour 2012, soit une progression de 61,2 % au cours des 4 années considérées.

### **C - Des charges de personnel qui continuent de progresser**

L'effectif des personnels pénitentiaires a augmenté de 39 % en 11 ans, passant de 25.256 au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à 35.121 au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Les crédits de titre 2 ont même été multipliés par trois de 1997 à 2011, passant de 615 à 1810 millions d'euros.

Cette progression importante s'est toutefois avérée inégale selon les filières : alors que l'effectif des personnels techniques est en légère décroissance, celui des personnels d'insertion et de probation a augmenté de plus de 60 % et celui des personnels de surveillance de près de 30 %.

La progression sensible des effectifs de l'administration pénitentiaire a été « absorbée » pour l'essentiel par l'ouverture de nouveaux établissements. Dans le même temps, la population carcérale a, elle aussi fortement augmenté. Or, la gestion déléguée et le recours aux nouvelles technologies (vidéosurveillance, détecteurs de présence) aurait dû permettre de redéployer de nombreux postes de fonctionnaires, dans un contexte de tension budgétaire et de sous-effectif régulièrement dénoncé par les partenaires sociaux.

Or, si l'externalisation des services assurés en gestion publique conduit l'établissement à transférer les dépenses de fonctionnement sur les marchés en gestion déléguée, elle ne lui permet pas d'économiser immédiatement les charges de personnel correspondant au personnel administratif affecté aux tâches désormais déléguées.

## **II - Un coût d'investissement différé**

### **A - Les modalités de comptabilisation des différentes formules de partenariat**

Le principe des loyers financiers, au cœur de la logique des partenariats public-privé, constitue une forme d'exception au principe de spécialité, l'un des piliers du droit financier, même sous le régime de la LOLF.

En effet, si la LOLF a encouragé la globalisation des budgets et la fongibilité des dépenses par programmes et actions, elle n'a pas pour autant supprimé l'affectation des crédits par nature, essentielle à la transparence de l'action gouvernementale vis-à-vis du Parlement.

Il convient de distinguer ce qui relève de l'investissement initial et de l'exploitation de l'établissement. Pour ce qui relève de l'investissement, les autorisations d'engagement correspondant à l'investissement sont engagées en début d'opération sur le titre 5, couverts ensuite par les crédits de paiement correspondants. La particularité – et l'intérêt pour l'administration – est l'étalement sur 30 ans de la couverture par les CP des AE ouvertes.

Pour ce qui est des loyers correspondant à l'exploitation, la maintenance et les services, la budgétisation s'effectue sur une base annuelle, en AE=CP, sur le titre 3. En réalité, ces crédits de titre 3 servent également à financer via un partenaire privé des dépenses auparavant considérées comme relevant du titre 2 (personnel, par exemple chauffeurs ou surveillant-cantinier) et du titre 5 (comme le gros entretien).

Cette situation est d'autant plus gênante que l'administration ou le Parlement n'ont pas accès à toutes les données comptables des entreprises concernées, par exemple en matière de politique d'endettement et d'amortissement des différents investissements réalisés dans le cadre des PPP.

Les modalités juridiques propres aux partenariats publics-privés (AOT-LOA ou PPP) s'appuient sur des règles spécifiques de budgétisation ou de comptabilisation, qui ne sont certainement pas étrangères à la faveur actuelle dont elles bénéficient.

**Tableau n° 7 : Les contrats de partenariat conclus dans le cadre du programme de 13 200 places**

<b>Lot</b>	<b>Site</b>	<b>Date de signature du contrat (S) ou d'affermissement (A)</b>	<b>Date de livraison du bâtiment</b>	<b>Année de paiement de la dernière annuité du loyer</b>
<b>Lot 1</b>	Roanne	S : février 2006	septembre 2008	2036
	Lyon Corbas	A : novembre 2006	décembre 2008	2036
	Nancy	A : mars 2007	février 2009	2037
	Béziers	A : août 2007	juillet 2009	2037
<b>Lot 2</b>	Poitiers	S : octobre 2006	juin 2009	2036
	Le Mans	A : août 2007	septembre 2009	2037
	Le Havre	A : novembre 2007	décembre 2009	2037
<b>Lot 3</b>	Réau	A : avril 2009	février 2011	2038
	Lille- Annœullin	A : décembre 2008	juin 2011	2038
	Nantes	S : février 2008	Janvier 2012 (prévisionnel)	2038

Source : DAP- APIJ

## **B - Une interprétation comptable malaisée**

L'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) avait recommandé, en février 2004, de classer les actifs liés à un partenariat public-privé comme actifs non publics et de ne pas les comptabiliser dans le bilan des administrations publiques lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

1) le partenaire privé supporte le risque de construction ;

2) le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants : celui de disponibilité ou celui lié à la demande. Si le risque de construction est supporté par l'Etat, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics. Dans cette hypothèse, les dépenses initiales en capital, relatives aux actifs, sont enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec pour conséquence d'être intégrées dans le déficit et la dette publique. En contrepartie de cette

dépense de l'Etat, la dette publique augmente sous la forme d'un « prêt imputé » du partenaire, qui fait partie du concept de la « dette de Maastricht ». Les paiements réguliers de l'Etat au partenaire ont un impact sur le déficit (ou l'excédent) public uniquement pour ce qui est de la partie relative aux achats de services et à l' « intérêt imputé ».

L'INSEE a procédé à l'occasion de la notification des comptes nationaux 2009 à la consolidation au sein du déficit public des investissements liés à ces projets (lots 1 et 2). A l'instar d'Eurostat, l'INSEE a opéré un durcissement de la jurisprudence mise en place en 2004, en affinant l'analyse de transfert des risques au prestataire privé. Celle-ci était initialement basée sur une approche en fonction du risque ; désormais c'est une approche analogue à celle de la comptabilité générale, reposant sur le contrôle de l'actif, qui est retenue. En comptabilité nationale, ce changement d'approche devrait conduire à rendre consolidant la plupart des PPP dès lors que les financements publics prédominent dans le montage. Cette part de financement public s'apprécie en cumulant les financements directs de l'ensemble des administrations publiques et indirects, notamment les garanties apportées à des financements privés (tout particulièrement les mécanismes du type cession Dailly).

La Cour note l'importance du tournant pris dans les modalités de comptabilisation des PPP au regard du déficit et de la dette, sous l'impulsion d'Eurostat et de l'INSEE. Elle considère néanmoins qu'il conviendrait en outre de mieux préciser dans les documents budgétaires la nature exacte des loyers financiers et les différentes opérations qu'ils permettent de financer, notamment pour la bonne information du Parlement.

### **III - La soutenabilité à moyen et long termes des contrats de partenariat**

#### **A - L'absence de projection de l'impact budgétaire à moyen terme**

Dans le cadre de la procédure de sélection des prestataires des contrats de partenariat et de détermination des échéanciers de financement, le critère de la soutenabilité budgétaire des opérations engagées n'est pas examiné, et cela conformément au texte de l'ordonnance de 2004. Selon cette ordonnance, le recours au contrat de partenariat peut être motivé, dans le cadre de l'évaluation préalable, par

l'urgence, par la complexité du projet à conduire, sur le fondement d'un bilan avantages/inconvénients au regard d'autres montages, mais non sur la base de l'examen de la soutenabilité budgétaire du projet.

Or les contrats de partenariat public-privé entraînent pour l'Etat une obligation juridique de paiement de loyers au cours de très longues périodes, et pour des montants croissants qui pèseront lourdement sur les capacités budgétaires dans ces années à venir. En quelque sorte, on préempte par avance les capacités budgétaires futures alors que celles-ci seront fortement réduites dans un contexte de contrainte budgétaire croissante.

La Cour recommande donc fortement de compléter les évaluations préalables par une étude de la soutenabilité budgétaire de chaque programme.

## **B - La rigidification du budget de l'administration pénitentiaire**

Le développement des opérations partenariales (AOT-LOA et PPP) ne manque pas de rendre plus rigide le budget du ministère de la justice dans un contexte budgétaire de plus en plus resserré.

### **1 - Un budget pénitentiaire structurellement rigide**

La Cour avait déjà noté dans son RPT de 2010 la forte rigidité du budget de la direction de l'administration pénitentiaire, conduisant à flécher certaines dotations votées en loi de finances sans réelle possibilité d'ajustement en cours de gestion (gestion déléguée ; santé des détenus ; placement sous surveillance électronique ; loyers budgétaires ; contrats de partenariat ; subvention versée à l'ENAP).

La part des dépenses incompressibles n'a cessé de croître ces dernières années : elle représente désormais 50 % du budget (soit 511 M€), contre à peine 34 % il y a trois ans (290 M€). Cette augmentation est due à l'importance prise par les crédits destinés à la gestion déléguée ainsi que pour les loyers versés pour les PPP. L'application de la mise en réserve vient aggraver les tensions.

En 2011, sur un budget de 1011,8 M€ en CP, le taux de mise en réserve conduit à geler 50,6 M€ (soit un taux de 5 %). En réalité, le gel s'impute intégralement sur le reste des crédits<sup>32</sup>, ce qui conduit à un taux effectif de mise en réserve de 10,1 %. Cette part « souple » du budget est

---

<sup>32</sup> Soit 500,9 M€ et 50 % du budget de la DAP.

constituée, d'une part, des dépenses immobilières (251,2 M€ en 2011) et, d'autre part, par les dépenses de fonctionnement des services et des établissements en gestion publique (238,2 M€). La DAP procède à des redéploiements en gestion afin de tenir compte des contraintes de l'exercice budgétaire.

Cet exercice atteint toutefois des limites compte tenu du fait que les enveloppes dédiées aux dépenses de fonctionnement des établissements en gestion publique ont atteint un seuil critique. S'agissant des dépenses immobilières, la DAP est engagée dans un important programme de construction qui ne peut pas être retardé en raison notamment de la mise en œuvre de l'encellulement individuel.

Les dépenses de gros entretien sont par ailleurs indispensables afin d'assurer le maintien en condition opérationnelle des établissements. S'agissant des dépenses de fonctionnement, il s'agit essentiellement de dépenses de fluides, d'alimentation, etc. qui sont corrélées au nombre de détenus hébergés. Les analyses présentées ci-après pèchent donc plutôt par optimisme quant à la rigidité croissante du budget de la direction de l'administration pénitentiaire. Il convient de noter avec la direction du budget que cette rigidification de la dépense est partiellement compensée par la prévisibilité des loyers dont le montant n'évolue ensuite qu'au rythme de leur indexation.

**Tableau n° 8 : Part des dépenses externalisées par rapport à l'ensemble des dépenses HT2**

	Exécution 2009		Exécution 2010		PLF 2011	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
GD	207,84	23 %	220,91	23 %	291,00	29 %
Santé (ACOSS et déconcentrées)	110,69	12 %	123,04	13 %	90,60	9 %
PSE	10,00	1 %	10,10	1 %	19,50	2 %
Loyers budgétaires	1,12	0 %	1,52	0 %	1,60	0 %
PPP	31,30	3 %	62,04	6 %	80,00	8 %
ENAP	25,67	3 %	25,90	3 %	28,20	3 %
<i>Sous-total</i>	<i>386,62</i>	<i>43 %</i>	<i>443,51</i>	<i>45 %</i>	<i>510,9</i>	<i>50 %</i>
Ensemble des dépenses HT2	896,25	100 %	976,34	100 %	1011,78	100 %

*Source : SD1, 26 janvier 2011*

## **2 - Des dépenses de personnel en croissance forte**

Dans un budget qui a progressé de 273 % entre 1997 et 2011, les crédits du titre 2 inscrits en LFI ont été multipliés par 2,9 entre 1997 et 2011, alors que les crédits du titre 3 n'ont été multipliés que par 1,8.<sup>33</sup>

## **3 - Une forte progression des dépenses de fonctionnement**

Au cours des années récentes, la montée en charge des dépenses relatives à la gestion déléguée et aux PPP, désormais supérieures aux dépenses de gestion publique, a entraîné une vive progression des dépenses de fonctionnement :

- ainsi les crédits alloués aux DISP relèvent quasi-intégralement du titre 3. Le budget total des DISP comprend les crédits destinés à la gestion déléguée et aux PPP ainsi que les crédits alloués à la gestion publique (moyens de fonctionnement des établissements en gestion publique, SPIP et siège des DISP), à la santé et au PSE. La part des dépenses externalisées (gestion déléguée et PPP) par rapport au montant total des crédits alloués aux DISP est passée de 34,9 % en 2007 à 52,3 % en 2011. Inversement la part des crédits destinés à la gestion publique a diminué de 65,1 % du montant total des crédits alloués aux DISP à 47,7 %. Depuis 2010, une part majoritaire des crédits déconcentrés est destinée à couvrir les dépenses externalisées (gestion privée et PPP) ;
- entre 2007 et 2011<sup>34</sup>, les crédits alloués aux DISP ont progressé de 40,5 %. Les crédits destinés à la gestion publique ont progressé de 2,8 %, tandis que les crédits destinés aux dépenses externalisées ont augmenté de plus de 110 %. Sur la période 2007 à 2011 (prévisions), les crédits alloués à la gestion externalisée ont progressé de 158 %.

## **4 - Une montée en puissance des loyers qui s'accélère**

L'augmentation des loyers effectivement payés entre 2009 et 2010 illustre les risques de très forte progression des dépenses de PPP.

---

<sup>33</sup> Annexe n°10

<sup>34</sup> Annexe n°11

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses de loyers effectivement payées entre 2009 et 2010, pour les opérations réalisées en AOT-LOA, c'est-à-dire indépendamment même des opérations qui seront réalisées dans le cadre de contrats de partenariat (PPP). Les dépenses de loyers augmentent en 2010, par rapport à 2009, de 27,7 M€ soit un taux d'augmentation des dépenses de près de 90 %.

**Tableau n° 9 : Loyers effectivement payés (en CP uniquement)**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Roanne</b>	10 470 977	9 333 477
<b>Lyon Corbas</b>	7 498 811	8 375 090
<b>Nancy</b>	5 896 431	8 226 741
<b>Béziers</b>	2 796 869	8 938 602
<b>Poitiers</b>	4 339 428	9 446 926
<b>Le Mans</b>	0	6 194 117
<b>Le Havre</b>	0	8 231 268
<b>Nantes</b>	0	0
<b>Lille</b>	0	0
<b>Réau</b>	0	0
	<b>31 002 516</b>	<b>58 746 221</b>

NB : La répartition entre T3 et T5 appliquée par les directions interrégionales (DISP) n'est pas significative pour les exercices 2009 et 2010. Ceci s'explique, en 2010 notamment, parce que le compte PCE pointant sur le T5 n'était pas accessible dans Chorus

## **5 - La progression des dépenses prévues pour les PPP**

Le contrat de PPP du lot 3 va peser de plus en plus sur les capacités budgétaires du ministère.

Ce contrat de PPP représente un coût, intérêts compris, de près de 2 Mds€ sur la période 2011 à 2038. Le montant total des intérêts au cours de la période s'élèvera à plus de 266 M€. Le montant total des loyers versés au titre de ce seul contrat passera de 19 M€ en 2011 à 53,6 M€ en 2012, et poursuivra une croissance annuelle pour atteindre 92,4 M€ en 2037<sup>35</sup>.

Plus globalement, les loyers payés au titre des lots réalisés dans le cadre de partenariats publics-privés, soit en AOT-LOA, soit en PPP selon l'ordonnance de 2004, enregistreront une vive croissance au cours des

<sup>35</sup> Annexe n°12

années 2011 à 2035, conformément aux échéanciers prévus contractuellement. Le montant payé en 2010 s'est élevé à 63 M€ Le total des loyers doublera d'ici 2014, où il atteindra 122 M€ Puis les loyers annuels continueront à progresser chaque année pour s'élever à plus de 178 M€ en 2035<sup>36</sup>.

Cette croissance rapide au cours des premières années se poursuivra ainsi au cours des 28 prochaines années, ce qui constitue une contrainte significative de soutenabilité budgétaire insuffisamment mise en évidence dans les dossiers de préparation des PPP.

## **IV - Le risque d'effet d'éviction sur les autres dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire**

### **A - La régulation budgétaire<sup>37</sup>**

La présentation synthétique, dans un tableau, des mouvements en plus et en moins ayant touché les crédits hors titre 2 du programme 107 depuis 2006 confirme le fait que les annulations de crédits hors titre 2, suite à des mesures de régulation, n'a pas diminué au cours de la période 2006 à 2010.

Mais il importe bien évidemment d'observer que, s'agissant des PPP et de la gestion directe, ces mouvements n'ont pas eu d'impact sur les dotations octroyées chaque année en loi de finances. En effet, l'administration pénitentiaire et la direction du Budget se sont entendues sur les dotations annuelles à partir d'hypothèses techniques partagées (taux d'occupation, indices de révision, etc.).

Les dotations se sont donc toujours révélées suffisantes jusqu'à aujourd'hui : aucune mesure de régulation n'a été imputée sur ces dotations, qui, en contrepartie, n'ont pas eu besoin de faire l'objet d'abondement en cours de gestion.

En revanche, les mouvements en gestion sur le budget du programme 107 ont concerné les autres postes de dépenses.

---

<sup>36</sup> Annexe n°13

<sup>37</sup> Annexe n°14

Les mesures de régulation ont conduit l'administration à effectuer des prélèvements sur les montants financiers normalement destinés à couvrir des dépenses immobilières, notamment d'entretien immobilier et de maintenance, afin d'abonder le fonctionnement des établissements en gestion publique, la santé des détenus et même en 2010, le titre 2.

La direction du budget note que cet argument relatif aux conséquences de la régulation n'est pas spécifique au programme 107 et que la mise en réserve peut être partiellement ou intégralement levée en cas de tension budgétaire en cours de gestion.

## **B - Le risque d'effet d'éviction lié à la croissance des loyers financiers**

La croissance rapide des loyers financiers versés au titre des AOT-LOA et des contrats de PPP au cours des années à venir et notamment au cours de la période 2012 à 2014 risque de peser sur les budgets de fonctionnement du ministère et d'entraîner un effet d'éviction qui s'exercera au détriment des autres programmes et des autres dépenses imputées sur le programme 107. L'administration pénitentiaire envisage de lancer un audit permettant d'évaluer les travaux nécessaires de gros entretien-renouvellement (GER) ainsi que de remise aux normes des bâtiments.

Cet audit établirait des préconisations, une programmation des travaux et un échéancier des coûts associés. Ainsi devrait être réalisée une mise en perspective parallèle des échéanciers de paiement des loyers relatifs aux contrats de partenariat et des opérations d'entretien et de réhabilitation des établissements.

La réalisation d'un audit des besoins de gros entretien – réparation (GER) apparaît nécessaire à la Cour, pour mesurer l'effort de mise aux normes nécessaire, et anticiper les effets d'éviction liés à la montée en charge des loyers PPP sur les autres dépenses du ministère.

## **C - Le tarissement progressif des crédits de maintenance**

Le ministère de la justice s'appuie, pour conduire sa politique immobilière sur le bureau des affaires immobilières (SD 3) de la direction de l'administration pénitentiaire et ses services déconcentrés et l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) qui a en charge les grands programmes de construction visant à réduire le taux de sur-occupation des établissements actuels et à fermer les plus vétustes.

## 1 - Des besoins importants

Les services déconcentrés de la DAP ont en charge la conduite des actions dédiées au maintien en conditions opérationnelles des établissements pénitentiaires et leur sécurisation. Le programme inclut tout d'abord la maintenance et le gros entretien, les réhabilitations menées par les services déconcentrés ainsi que les mises aux normes réglementaires : sécurité incendie (mise en œuvre de l'arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires et fixant les modalités de leur contrôle), le désamiantage, l'hygiène et la mise en conformité des cuisines.

En terme de gros entretien-renouvellement (non-compris les mises en conformité), le besoin théorique est de 93 M€an sur ce seul poste de dépenses ce qui représente environ 45 €HT /m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (Shon) soit 1,5 % du coût de construction à neuf. Le rapport de l'expert Périgée commandé par la DAP indique que « le seul gros entretien » nécessite environ 1,4 % du prix de revient actualisé pour un patrimoine de plus de 20 ans ». Un autre expert (Coteba) évalue ce ratio à 1,8 %.

Au vu des contraintes budgétaires du triennal, la programmation est bien inférieure aux besoins. Ainsi, en 2011, le budget de gros entretien et de mise en conformité s'élève à 42,8 M€ les opérations de mises en conformité (incendie, électricité, cuisine, hygiène, salubrité) ont été prioritaires et les autres opérations (dont le gros entretien) ont été lissées voire reportées de un à deux ans.

La nécessité de maintenir la spécificité pénitentiaire des établissements conduit la DAP à investir également dans le maintien en conditions opérationnelles afin de préserver la société des évasions, de maintenir détenues les personnes condamnées et de lutter contre les violences.

L'effort majeur à produire à ce titre réside dans la lutte contre les projections et dans l'amélioration de la sûreté « périmétrique » des établissements. Il s'agit notamment de procéder à l'installation de filets anti-projection, à la mise en place ou la réfection et la rehausse des clôtures du glacis et la mise en œuvre de dispositifs de sûreté passive (câbles à chocs et vidéosurveillance dans les cours de promenade notamment).

Il est également indispensable de faire évoluer les établissements existants dans leurs modes de fonctionnement et, ainsi, de mettre en œuvre les améliorations prévues par les règles pénitentiaires européennes

et désormais la loi pénitentiaire. S'agissant des règles pénitentiaires européennes, 57 établissements sont d'ores et déjà labellisés, et 130 d'ici fin 2011. Des efforts sont également faits pour le développement du travail et des surfaces d'activités.

De plus, l'amélioration de la prise en charge sanitaire et de la prévention du risque suicidaire, nécessite un effort particulier. De nouveaux référentiels relatifs aux unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et aux services médico-psychologiques régionaux (SMPR) induisent également une augmentation des locaux affectés à ces unités. L'objectif est que chaque UCSA dispose de locaux adaptés et fonctionnels et des équipements répondant aux technologies en place dans les établissements de santé.

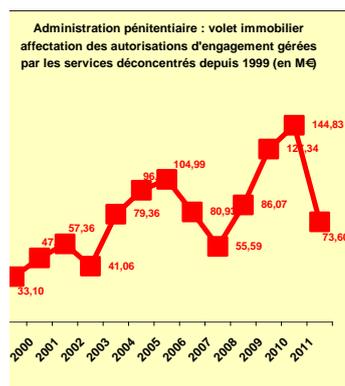
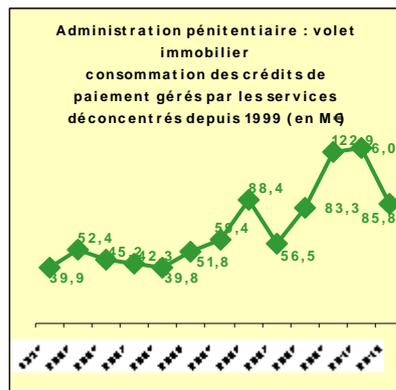
Des crédits sont également prévus pour la réalisation de quartiers spécifiques – semi-liberté, peines aménagées – (Bourg en Bresse, Chambéry, Poitiers, Bois-d'Arcy, Nanterre). La DAP rembourse aux centres hospitaliers les frais de sécurisation des unités hospitalières de soins ambulatoires (UHSA) chargées de l'hospitalisation psychiatrique des patients détenus, en vue de l'application des dispositions de l'article 48 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

Enfin, la part du budget dévolue aux services déconcentrés sert également de support de financement à la construction de la maison d'arrêt de Rodez (montage LOPSI) et à la rénovation du centre de détention de Nantes (mandat ICADE).

## **2 - Une programmation erratique**

Le budget alloué à la Direction de l'administration pénitentiaire pour mener ses actions immobilières connaît une courbe très fluctuante depuis ces 10 dernières années à la fois en termes d'autorisations d'engagement que de crédits de paiement. Malgré ces fluctuations, les dotations sont chaque année consommées en quasi-totalité.

**Tableau n° 10 : Evolution des AE et des CP immobilier gérés par les services déconcentrés de 1999 à 2011**



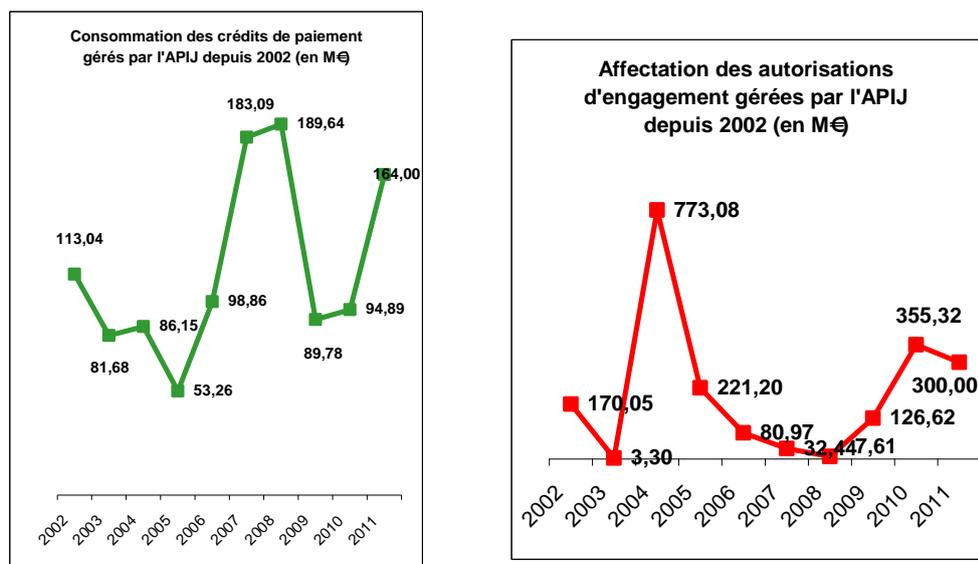
*Nota : pour 2011, il s'agit de prévisions*

### 3 - Les opérations menées par l'APIJ

(Pour 2011, il s'agit de prévisions)

L'APIJ a en charge la réalisation des nouveaux établissements pénitentiaires dans le cadre du programme 13.200 et du programme des grandes rénovations. Les crédits consommés par l'APIJ ont également connu de fortes fluctuations depuis 2002.

**Tableau n° 11 : Evolution des AE et des CP immobilier gérés par l'APIJ depuis 2002**



(Pour 2011, il s'agit de prévisions)

#### **4 - Des dotations d'investissement hors PPP appelées à diminuer**

La conclusion de contrats de bail ou de contrats de partenariat lie contractuellement l'Etat, pour des montants croissants, sur des périodes longues comme indiqué (28 ans pour le lot 3 en PPP). Le budget de l'Administration pénitentiaire ne cesse ainsi de se rigidifier, et ses marges de manœuvre budgétaire de se réduire. Dans le PAP 2011, les dotations d'investissement sont distinguées, dans le cadre du budget triennal, entre dotations d'investissement hors PPP et dotation d'investissement PPP.

Au total, alors même que les loyers relatifs aux contrats de partenariat en PPP pèseront encore peu sur les moyens budgétaires de l'administration pénitentiaire, la croissance des dotations d'investissement PPP devrait s'élever à 46,5 % entre 2011 et 2013, tandis que l'augmentation des dotations d'investissement hors PPP ne serait que de 36 %. Au total, la part de la dotation PPP dans le total des dotations d'investissement progressera de 24,2 % à 25,5 % au cours des trois prochaines années.

Une discipline accrue serait également souhaitable en ce qui concerne la maintenance des établissements, dont la programmation des moyens apparaît particulièrement erratique dans la période récente.

## **D - Le manque d'implication de l'Etat en ce qui concerne les établissements anciens**

### **1 - Des établissements démunis face à la pénurie**

Ainsi, d'après la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Dijon, l'établissement de Châteauroux, composé d'une maison d'arrêt et d'un centre de détention, n'a pas obtenu, dans le budget 2011, les moyens nécessaires aux programmes de gros entretien-renouvellement (GER). Les besoins de financement de l'entretien immobilier étaient estimés à 14 M€ pour 2011. Les crédits alloués se sont élevés à 6 M€ et ne permettant pas à cet établissement en gestion publique de poursuivre un programme d'entretien cohérent. Par ailleurs, s'agissant de la mise à niveau des équipements, les besoins étaient estimés à 3 M€ pour la période 2008-2011 mais les crédits alloués n'ont représenté que 0,9 M€ de plus affectés en totalité à la vidéo-protection.

La prison de Loos-les-Lille, installée dans une ancienne abbaye cistercienne et dans un bâtiment de type « cathédrale » construit en 1905, était avant sa fermeture progressive entre juin et octobre 2011 dans un état de délabrement avancé, présentant des risques pour la sécurité et la santé du personnel, comme des détenus. Pourtant, des travaux de mise en sécurité incendie et de réfection d'un ancien bâtiment pour femmes, transformé en centre pour les aménagements de peine, ont été engagés en 2009 et 2010, juste avant la décision de fermeture. Cette programmation à contretemps a coûté 1 million d'euros, alors que les bâtiments concernés sont destinés à être rasés.

De nombreux autres établissements nécessitent des travaux de rénovation et de réhabilitation. C'est le cas de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, dont la capacité théorique est de 450 détenus mais qui en héberge jusqu'à 1500. L'établissement, construit dans les années 70, a mal vieilli. L'administration pénitentiaire étudie actuellement les moyens de financer des travaux de rénovation. C'est également le cas du centre de détention de Châteauroux pour lequel un audit du bureau d'études SIOCOTEC a montré que d'importants investissements restaient à effectuer. Pour cet établissement en gestion publique, les efforts de rénovation et de maintenance, réalisés depuis sa construction, ont été insuffisants.

## **2 - La situation des maisons d'arrêt : les exemples de Fleury-Mérogis et de la Santé**

Pour des établissements insuffisamment entretenus, les coûts de rénovation ne sont pas très inférieurs aux coûts de reconstruction à neuf. S'agissant de l'établissement de Paris-la Santé, dont l'effectif a été ramené de 1300 places à 500 places, correspondant à un nombre de 650 détenus, il a été décidé de rénover le site existant afin de conserver dans Paris une capacité suffisante de détention et éviter d'inutiles frais de transferts. En souhaitant développer les activités d'insertion, les concepteurs sont en effet tenus de contracter les espaces destinés à la détention. Par ailleurs, la nécessité de favoriser la réinsertion ainsi que le maintien du tissu familial exige de conserver le site en centre urbain.

Enfin, le choix de maintenir le site de Paris-La Santé répond au souci d'éviter une trop forte concentration des établissements dans un département, la Seine-et-Marne, qui en est déjà largement doté (avec Réau, Meaux et Melun qui dispose d'un centre de détention et d'un centre de semi-liberté). Il est envisagé de porter la capacité de Paris-La Santé à 905 places. L'enveloppe initiale actualisée s'élevait à 476 M€ A ce jour, l'enveloppe retenue dans la cadre du nouveau programme immobilier, devant faire l'objet d'un partenariat public-privé (PPP), a été fixée à 521 M€

L'externalisation des opérations de rénovations, dans le cas de la rénovation d'établissements existants comme Paris-La Santé, reflète la difficulté pour l'Etat de poursuivre, dans la durée, des politiques de maintenance et de réhabilitation courante des établissements. La détermination du montant des crédits d'investissements ou de maintenance immobilière est soumise à de forts aléas.

Selon les estimations effectuées par un bureau d'études spécialisées (cabinet Péricée), il conviendrait de consacrer chaque année à la maintenance des sommes correspondant à environ 1,5 % de la valeur neuve des établissements, soit un montant annuel de 80 à 90 M€ afin d'assurer le maintien en l'état des moyens bâtimentaires.

Or en période de contraintes budgétaires, les crédits d'infrastructure et d'entretien immobilier constituent d'inévitables variables d'ajustement. Il apparaît clairement que les contrats de partenariat présentent l'avantage de sécuriser l'effort d'entretien et de renouvellement pendant la durée de vie de l'équipement.

D'autres motifs peuvent toutefois être également évoqués : l'insuffisance en nombre des personnels techniques, l'inadéquation entre les métiers techniques exigés et les métiers de l'administration

pénitentiaire (la surveillance des détenus), la complexité du fonctionnement technique des établissements (manque de qualification des personnels issus de l'administration), le degré et la rapidité d'obsolescence des équipements eux-mêmes soumis à de fortes exigences, la vétusté du parc des prisons dont un nombre important est constitué de bâtiments construits au 19<sup>ème</sup> siècle pour de tout autres usages (casernes, hôpitaux, etc.).

L'exemple de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis illustre également la difficulté de financer les coûts de rénovation des établissements les plus vétustes. Créée il y a une quarantaine d'années, Fleury-Mérogis héberge environ 4000 détenus. Sa reconstruction impliquant de créer de nouvelles prisons (4 ou 5 établissements selon les normes actuelles de capacité), il a été décidé de réhabiliter le site en étalant cette opération, menée en conception-réalisation, sur une longue durée (de 2006 à 2017). Le cas de Fleury-Mérogis rend compte de la difficulté de trouver des terrains pour construire ainsi que des obstacles ralentissant ou bloquant la réalisation des projets immobiliers.

La pertinence du choix de Fleury-Mérogis s'explique d'une part par sa date de construction (il y a 42 ans, ce qui permet d'avoir une vision sur un cycle de vie quasiment complet, sachant que les dépenses de gros entretien ne s'intensifient qu'à partir d'une durée de vie de 20/25 ans<sup>38</sup>), et d'autre part son mode de gestion (gestion publique). La maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, construite à usage de prison en 1968, fait l'objet d'une rénovation pour laquelle l'Etat a dégagé une enveloppe de 470 millions d'euros dont 400 millions d'euros ont déjà été affectés. Ce programme de rénovation était justifié par l'état de vétusté très avancé des bâtiments, leur non conformité et par l'obsolescence des installations notamment techniques.

Les travaux de rénovation ont commencé en janvier 2006, pour une durée de l'ordre de 11 ans. Ils sont réalisés par tranches successives pour permettre le maintien en activité de la structure. A l'issue de la rénovation, prévue en 2017, la capacité théorique d'hébergement de Fleury-Mérogis devrait être de 3 590 places. Le coût de rénovation à la place est de 131 k€TTC, soit un coût quasi-identique à un établissement neuf. Par ailleurs, des travaux de gros entretien ont été réalisés en plus

---

<sup>38</sup> A partir de 20/25 ans, s'opèrent les premières opérations de GER pour les équipements techniques et le clos et couvert,

(de l'ordre de 15 M€, ce qui paraît, selon la DAP, très inférieur au besoin<sup>39</sup>).

Sur un plan macroéconomique, on peut donc estimer le ratio de GER (gros entretien-renouvellement) à 2,5 % (renouvellement complet sur une période de 40 ans).

Il est à noter, que dans le cas des contrats de PPP, le ratio de GER pris en compte est de l'ordre de 1,3 % du montant des travaux (soit un renouvellement complet sur une période de 77 ans). Ce résultat est issu de l'analyse des offres techniques et financières du lot 3. A noter que les provisions mises en place pour le GER dans les 3 offres du lot 3 étaient cohérentes entre elles. Les surinvestissements initiaux (de l'ordre de 3 %) et les plans de pérennité mis en place par les partenaires privés et leur savoir-faire leur permettent une optimisation de ce poste. Les plans de pérennité sont contractualisés avec les bailleurs avec des exigences et des contrôles sur le maintien de la valeur.

Ces situations décrites conduisent à critiquer les à-coups budgétaires et l'insuffisance des crédits qui affecte en priorité les moyens de maintenance immobilière ne permettant pas d'assurer une politique de maintenance immobilière à long terme.

## **V - Le risque budgétaire**

### **A - Un nouveau programme immobilier ambitieux**

Le plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire vise à assurer des conditions dignes de détention, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes, et à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009 par le Parlement. Le plan doit permettre d'augmenter les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire dans le but d'améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et d'assurer l'encellulement individuel des détenus.

Il est ainsi prévu la construction de 23 nouveaux établissements (dont deux Outre mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris la Santé (MAPLS) déjà citée, du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que

---

<sup>39</sup> Le rapport de l'expert Périgée commandé par la DAP indique que « le seul gros entretien » nécessite environ 1,4 % du prix de revient actualisé pour un patrimoine de plus de 20 ans »

de l'extension du centre pénitentiaire de Ducos. D'ici la fin de l'année 2017, 14 000 nouvelles places remplaceront les 9 000 places actuelles vétustes. La France sera alors dotée de plus de 68 000 places de prison, dont plus de la moitié auront été ouvertes après 1990. Le choix des établissements à fermer a été dicté par leur vétusté, leur inadéquation fonctionnelle sauf à engager d'importants travaux de restructuration et par l'impossibilité de mettre en œuvre les prescriptions de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes.

La fermeture des établissements concernés devrait intervenir entre 2015 et 2017 avec toutefois les désarmements anticipés des maisons d'arrêt de Cahors en 2012, de Chartres et d'Orléans en 2013 (lié à l'ouverture du futur établissement de Orléans-Saran), et de la MA et du CD de Lille-Loos mi-2011 (lié à l'ouverture du CP Annœullin).

L'APIJ est chargée, par mandat de la DAP, de rechercher des terrains en liaison avec les préfetures et de conduire la construction de la totalité des nouveaux établissements. A ce titre, les préfetures ont été saisies par le directeur de cabinet du Ministre en avril 2010 afin de recenser les sites potentiellement éligibles au cahier des charges de l'administration pénitentiaire. La priorité de l'administration pénitentiaire est de rechercher des sites très proches des grandes agglomérations afin de bénéficier d'une offre de services indispensable à ce type d'établissement (hôpitaux, police, éducation nationale, réseau associatif dense, offres de logements) et d'une desserte satisfaisante par les transports en communs.

## **B - Un recours massif au PPP**

### **1 - La généralisation du montage PPP**

La construction de 23 nouveaux établissements (dont 2 en outre mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris la Santé (MAPLS), du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que de l'extension du centre pénitentiaire de Ducos sont ainsi prévues. Vingt établissements se feront en mode PPP (sous réserve du résultat des évaluations préalables), avec en plus l'établissement d'Aix, soit 21 établissements en PPP pour un total de 11 930 places.

### **2 - Un budget prévisionnel élevé**

Ce budget est construit sur un coût à la place tenant compte du nouveau concept d'établissement : les établissements à réinsertion active

(ERA). Ce nouveau concept s'articule autour des points majeurs suivants :

- application des régimes différenciés consacrés par la loi (régime de détention adapté à la personnalité du détenu) avec des quartiers mode ouvert et mode fermé, reposant sur l'évaluation dès l'entrée,
- encellulement individuel : le taux d'encellulement individuel sera de 95 % et la taille des cellules sera fixée à 8,5 m<sup>2</sup><sup>40</sup>, ce qui rend impossible le doublement,
- développement des activités : l'objectif est de proposer 5 heures d'activité par jour à chaque détenu,
- maintien des liens familiaux : chaque établissement se verra doté d'unités de vie familiale et/ou de parloirs familiaux, ce qui permettra à chaque détenu de bénéficier d'un parloir de ce type par trimestre comme le prévoit la loi,
- développement des UCSA pour la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux,
- prise en compte des retours d'expérience du programme 13200 (notamment « humanisation » des prisons, lutte contre le caractère anxiogène, fiabilisation des installations de sûreté active, etc.)

Ce budget intègre en plus les surcoûts liés à 12 plateformes de transfèrement, à 7 ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) et à la réversibilité de certains quartiers fermés. Le besoin total en AE pour le nouveau programme immobilier (NPI) (en M€ TTC) est de : 504 M€ en 2011, 2 177 M€ en 2012, et 3 067 M€ en 2013.

### **C - La forte augmentation prévisionnelle de la charge des loyers**

L'enveloppe globale du nouveau programme immobilier (NPI), pour l'ensemble des lots prévus (dont les lots A et B ne constituent que le commencement de mise en œuvre), a été arrêtée, dans le cadre du plan triennal 2011, à un montant global de 5 424 M€, en coût estimé (CFE) 2008, mais 5 605 M€ en coût 2010. S'il n'est pas prévu de budgéter de CP pour les années du triennal 2011-2013, car les décaissements ne

---

<sup>40</sup> Hors outre mer

commenceront qu'en 2015, les dotations d'AE ont été inscrites à raison de 504 M€ au titre de 2011, 2 045 M€ au titre de 2012 et 2 873 M€ au titre de 2013.

Conformément à l'annonce du Garde des Sceaux le 5 mai 2011, il convenait d'ajuster les AE arbitrées en 2010 en fonction du nouveau programme fonctionnel arrêté par l'Etat. L'objectif de réalisation du programme serait alors reporté en 2017, d'après les indications fournies par le ministère de la justice, avec de possibles glissements compte tenu des différents aspects opérationnels et logistiques du programme.

Ainsi en tenant compte de mesures supplémentaires prévues par la DAP (surcoûts liés à 12 plateformes de transfèrement, à sept ateliers RIEP et à la réversibilité de certains quartiers fermés) et de l'ajustement du NPI annoncé par le Garde des Sceaux le 5 mai 2011, le besoin total en AE NPI (en M€ TTC) serait, selon les hypothèses de travail de la DAP arrêtées courant juin 2011, de : 491 M€ en 2011, 1 852 M€ en 2012, 2 878 M€ en 2013, et 614 M€ en 2014, soit un total de 5 835 M€ correspondant à une augmentation des besoins d'AE par rapport au montant arbitré en 2010 de 411 M€ (7,6 % du montant total du NPI arbitré en 2010).

Ce montant de 5 835 M€ peut être comparé au montant de 550 M€ prévu pour le contrat de PPP relatif au lot 3 du programme de 13 200 places. Le programme NPI coûtera donc plus de 10 fois plus cher. C'est dire combien ce nouveau programme devrait peser, au cours des prochaines décennies, sur les finances publiques, s'il est mis en œuvre conformément aux engagements récents.

Les conséquences budgétaires du nouveau programme immobilier devraient donc s'exercer de façon de plus en plus significative au cours des 10 ou 20 prochaines années, durant une période qui devra aussi supporter la montée en charge rapide des contrats de partenariat signés entre 2009 et 2010 (lots 1, 2 et 3 du programme de 13 200 places). Certes il n'est pas envisagé d'ouvrir des CP avant l'exercice 2014, voire 2015. Au moment du contrôle de la Cour, en mai 2011, il n'avait pas encore été réalisé, compte tenu du niveau d'avancement de la procédure de PPP, de séquençage des loyers sur les années couvertes par le PPP. Or il ne fait pas de doute que les paiements de loyers correspondant au NPI (lots A et B) ne feront qu'alourdir très fortement les remboursements prévus contractuellement au titre des contrats de partenariat (AOT-LOA et PPP) du programme 13 200.

Jusqu'en 2014, l'Etat ne déboursa aucune somme au titre du nouveau programme immobilier. Mais en 2015, les sommes à verser au titre des investissements s'élèveront à 77,6 M€, puis 143,3 M€ en 2016, et 207,6 M€ chaque année de 2017 à 2041.

**Au cours des 29 prochaines années, l'Etat versera donc 5,605 Md€ au titre de l'investissement, dont 2,595 Md€ correspondant à la quote-part de frais financiers, et 10,902 Md€ au titre du fonctionnement, soit un total de 16,507 Md€<sup>41</sup>**

Comme en témoignent les tableaux 12 et 13 ci-après, en raison de leur vive progression au cours des prochaines années, les loyers financiers des différents programmes (AOT/LOA ou contrat de partenariat) absorberont inévitablement une part croissante de l'ensemble des crédits de fonctionnement alloués au ministère.

---

<sup>41</sup> Annexe n°15

**Tableau N° 12 : dépenses PPP consolidées (investissement, financement et fonctionnement) de 2009 à 2044**

en K€	Dépense PPP globale		2009/2044
	lots 1,2 et 3	NPI	total
2009	28 991		<b>28 991</b>
2010	63 267		<b>63 267</b>
2011	81 670		<b>81 670</b>
2012	117 103		<b>117 103</b>
2013	120 555		<b>120 555</b>
2014	122 404		<b>122 404</b>
2015	124 312	166 171	<b>290 483</b>
2016	126 279	310 900	<b>437 179</b>
2017	128 312	449 818	<b>578 130</b>
2018	130 410	457 399	<b>587 809</b>
2019	132 575	465 226	<b>597 801</b>
2020	134 808	473 304	<b>608 112</b>
2021	137 117	481 644	<b>618 761</b>
2022	139 498	490 254	<b>629 752</b>
2023	141 957	499 143	<b>641 100</b>
2024	144 494	508 320	<b>652 814</b>
2025	147 117	517 794	<b>664 911</b>
2026	149 824	527 577	<b>677 401</b>
2027	153 618	537 677	<b>691 295</b>
2028	155 503	548 105	<b>703 608</b>
2029	158 485	558 873	<b>717 358</b>
2030	161 563	569 992	<b>731 555</b>
2031	164 742	581 473	<b>746 215</b>
2032	168 023	593 329	<b>761 352</b>
2033	171 417	605 572	<b>776 989</b>
2034	174 920	618 215	<b>793 135</b>
2035	178 539	631 271	<b>809 810</b>
2036	169 898	644 756	<b>814 654</b>
2037	128 931	658 682	<b>787 613</b>
2038	64 770	673 064	<b>737 834</b>
2039		687 919	<b>687 919</b>
2040		703 262	<b>703 262</b>
2041		719 109	<b>719 109</b>
2042		657 832	<b>657 832</b>
2043		609 018	<b>609 018</b>
2044		562 147	<b>562 147</b>
<b>Total</b>	<b>4 021 102</b>	<b>16 507 846</b>	<b>20 528 948</b>

Source : Administration pénitentiaire (détails annexes 13, 14, 15 et 16)

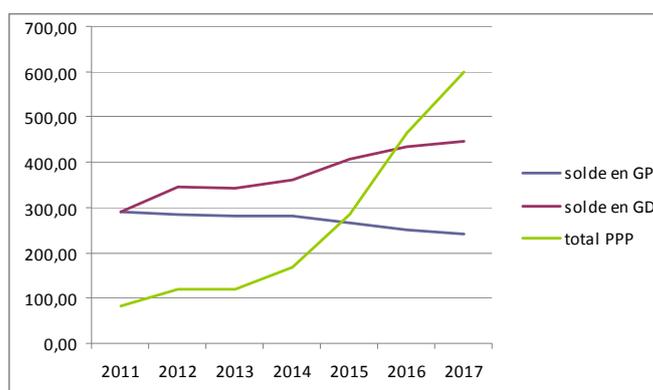
Nota : dépenses prévisionnelles de l'ensemble des opérations PPP : lot et 2 (AOT/LOA) et lot3 (contrat de partenariat CP) du programme 13 200 et NPI en CP.

En tout état de cause, la simulation ci-dessous des CP nécessaires de 2011 à 2017 au paiement des loyers de gestion déléguée et des PPP des programmes 13200 et NPI ainsi qu'au maintien du niveau actuel de charge de fonctionnement de la gestion publique et des dépenses d'investissement hors PPP montre qu'en euro valeur 2011, le budget hors titre 2 de l'administration pénitentiaire devra être multiplié par deux d'ici 6 ans.

**Tableau n° 13 : Besoin de financement 2011 – 2017**  
**Répartition des CP HT2 et T5 entre gestion publique,**  
**déléguée et PPP**

en M€	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
gestion publique	302	302	302	302	302	302	302
EP fermé en GP	-13	-18	-21	-22	-35	-52	-62
<b>solde en GP</b>	<b>289</b>	<b>284</b>	<b>281</b>	<b>280</b>	<b>267</b>	<b>250</b>	<b>240</b>
gestion déléguée	270	270	270	270	270	270	270
nouveaux EP en GD	21	74	73	91	137	163	176
<b>solde en GD</b>	<b>291</b>	<b>345</b>	<b>344</b>	<b>361</b>	<b>407</b>	<b>433</b>	<b>447</b>
<b>Invest. T5 hors PPP</b>	<b>173</b>	<b>269</b>	<b>277</b>	<b>326</b>	<b>281</b>	<b>231</b>	<b>437</b>
gestion en PPP socle	63	63	63	63	63	63	63
gestion en + (NPI)	19	56	57	105	220	402	537
<b>total PPP</b>	<b>82</b>	<b>119</b>	<b>120</b>	<b>169</b>	<b>284</b>	<b>465</b>	<b>600</b>
<b>Total</b>	<b>835</b>	<b>1 017</b>	<b>1 022</b>	<b>1 136</b>	<b>1 239</b>	<b>1 380</b>	<b>1 723</b>
ratio privé/public	81 %	84 %	83 %	88 %	126 %	187 %	155 %

Source : Administration pénitentiaire.



Source : Administration pénitentiaire (en millions d'euros)

## ————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

La logique progressive d'externalisation des fonctions pénitentiaires non régaliennes se traduit par une part croissante de crédits consacrés à la gestion déléguée. Ainsi, de 2002 à 2010 les crédits consommés de gestion délégués ont augmenté de 118 % tandis que dans le même temps les crédits consommés du ministère de la justice (hors titre 2) n'ont augmenté que de 40 %.

Mais dans le même temps, l'élargissement du périmètre d'intervention du secteur privé dans les prisons n'a pas d'impact notable sur les charges de personnels qui continuent de progresser (augmentation de 200 % des crédits de titre 2 de 1997 à 2011).

Surtout, la Cour observe que les projets PPP sont lancés en l'absence de projection à moyen et long terme des crédits de paiements. En effet, il n'est fait aucun examen de la soutenabilité budgétaire du projet dans le cadre des évaluations préalables requises par l'ordonnance de 2004.

Si chaque opération de contrat de partenariat n'est pas inévitablement porteuse de dérive budgétaire, l'addition progressive et la sédimentation de plusieurs programmes financés par appel au secteur privé ne manquera pas d'entraîner, au cours des prochaines décennies, une vive progression des dépenses de loyers budgétaires dont les effets cumulés n'ont d'ailleurs pas été explicitement appréhendés.

Si l'on consolide les échéanciers de paiement des loyers relatifs aux contrats de partenariat signés à ce jour (AOT-LOA des lots 1 et 2, PPP du lot 3), et des contrats de partenariat qui pourraient être conclus dans les prochains mois ou prochaines années conformément aux arbitrages effectués dans le cadre du budget triennal 2011-2013 relatifs au nouveau programme immobilier (NPI), force est de constater que les dépenses de loyers devraient connaître une vive augmentation au cours des années à venir.

Calculées en euros constants, les dépenses de loyers correspondant aux investissements passeraient de 35 M€ en 2010 à plus de 263 M€ en 2017, soit une multiplication par 7,5 et les dépenses de loyers relatives à la part investissement et à la part fonctionnement de 95,4 M€ à 567,3 M€, soit une multiplication par près de 6.

Pour le nouveau programme immobilier (NPI) qui doit permettre la création de 14 000 places de prison, le montant total qui devrait être

déboursé par l'Etat serait de 16,4 Milliards d'euros de 2010 à 2044 (valeur de janvier 2011)

*C'est dire l'importance du ressaut budgétaire qu'il conviendra d'enregistrer au cours des prochaines années, en dotant les lignes budgétaires correspondantes des crédits complémentaires nécessaires alors que, jusqu'à ce jour, il ne semble pas que des économies aient été réalisées en contrepartie dans le secteur public.*

*De plus, l'addition des contrats de partenariat, dont l'effet est certes indolore dans les premières années, devrait entraîner une hausse très significative des dépenses obligatoires relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, et de ce fait, des risques d'éviction des autres dépenses de fonctionnement.*

*La Cour formule les recommandations suivantes, pour évaluer la soutenabilité budgétaire :*

- améliorer l'information du parlement par une plus grande précision des documents budgétaires sur la nature exacte des loyers financiers et des différentes opérations qu'ils permettent de financer ;*
  - réaliser un audit des besoins de gros entretien – réparation (GER) pour mesurer l'effort de mise aux normes nécessaire, et anticiper les effets d'éviction liés à la montée en charge des loyers PPP sur les autres dépenses du ministère ;*
  - veiller à maintenir une discipline accrue pour la maintenance des établissements, dont la programmation des moyens apparaît particulièrement erratique dans la période récente ;*
  - compléter les évaluations préalables par une étude approfondie de la soutenabilité budgétaire à l'occasion de chaque projet de contrat de partenariat ;*
  - mesurer la soutenabilité budgétaire de l'ensemble des contrats de partenariat en cours.*
-

## Conclusion générale

La décision de recourir au partenariat avec le secteur privé permet principalement d'échapper aux contraintes du financement classique des investissements de l'Etat, et de sécuriser, sur la durée, l'effort de construction et de maintenance des établissements, que la politique pénale et les normes européennes rendent nécessaires.

Cette décision doit pouvoir être mesurée dans toutes ses conséquences, sur le long terme. De ce point de vue, la Cour pose la question de la soutenabilité budgétaire de la politique des PPP.

Si l'on consolide les échéanciers de paiement des loyers relatifs aux contrats de partenariat signés à ce jour (AOT-LOA des lots 1 et 2, PPP du lot 3), et des contrats de partenariat qui pourraient être conclus dans les prochains mois ou prochaines années conformément aux arbitrages effectués dans le cadre du budget triennal 2011-2013 relatifs au nouveau programme immobilier (NPI), force est de constater que les dépenses de loyers devraient connaître une vive augmentation au cours des années à venir.

Calculées en euros constants (valeur janvier 2011), c'est-à-dire hors effet d'indexation, les dépenses de loyers correspondant aux investissements passeraient de 35 M€ en 2010 à plus de 263 M€ en 2017, soit une multiplication par 7,5 et une augmentation en valeur absolue de 228 M€, les dépenses de loyers relatives à la part investissement et à la part fonctionnement de 95,4 M€ à 567,3 M€, soit une multiplication par près de 6 et une augmentation en valeur absolue de 471,9 M€.

C'est dire l'importance du ressaut budgétaire qu'il conviendra d'enregistrer au cours des prochaines années, en dotant les lignes budgétaires correspondantes des crédits complémentaires nécessaires alors que, jusqu'à ce jour, il ne semble pas que des économies aient été réalisées en contrepartie dans le secteur public. L'addition des contrats de partenariat, dont l'effet est certes indolore dans les premières années, devrait entraîner une hausse très significative des dépenses obligatoires relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, et de ce fait, des risques d'éviction des autres dépenses de fonctionnement.

Encore le tableau joint en annexe est-il basé sur une valeur de janvier 2011, c'est-à-dire qu'il ne prend pas en compte les effets de l'indexation. Si l'on tenait compte des conséquences de l'indexation contractuellement prévue, il faudrait augmenter encore les prévisions de dépenses de loyers à la charge de l'administration.

A titre de comparaison, en valeur indexée, les dépenses de fonctionnement relevant du nouveau programme immobilier (NPI) seraient estimées à 265,7 M€ en 2020, alors qu'en valeur janvier 2011, ces dépenses devraient s'élever à 208,9 M€. Sur l'ensemble de la période considérée, soit de 2010 à 2044, le montant total déboursé par l'Etat serait de 16,4 Mds€ en valeur de janvier 2011, et de 23,8 Mds€ en valeur indexée. La quote-part de loyers liée aux frais financiers s'élèverait à 3,256 Mds€. En valeur indexée, le montant total des loyers déboursés par l'administration pénitentiaire (investissement et fonctionnement), au titre des lots 1, 2 et 3 et du nouveau programme immobilier (hypothèse arbitrage triennal) passerait de 95,4 M€ en 2010 à 567,3 M€ en 2017, soit une multiplication par 6, et une augmentation en valeur absolue de 471,9 M€.

A la question de la soutenabilité budgétaire, posée lors d'entretiens à la direction du budget, les représentants de cette direction ont longtemps opposé la notion d'annualité budgétaire, voire celle des engagements pris dans le cadre du budget triennal. Et il est vrai que les autorisations d'engagement couvrent la totalité de la part investissement du programme pendant toute la réalisation de ce programme. Mais cette réponse ne paraît pas satisfaisante tant les efforts budgétaires qui seront demandés au cours des années à venir devraient rapidement progresser. En effet l'examen de la soutenabilité budgétaire et sa vérification préalable impliquent l'établissement d'une programmation budgétaire à court, moyen et long terme.

Dans sa réponse à la Cour sur contrôle de la gestion des moyens opérationnels de la préfecture de police de Paris, portant sur le financement en PPP du dispositif de vidéo-protection à Paris, le directeur du budget indiquait qu'il formulerait prochainement des propositions destinées à renforcer, au côté de l'évaluation préalable obligatoire requise pour recourir à un mode dérogatoire de la commande publique de type PPP, l'évaluation de la soutenabilité budgétaire d'un projet. Il précisait : *« le pouvoir adjudicateur devra produire de façon concomitante à l'évaluation préalable une étude de soutenabilité budgétaire. Cette étude précisera les conséquences du projet de contrat sur les finances publiques à court et moyen terme ».*

Dans sa réponse à la Cour sur les PPP pénitentiaires, le directeur du Budget reprend les mêmes termes. Une étude de soutenabilité budgétaire devra à l'avenir permettre au ministre chargé du budget d'apprécier en pleine connaissance de cause les conséquences d'un projet de PPP lorsqu'il doit donner son accord à la signature du contrat, conformément à l'article 3 du décret n°2009-242 du 2 mars 2009. Un

projet de décret suivi d'une circulaire précisant le contenu de cette demande, doit prochainement être soumis au conseil d'Etat.

De manière générale, la Cour juge nécessaire de compléter les évaluations préalables par une étude poussée de la soutenabilité budgétaire de chaque projet de contrat de partenariat et de mesurer la soutenabilité d'ensemble des programmes pénitentiaires prévus.

Il conviendrait aussi de revoir les modes de sélection entre gestion privée et gestion publique afin d'étayer les choix de façon plus rigoureuse au moment où la gestion privée va prendre une place prépondérante dans les coûts pénitentiaires.

## **Annexes**

## Annexe n° 1

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBI KCC A1010007 CDC  
LIBERTÉ 03/12/2010

Le Président

PARIS, le 1<sup>er</sup> décembre 2010

n° 1080

*Cher* Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

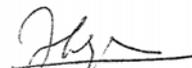
- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Très amicalement*

  
Jérôme CAHUZAC

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU  
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 1089

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

KCC A1010798 CDC

30/12/2010

PARIS, le

24 DEC. 20

24 DEC. 20

*Cher,* Monsieur le Premier Président, *Cher Andrew,*

Le mercredi 22 décembre 2010, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre Bayle, accompagné de magistrats de la Cour, a rencontré successivement trois membres de la commission des Finances afin de cerner l'objet, la méthode et le calendrier de trois enquêtes demandées à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Il me semble utile de vous faire part des conclusions de ces échanges.

Au cours d'une première réunion, M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial de la mission *Sécurité*, s'est entretenu avec MM. Jean-Pierre Bayle et Gérard Ganser de l'enquête portant sur *l'évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens*. Cet échange de vues a permis de constater que les deux sujets étaient bien distincts.

S'agissant des transferts de zones de compétences entre police et gendarmerie, l'enquête serait centrée sur les années 2000. Selon la méthode envisagée, sous réserve de vérification de sa pertinence, la Cour des comptes s'appuierait sur un échantillon d'une demi-douzaine de départements, correspondant à des situations variées, tant du point de vue du poids de leur population urbaine que de l'évolution récente de la délinquance.

Quant à la mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, sujet vaste et divers, il a été convenu que le rapport d'enquête procéderait à des constats sur l'achat et la gestion des véhicules, l'achat et la gestion des armes et équipements, les transmissions (systèmes Acropol et Rubis) ainsi que sur la police technique et scientifique. L'examen d'autres domaines, comme la formation, ne serait en revanche pas compatible avec une mise à disposition du rapport en temps utile pour contribuer au débat budgétaire.

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président de la Cour des comptes  
13 rue Cambon  
75001 PARIS

Sur ces deux aspects, le rapport pourrait être remis vendredi 30 septembre ou lundi 3 octobre 2011, ce qui permettrait d'organiser l'audition traditionnelle à une date compatible avec le calendrier de la discussion du projet de loi de finances.

Quant à l'évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice, il a été entendu avec le président Jean-Pierre Bayle, MM. Patrice Vermeulen et Jean-Pierre Lafaure que l'enquête ne porterait que sur des établissements pénitentiaires. Le rapporteur spécial de la Justice, M. René Couanau, a précisé que son attente portait sur les réponses à quatre questions : le cahier des charges a-t-il été bien conçu ? A-t-il été respecté ? Quel a été le bilan coûts-avantages de ses conséquences financières pour l'État, y compris sur la rigidité du budget de la Justice ? Enfin, dans la mesure du possible, quels effets des partenariats public-privé peut-on identifier sur le plan qualitatif, en particulier sur la vie pénitentiaire ? Les modalités d'attribution des marchés au regard du code des marchés publics n'entrent donc pas dans le domaine de l'enquête ainsi entendu. Il a été convenu que le rapport d'enquête serait transmis à la commission des Finances à la fin du mois de septembre.

Enfin, la dernière réunion a porté sur les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs (*Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication – analyse de l'opinion et communication en direction des Français – du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés*). M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et initiateur du sujet, s'est entretenu avec le président Jean-Pierre Bayle, accompagné de MM. Gérard Ganser et Patrice Vermeulen, ainsi qu'avec le président Jean-Marie Bertrand, rapporteur général du rapport public et des programmes. M. Brard a indiqué que son attente concernait par priorité les dépenses d'analyse d'opinion et de campagnes de communication réalisées par les administrations centrales ou pour leur compte, à l'exclusion des dépenses de communication interne.

Il a été entendu, eu égard à l'étendue du champ ainsi couvert, que cette enquête privilégierait les principaux ministères concernés et le cas échéant, à l'appréciation de la Cour, leur opérateurs dans la mesure où ils interviennent dans leur politique de communication. Elle devrait porter sur les coûts de fonctionnement hors titre 2.

En remerciant la Cour des comptes pour l'attention portée aux préoccupations de notre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Bien amicalement*

  
Jérôme CAHUZAC

## Annexe n° 2

**Tableau n° 12 : Evolution de la population prise en charge par l'administration pénitentiaire**

au 1er janvier	nombre de personnes écrouées	évol	nombre de personnes suivies en milieu ouvert	évol	total des personnes suivies par la justice	% de personnes suivies en milieu ouvert
1980	36 913		71 210		108 123	65,86%
1981	40 365	9%	73 357	3%	113 722	64,51%
1982	31 551	-22%	45 785	-38%	77 336	59,20%
1983	35 876	14%	55 384	21%	91 260	60,69%
1984	40 010	12%	63 481	15%	103 491	61,34%
1985	44 498	11%	71 691	13%	116 189	61,70%
1986	44 029	-1%	77 705	8%	121 734	63,83%
1987	49 112	12%	84 660	9%	133 772	63,29%
1988	50 874	4%	96 144	14%	147 018	65,40%
1989	46 515	-9%	72 941	-24%	119 456	61,06%
1990	45 420	-2%	92 337	27%	137 757	67,03%
1995	53 935	19%	102 254	11%	156 189	65,47%
1996	55 062	2%	105 222	3%	160 284	73,03%
1997	54 269	-1%	117 061	11%	171 330	78,81%
2000	51 903	-4%	135 020	15%	186 923	75,81%
2001	47 837	-8%	141 697	5%	189 534	74,19%
2002	48 594	2%	140 622	-1%	189 216	68,32%
2003	55 407	14%	129 269	-8%	184 676	66,87%
2004	59 246	7%	123 492	-4%	182 738	68,64%
2005	59 522	0%	125 437	2%	184 959	79,24%
2006	59 522	0%	146 567	17%	206 089	69,04%
2007	60 403	1%	142 285	-3%	202 688	73,06%
2008	64 003	6%	148 077	4%	212 080	75,08%
2009	66 178	3%	159 232	8%	225 410	74,83%
2010	66 089	0%	168 671	6%	234 760	71,85%
2011	66 975	1%	173 022	3%	239 997	72,09%
1er juin 2011	73 277	9%	nc		nc	
var 2011/1980	81%		143%		122%	
var.2011/1990	47%		87%		74%	
VAR.2011/2005	13%		38%			2,22

Source : administration pénitentiaire retraitement/ Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, Statistique du milieu ouvert (DAP-PMJ5)

### Annexe n° 3

**Tableau n° 13 : Evolution de la population écrouée en France entière (1975-2010)**

au 1er janvier	personnes sous écrou	au 1er janvier	personnes sous écrou	écroués détenus*	taux de croissance	écroués non détenus	taux de croissance	mesures de clémence
1975	26 032	2000	51 441	nd				Grâce collective
1980	36 913	2001	47 837	nd				Grâce collective
1981	40365	2002	48 594	nd				Grâce collective
1982	31551	2003	55 407	nd				Grâce collective
1983	35876	2004	59 246	58 942		304		Grâce collective
1984	40010	2005	59 197	58 231	-1,2%	966	218%	Grâce collective
1985	44498	2006	59 522	58 344	0,2%	1 178	22%	Grâce collective
1986	44498	2007	60 403	58 402	0,1%	2 001	70%	
1987	49112	2008	63 003	60 076	2,9%	2 927	46%	
1988	50 874	2009	66 178	62 252	3,6%	3 926	34%	
1989	46 515	2010	66 089	60 978	-2,0%	5 111	30%	
1990	45 420	2011	66 975	60 544	-0,7%	6 431	26%	
1991	49 083	1er juin 2011	73 277	64 971	7,3%	8 306	29%	
1992	50 115							
1993	50 342	évol 1996/2002	-12%					
1994	52 551	evol 2011		7%				
1995	53 935							
1996	55 062							
1997	54 269							
1998	53 845							
1999	52 961							

Source : administration pénitentiaire retraitement Cour des comptes

## Annexe n° 4

**Tableau n° 14 : Evolution du nombre de détenus**

	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Italie</b>	<b>Espagne</b>	<b>RU (Angleterre et Pays de Galles)</b>
nombre total de détenus au 1 <sup>er</sup> septembre, y compris les prévenus					
<b>1999</b>	53 948	80 610	51 427	45 004	64 529
<b>2009</b>	66 307	73 263	63 981	67 986	83 454
<i>évol</i>	+23 %	-9 %	+24 %	+51 %	+29 %

Source : Conseil de l'Europe SPACE

## Annexe n° 5

**Tableau n° 15 : Densité carcérale pour 100 places**

situation au 1er septembre		France	Allemagne	Italie	Espagne	RU (Angleterre et Pays de Galles)
	<b>moyenne</b>					
<b>2000</b>		100	nc	125	106	104
<b>2001</b>		97	103	129	nc	94
<b>2002</b>	94,3	11,5	100,8	134,5	112,5	111,1
<b>2003</b>	97,4	118,2	101,9	134,2	114,1	95,5
<b>2004</b>	101,3	113,5	100,6	131,5	129,5	95,6
<b>2005</b>	102,2	112,6	98,4	138,9	133,7	95,9
<b>2006</b>	100,1	114,8	98,7	88,6	140	96,7
<b>2007</b>	97,8	125,2	97,1	105,2	143,2	96,4
<b>2008</b>	99,6	131,1	92,8	129,9	141,9	99,9
<b>2009</b>	98,4	123,3	92,2	148,2	153	98,2
<i>évol</i>		23%	-10%	19%	44%	-6%

Source : Conseil de l'Europe SPACE

## Annexe n° 6

**Tableau n° 16 : : Age des établissements et des places de détention en France**

<b>Age</b>	<b>Nombre d'établissements</b>	<b>Nombre de places de détention</b>
Plus de 100 ans	85	14 224
Entre 50 et 100 ans	18	3 604
Entre 30 et 50 ans	18	7 724
Moins de 30 ans	58	31 831
dont :		
entre 20 et 30 ans	29	17 449
entre 10 et 20 ans	7	2 629
entre 5 et 10 ans	6	4 010
moins de 5 ans	16	7 743

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et de libertés

## Annexe n° 7

### Conseil Constitutionnel

#### Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003

#### Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le 13 juin 2003

(...)

18. Considérant, en quatrième lieu, qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services ; qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit non plus qu'en cas d'allotissement, les offres portant simultanément sur plusieurs lots fassent l'objet d'un jugement commun en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du point de vue de son équilibre global ; que le recours au crédit-bail ou à l'option d'achat anticipé pour préfinancer un ouvrage public ne se heurte, dans son principe, à aucun impératif constitutionnel ; que, toutefois, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ; que, dans ces conditions, les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déferée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ;

(...)

## Annexe n° 8

**Tableau n° 17 : 8 mois de pénalités fonction  
« restauration » à Roanne**

€	pénalité encourue	pénalité prononcée	prononcée/encourue
oct-10	5000	500	10 %
nov-10	25000	1000	4 %
févr-11	5000	1000	20 %
mars-11	5000	500	10 %
avr-11	5000	500	10 %
	90000	5000	6 %
mai-11	320000	0	0 %
Total	455000	8500	2 %
Total sans mai	135000	8500	6 %

Source : Cour des comptes. Données AP

**Annexe n° 9**

**Tableau n° 18 : Coûts TTC à la place dans les programmes 13 200 et ERA (source : bureau DAP, Bureau SD/ 3)**

	<b>Référence Programme 13 200</b>	<b>Référence actuelle ERA</b>
<b>Ratio</b>	24.8 m <sup>2</sup> /place	26.7 m <sup>2</sup> /place
<b>Coût</b>	<b>120 k€TTC (valeur janvier 2008)</b>	<b>128 k€TTC (valeur janvier 2008)</b>

**Annexe n° 10**

**Tableau n° 19 : Part en CP de l'externalisation (GD et PPP) dans le T3  
et le T5 du budget de la DAP**

<b>Titre 3 – en M€</b>					
	<b>2009</b>		<b>2010</b>		<b>2011</b>
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel
<b>Marchés de gestion déléguée</b>	198,97	186,06	240,24	200,5	271,2
<b>AOT-LOA</b>	20,26	18,9	35,26	52,3	56,58
<b>Total T3</b>	544,81	590,56	611,88	630,32	655,87
<b>Part de l'externalisation sur ce titre</b>	40,24 %	34,71 %	45,03 %	40,11 %	49,98 %
<b>Titre 5 – en M€</b>					
	<b>2009</b>		<b>2010</b>		<b>2011</b>
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel
<b>Marchés de gestion déléguée</b>	0	0	0	0	0
<b>AOT-LOA</b>	11,04	12	26,34	6,4	23,45
<b>Total T5</b>	237,83	212,14	304,4	236,89	268,48
<b>Part de l'externalisation sur ce titre</b>	4,64 %	5,66 %	8,65 %	2,70 %	8,73 %

**Tableau n° 20 : Montant des crédits de paiement ouverts et consommés au titre des baux et des marchés de gestion déléguée depuis 2008**

Année		en M€	Lot 1				Lot 2			Total	
			Roanne	Lyon-Corbas	Nancy-Maxéville	Béziers	Poitiers Vivonne	Le Mans	le Havre		
2008	Crédits ouverts	Bail	2	0	0	0	0	0	0	31,001	
		marché GD	0,698	0	0	0	0	0	0		
	Crédits consommés	Bail	0	0	0	0	0	0	0		
		marché GD	0	0	0	0	0	0	0		
2009	Crédits ouverts	Bail	10,762	7,42	5,982	0	4,134	3,002	0		
		marché GD	3,314	2,831	2,27	0,605	0,882	0,148	0,204		
	Crédits consommés	Bail	10,47	7,499	5,896	2,797	4,339	0	0		
		marché GD	3,057	2,686	2,074		0,97	0	0		
2010	Crédits ouverts	Bail	9,653	8,743	8,642	10,732	9,828	6,793	7,209	58,746	
		marché GD	3,756	4,397	4,524	4,862	5,217	2,777	2,92		
	Crédits consommés	Bail	9,333	8,375	8,227	8,939	9,447	6,194	8,231		
		marché GD	3,519	4,085	3,892	4,085	3,954	2,702	2,378		
2011	Crédits ouverts	Bail	9,472	8,644	8,517	9,321	9,607	6,796	8,878		61,235
		marché GD	3,81	6,242	4,298	4,692	4,396	3,069	4,186		
<i>Sources : PAP et RAP, tableaux MGD</i>											

## Annexe n° 11

**Tableau n° 21 : Montant des crédits de paiement ouverts et consommés de l'ensemble du budget du ministère de la justice de 2002 à 2011**

		T2	HT2	Total	Part du HT2 dans le total
<b>2002</b>	Ouverts en LFI	2 776 127 403	1 911 283 131	4 687 410 534	40,8 %
	Consommés	2 776 574 501	1 911 799 115	4 688 373 616	40,8 %
<b>2003</b>	Ouverts en LFI	2 921 845 828	2 114 676 631	5 036 522 459	42,0 %
	Consommés	2 921 845 828	2 115 242 231	5 037 088 059	42,0 %
<b>2004</b>	Ouverts en LFI	2 907 956 676	2 375 140 474	5 283 097 150	45,0 %
	Consommés	2 907 956 676	2 375 252 474	5 283 209 150	45,0 %
<b>2005</b>	Ouverts en LFI	2 206 485 384	3 254 775 148	5 461 260 532	<b>59,6 %</b>
	Consommés	<i>nd.</i>	<i>Nd.</i>	4 905 986 521	
<b>2006</b>	Ouverts	3 544 788 158	2 436 216 277	5 981 004 435	40,7 %
	Consommés	3 514 398 672	2 407 451 268	5 921 849 940	40,7 %
<b>2007</b>	Ouverts	3 684 569 037	2 549 313 686	6 233 882 723	40,9 %
	Consommés	3 668 804 672	2 498 173 476	6 166 978 148	40,5 %
<b>2008</b>	Ouverts	3 869 624 571	2 618 054 061	6 487 678 632	40,4 %
	Consommés	3 847 919 773	2 516 782 001	6 364 701 774	39,5 %
<b>2009</b>	Ouverts	4 068 933 816	2 565 011 056	6 633 944 872	38,6 %
	Consommés	4 012 472 273	2 689 073 206	6 701 545 479	40,1 %
<b>2010</b>	Ouverts	4 215 408 479	2 633 099 502	6 848 507 981	38,4 %
	Consommés	4 233 294 494	2 671 945 704	6 905 240 198	38,7 %
<b>2010/2002</b>	Consommés	MULT par 1,52	MULT par 1,40	MULT par 1,47	
<b>2011</b>	Ouverts en LFI	4 374 754 748	2 763 326 515	7 138 081 263	38,7 %

**Tableau n° 22 : Montant des CP ouverts et consommés par le programme 107 de 2006 à 2011**

	2006		2007		2008		2009		2010		2011
	Ouverts	Consommés	Ouverts en LFI								
T2	1 363 441 800	1 351 037 107	1 417 869 814	1 417 602 300	1 507 299 003	1 507 137 262	1 607 911 188	1 605 436 793	1 744 762 646	1 744 103 787	1 809 828 599
HT2	754 565 605	757 194 923	797 685 823	790 745 258	862 958 794	861 926 939	904 707 442	896 254 997	981 060 442	966 411 467	1 011 963 322
<b>Total</b>	<b>2 118 007 405</b>	<b>2 108 232 030</b>	<b>2 215 555 637</b>	<b>2 208 347 558</b>	<b>2 370 257 797</b>	<b>2 369 064 201</b>	<b>2 512 618 630</b>	<b>2 501 691 790</b>	<b>2 725 823 088</b>	<b>2 710 515 254</b>	<b>2 821 791 921</b>
<i>Sources : RAP et loi de finances initiale pour 2011</i>											

années	Budget du ministère de la justice, montant voté			marchés de délégation de services /loyers payés en M€			contrat AOT/AOL lot 1 et 2-loyers payés en M€	contrat lot 3 PPP- loyers payé en M€		
	montant total du budget de la justice	dépenses de fonctionnement (crédits inscrits en PLF)	services pénitentiaires/ dépenses de fonctionnement (crédits inscrits en PLF)	1 <sup>re</sup> génération de marchés de fonctionnement	13 000	4 000	13 200	en M€		
1991				1991				sans objet	sans objet	
1992				1992				sans objet	sans objet	
1993				1993	93,064	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
1994				1994	96,649	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
1995				1995	101,819	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
1996				1996	105,07	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
1997	3642,29	1119,73	370,87	1997	105,585	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
1998	3790,99	1183,05	391,19	1998	107,92	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
1999	4002,97	1232,53	400,14	1999	107,425	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
2000	4 160,51	1316,44	414,69	2000	107,347	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	
2001	4 435,39	1366,16	427,58	2001	98,287	sans objet	sans objet			
				<b>2<sup>eme</sup> génération</b>						
2002	4 688,37	1412,37	441,68	2002	91,824		sans objet	sans objet	sans objet	
2003	5 037,09	1411,51	458,57	2003	103,729		sans objet	sans objet	sans objet	
2004	5 283,21	1735,52	511,13	2004	115,027		sans objet	sans objet	sans objet	
2005	5 461,85	1960,86	414,19	2005	128,737		sans objet	sans objet	sans objet	

Budget Ministère de la justice									
			Programme 107						
	montant total du budget de la justice (crédits de paiement consommés)	dépenses de fonctionnement (crédits de paiement consommés)	dépenses de fonctionnement (crédits de paiement consommés)						
2006	5 921,85	1 638,02	467,24	2006	141,383	sans objet	sans objet	sans objet	
2007	6 166,98	1 641,90	455,20	2007	143,8		sans objet	sans objet	
2008	6 364,70	1 685,36	506,37	2008	167,7		sans objet	sans objet	
2009	6 701,55	1 805,76	590,56	2009	148,411	23,323	31,001	sans objet	
				3 <sup>ème</sup> génération					
2010	6905,24	1850,11	630,32	2010	151,861	48,408	58,746	sans objet	
2011 (crédits ouverts)	9844,31	1860,26	657,52	2011 (crédits ouverts)	291		61,235 (crédits ouverts)	18,788 (crédits ouverts)	

Tableau n° 23 : Evolution des AE et des CP relatifs à la gestion déléguée entre 2008 et 2012

		AE 2008	CP 2008	AE 2009	CP 2009	AE 2010	CP 2010	AE 2011	CP 2011	Reste à ouvrir	AE 2012	CP 2012
<b>EPM</b>	Marchés	0,00	<b>7,33</b>	42,96	<b>8,75</b>	0,00	<b>9,01</b>	0,00	<b>5,50</b>	19,70	0,00	<b>0,26</b>
	COA	0,53	<b>0,53</b>	0,35	<b>0,35</b>	0,35	<b>0,35</b>	0,35	<b>0,35</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
		0,53	<b>7,85</b>	43,31	<b>9,10</b>	0,35	<b>9,36</b>	0,35	<b>5,85</b>	19,70	0,00	<b>0,26</b>
	PAP	nd	<b>Nd</b>	43,31	<b>9,10</b>	0,35	<b>9,36</b>	0,35	<b>5,8</b>	sans objet	sans objet	<b>sans objet</b>
<b>Marchés de GD nouveaux</b>	marchés	134,71	<b>5,90</b>	225,48	<b>33,79</b>	0,00	<b>57,25</b>	0,00	<b>60,62</b>	202,64	0,00	<b>59,06</b>
	dont MGD 01	106,49	<b>3,93</b>	222,86	<b>29,38</b>	0,00	<b>52,85</b>	0,00	<b>56,67</b>	186,53	0,00	<b>53,56</b>
	dont MGD 03	28,23	<b>1,97</b>	2,62	<b>4,41</b>	0,00	<b>4,41</b>	0,00	<b>3,95</b>	16,11	0,00	<b>5,50</b>
	COA	2,20	<b>2,20</b>	7,34	<b>7,34</b>	8,73	<b>8,73</b>	11,15	<b>11,15</b>	0,00	3,97	<b>3,97</b>
		136,91	<b>8,09</b>	232,82	<b>41,13</b>	8,73	<b>65,98</b>	11,15	<b>71,77</b>	202,64	3,97	<b>63,03</b>
	PAP	nd	<b>Nd</b>	232,82	<b>41,13</b>	8,73	<b>65,98</b>	11,15	<b>71,77</b>	sans objet	sans objet	<b>sans objet</b>
<b>« GD actuels »</b>	marchés	150,50	<b>150,50</b>	155,04	<b>155,04</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
	COA	13,51	<b>13,51</b>	14,09	<b>14,09</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
		164,01	<b>164,01</b>	169,13	<b>169,13</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
	PAP	nd	<b>Nd</b>	<b>170,63</b>	<b>170,63</b>	sans objet	<b>sans objet</b>	sans objet	<b>sans objet</b>	sans objet	sans objet	<b>sans objet</b>
				-1,50	<b>-1,50</b>							
<b>MGD 04 « Renouvellement GD actuels »</b>	marchés	0,00	<b>0,00</b>	1270,76	<b>1,42</b>	0,00	<b>173,98</b>	11,48	<b>196,18</b>	910,67	0,00	<b>204,77</b>
	COA	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	15,97	<b>15,97</b>	8,32	<b>8,32</b>	0,00	7,44	<b>7,44</b>

		0,00	<b>0,00</b>	1270,76	<b>1,42</b>	15,97	<b>189,95</b>	19,80	<b>204,50</b>	910,67	7,44	<b>212,21</b>
	PAP	sans objet	<b>Sans objet</b>	1270,76	<b>1,42</b>	15,97	<b>194,00</b>	19,78	<b>207,30</b>	sans objet	sans objet	<b>sans objet</b>
							<b>-4,05</b>		<b>2,80</b>			
<b>MGD 05</b>	marchés	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	98,14	<b>5,67</b>	92,47	0,00	<b>13,84</b>
	COA	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,44	<b>0,44</b>	0,00	0,75	<b>0,75</b>
		0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>	98,58	<b>6,11</b>	92,47	0,75	<b>14,59</b>
	PAP	sans objet	<b>Sans objet</b>	sans objet	<b>sans objet</b>	sans objet	<b>sans objet</b>	98,60	<b>6,11</b>	sans objet	sans objet	<b>sans objet</b>
<b>Ensemble GD</b>	marchés	285,21	<b>163,72</b>	1694,24	<b>198,99</b>	0,00	<b>240,24</b>	109,62	<b>267,97</b>	1218,15	0,00	<b>277,93</b>
	COA	16,23	<b>16,23</b>	21,79	<b>21,79</b>	25,05	<b>25,05</b>	20,27	<b>20,27</b>	0,00	12,16	<b>12,16</b>
		301,44	<b>179,95</b>	1716,03	<b>220,77</b>	25,05	<b>265,30</b>	129,89	<b>288,23</b>	1218,15	12,16	<b>290,09</b>
	PAP	nd	<b>Nd</b>	1717,52	<b>222,27</b>	29,10	<b>269,35</b>	129,90	<b>291,03</b>	sans objet		
				-1,50	<b>-1,50</b>	-4,05	<b>-4,05</b>	-0,02	<b>-2,80</b>	sans objet	12,16	<b>290,09</b>
<b>COA = crédits d'ouverture et d'accompagnement</b>												

## Annexe n° 12

Tableau n° 24 : Budget de la DAP de 1997 à 2011 (LFI) en €

Année	Budget total	dont dépenses de personnel titre II	dont fonctionnement titre III	dont titre IV	dont titre V	dont titre VI
1997	1 033 143 351	615 348 445	370 086 705	2 430 842	44 057 766	1 219 592
1998	1 069 500 312	632 123 183	391 193 419	2 888 189	42 380 827	914 694
1999	1 131 459 001	660 014 924	400 136 769	4 534 639	66 772 670	0
2000	1 197 655 117	686 251 921	414 693 413	5 697 719	90 402 267	609 796
2001	1 253 652 685	754 450 244	427 578 144	6 200 801	65 118 598	304 898
2002	1 384 939 403	834 056 085	441 684 173	6 373 145	102 350 000	476 000
2003	1 492 536 888	876 124 409	458 573 400	7 539 079	148 000 000	2 300 000
2004	1 608 281 029	917 494 490	511 133 364	6 038 175	172 615 000	1 000 000
<i>Source : bleus budgétaires</i>						
Année	Budget total	Dont titre 2	dont titre 3		dont titre 5	dont titre 6
2005	1 554 625 630	1 053 931 003	337 330 920		132 669 494	30 694 213
2006	2 130 704 814	1 356 898 699	492 940 934		241 350 162	39 515 019
2007	2 240 755 418	1 414 642 042	516 511 357		295 450 000	14 152 019
2008	2 371 596 162	1 504 299 003	494 358 177		295 333 931	77 605 051
2009	2 459 425 208	1 602 814 275	544 812 319		232 060 614	79 738 000
2010	2 691 436 98 4	1 698 530 326	611 884 414		296 531 744	84 490 500
2011	2 821 791 92 1	1 809 828 599	657 522 572		267 082 511	87 358 239
<i>Source : RAP</i>						

**Annexe n° 13**

**Tableau n° 25 : Crédits alloués aux DISP entre 2007 et 2011 (CP en milliers d'€)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (PREVISIONS)
- GESTION DELEGUEE	158 368 586	179 962 961	209 748 629	248 353 021	253 623 100	294 734 120
- PPP	-	-	31 300 000	61 600 000	80 048 876	114 003 948
<b>SOUS-TOTAL GESTION DELEGUEE ET PPP</b>	<b>158 368 586</b>	<b>179 962 961</b>	<b>241 048 629</b>	<b>309 953 021</b>	<b>333 671 976</b>	<b>408 738 068</b>
- PSE	5 038 743	5 290 680	7 506 386	12 999 999	18 672 788	INDETERMINE
- SANTE	21 129 300	18 805 076	18 805 076	18 805 078	29 810 976	INDETERMINE
- AUTRES DEPENSES	269 580 986	275 153 230	273 796 359	270 797 564	255 758 060	INDETERMINE
<b>SOUS-TOTAL GESTION PUBLIQUE</b>	<b>295 749 028</b>	<b>299 248 986</b>	<b>300 107 821</b>	<b>302 602 639</b>	<b>304 241 824</b>	<b>INDETERMINE</b>
<b>BUDGET TOTAL</b>	<b>454 117 614</b>	<b>479 211 947</b>	<b>541 156 450</b>	<b>612 555 660</b>	<b>637 913 800</b>	<b>INDETERMINE</b>
<b>PART DE LA GESTION DELEGUEE ET DES PPP DANS LE BUDGET TOTAL</b>	<b>34,9 %</b>	<b>37,6 %</b>	<b>44,5 %</b>	<b>50,6 %</b>	<b>52,3 %</b>	<b>-</b>
<b>PART DE LA GESTION PUBLIQUE DANS LE BUDGET TOTAL</b>	<b>65,1 %</b>	<b>62,4 %</b>	<b>55,5 %</b>	<b>49,4 %</b>	<b>47,7 %</b>	<b>-</b>

Source : DAP

**Annexe n° 14**

**Tableau n° 26 : Total lot 3 (base 110 % après modification,  
envoyé à la DB pour approbation le 21/12/2010)**

Année	Loyer G	Loyer F	Loyer I	Fluides	Loyer S	TP	Total	dont intérêts	dont frais intercalaires
2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	4 878	3 037	4 798	1 063	5 121	97	18 993	3 630	446
2012	12 538	7 842	13 507	2 745	16 748	248	53 628	9 622	1 119
2013	12 864	8 048	14 368	2 927	17 793	255	56 255	9 871	1 149
2014	12 864	8 048	14 840	3 044	18 203	255	57 255	9 871	1 149
2015	12 864	8 048	15 329	3 166	18 625	255	58 288	9 871	1 149
2016	12 864	8 048	15 836	3 292	19 059	255	59 355	9 871	1 149
2017	12 864	8 048	16 360	3 424	19 507	255	60 458	9 871	1 149
2018	12 864	8 048	16 903	3 561	19 967	255	61 598	9 871	1 149
2019	12 864	8 048	17 466	3 703	20 440	255	62 777	9 871	1 149
2020	12 864	8 048	18 048	3 852	20 928	255	63 995	9 871	1 149
2021	12 864	8 048	18 651	4 006	21 430	255	65 254	9 871	1 149
2022	12 864	8 048	19 276	4 166	21 947	255	66 556	9 871	1 149
2023	12 864	8 048	19 923	4 333	22 479	255	67 902	9 871	1 149
2024	12 864	8 048	20 593	4 506	23 027	255	69 293	9 871	1 149
2025	12 864	8 048	21 287	4 686	23 592	255	70 732	9 871	1 149
2026	12 864	8 048	22 006	4 874	24 173	255	72 220	9 871	1 149
2027	12 864	8 048	22 750	5 068	24 772	255	73 758	9 871	1 149
2028	12 864	8 048	23 522	5 271	25 389	255	75 350	9 871	1 149
2029	12 864	8 048	24 321	5 482	26 025	255	76 995	9 871	1 149
2030	12 864	8 048	25 148	5 701	26 680	255	78 698	9 871	1 149
2031	12 864	8 048	26 006	5 929	27 356	255	80 458	9 871	1 149
2032	12 864	8 048	26 894	6 167	28 052	255	82 280	9 871	1 149
2033	12 864	8 048	27 815	6 413	28 769	255	84 164	9 871	1 149
2034	12 864	8 048	28 769	6 670	29 508	255	86 114	9 871	1 149
2035	12 864	8 048	29 757	6 937	30 270	255	88 131	9 871	1 149
2036	12 864	8 048	30 780	7 214	31 056	255	90 218	9 871	1 149
2037	12 864	8 048	31 841	7 503	31 866	255	92 378	9 871	1 149
2038	8 313	5 217	22 139	4 921	24 014	165	64 770	6 490	733
<b>Total</b>	<b>347 335</b>	<b>217 305</b>	<b>588 931</b>	<b>130 623</b>	<b>646 797</b>	<b>6 882</b>	<b>1 937 872</b>	<b>266 509</b>	<b>31 024</b>

Source : Cour d'après données DAP

## Annexe n° 15

**Tableau n° 27 : Echéanciers loyers PPP et AOT-LOA : synthèse des trois lots (en M€)**

<b>Année</b>	<b>Lot 1</b>	<b>Lot 2</b>	<b>Lot 3</b>	<b>Total</b>
2008	0	0	0	0
2009	24 164	4 827	0	28 991
2010	37 770	25 497	0	63 267
2011	36 957	25 720	18 993	81 670
2012	37 420	26 055	53 628	117 103
2013	37 898	26 402	56 255	120 555
2014	38 390	26 759	57 255	122 404
2015	38 895	27 129	58 288	124 312
2016	39 414	27 510	59 355	126 279
2017	39 950	27 904	60 458	128 312
2018	40 501	28 311	61 598	130 410
2019	41 067	28 731	62 777	132 575
2020	41 649	29 165	63 995	134 808
2021	42 250	29 613	65 254	137 117
2022	42 867	30 076	66 556	139 498
2023	43 502	30 554	67 902	141 957
2024	44 153	31 048	69 293	144 494
2025	44 827	31 558	70 732	147 117
2026	45 519	32 085	72 220	149 824
2027	46 230	32 630	73 758	152 618
2028	46 961	33 192	75 350	155 503
2029	47 716	33 773	76 995	158 485
2030	48 491	34 374	78 698	161 563
2031	49 289	34 994	80 458	164 742
2032	50 108	35 635	82 280	168 023
2033	50 954	36 298	84 164	171 417
2034	51 823	36 983	86 114	174 920
2035	52 718	37 690	88 131	178 539
2036	43 783	35 897	90 218	169 898
2037	14 866	21 687	92 378	128 931
2038	0	0	64 770	64 770
<b>TOTAL</b>	<b>1 220 133</b>	<b>862 096</b>	<b>1 937 872</b>	<b>4 020 101</b>

## Annexe n° 16

Tableau n° 28 : Mouvements internes au programme 107 de 2006 à 2011

			mouvements internes						
			PLF (1)	Amendement (2)	LFI (3)	Gel initial (4)	Dégel (5)	Fongibilité (6)	Solde (7) = (4+5+6)
2011	Total HT2	AE	1 470 224 129	-36 732	1 470 187 397	-72 736 554	0		-72 736 554
		CP	1 011 705 050	258 272	1 011 963 322	-49 825 350	0		-49 825 350
2010	Total HT2	AE	1 377 537 782	-13 194 632	1 364 343 150	-67 580 916	4 736 193		-62 844 723
		CP	1 000 672 562	-7 765 904	992 906 658	-49 009 092	4 736 193		-44 272 899
2009	Total HT2	AE	2 419 385 273	-5 754 361	2 413 630 912	-114 306 576	13 759 279		-100 547 297
		CP	862 365 294	-5 754 361	856 610 933	-36 455 577	11 603 031		-24 852 546
2008	Total HT2	AE	1 595 582 728	-10 605 569	1 584 977 159	-84 766 128	84 720 000		-46 128
		CP	877 902 728	-10 605 569	867 297 159	-47 753 518	36 000 000		-11 753 518
2007	Total HT2	AE	1 454 765 456	-5 402 080	1 449 363 376	-66 472 212			-66 472 212
		CP	831 515 456	-5 402 080	826 113 376	-35 309 712			-35 309 712
2006	Total HT2	AE	1 466 247 562	509 693	1 462 116 116	-68 974 360	10 240 000	9 030 038	-49 704 322
		CP	777 937 561	509 693	773 806 115	-34 558 860	10 240 000	9 030 038	-15 288 822

Source : PAP et RAP ; SCBCM/DCB Justice

**Tableau n° 29 : Mouvements externes au programme 107 de 2006 à 2011**

			mouvements externes						
			Report (8)	FdC et AdP ouv. (9)	Transfert, virement, avance et LFR (ouvertures) (10)	Transfert, virement, avance et LFR (annulations) (11)	Total ouvertures (12) = (8+9+10)	Total annulations (13) = (11)	Solde (14) = (12-13)
2011	Total HT2	AE	0						
		CP	15 266 965						
2010	Total HT2	AE	367 407 269	353 820		490 470 411	367 761 089	490 470 411	-122 709 322
		CP	10 926 838	353 820	16 000 000	39 126 874	27 280 658	39 126 874	-11 846 216
2009	Total HT2	AE	822 406 583	1 197 819	55 706 438	127 770 094	879 310 840	127 770 094	751 540 746
		CP	1 193 595	1 197 819	56 115 860	10 410 765	58 507 274	10 410 765	48 096 509
2008	Total HT2	AE	684 840 863	207 073		46 128	685 047 936	46 128	685 001 808
		CP	7 208 080	207 073		11 753 518	7 415 153	11 753 518	-4 338 365
2007	Total HT2	AE	492 599 091	172 169	1 041 448	71 777 733	493 812 708	71 777 733	422 034 975
		CP	9 775 375	172 169	1 041 448	39 416 545	10 988 992	39 416 545	-28 427 553
2006	Total HT2	AE	1 803 315	111 947	257 859 763	7 858 280	259 775 025	7 858 280	251 916 745
		CP	2 912 671	111 947	2 051 732	24 316 860	5 076 350	24 316 860	-19 240 510

Source : PAP et RAP ; SCBCM/DCB Justice

**Tableau n° 30 : Synthèse des mouvements budgétaires du programme  
107 – exercices 2006 à 2011**

			PLF (1)	Amendement (2)	LFI (3)	Crédits ouverts disponibles (15) = (3+14)	Réalisé (conso RAP) (16)
2011	Total HT2	AE	1 470 224 129	-36 732	1 470 187 397		
		CP	1 011 705 050	258 272	1 011 963 322		
2010	Total HT2	AE	1 377 537 782	-13 194 632	1 364 343 150	1 241 633 828	671 630 253
		CP	1 000 672 562	-7 765 904	992 906 658	981 060 442	966 411 467
2009	Total HT2	AE	2 419 385 273	-5 754 361	2 413 630 912	3 165 171 658	2 776 937 644
		CP	862 365 294	-5 754 361	856 610 933	904 707 442	896 254 997
2008	Total HT2	AE	1 595 582 728	-10 605 569	1 584 977 159	2 269 978 967	1 415 216 662
		CP	877 902 728	-10 605 569	867 297 159	862 958 794	861 926 939
2007	Total HT2	AE	1 454 765 456	-5 402 080	1 449 363 376	1 871 398 351	1 162 071 897
		CP	831 515 456	-5 402 080	826 113 376	797 685 823	790 745 258
2006	Total HT2	AE	1 466 247 562	509 693	1 462 116 116	1 714 032 861	1 099 354 698
		CP	777 937 561	509 693	773 806 115	754 565 605	757 194 923

Source : PAP et RAP ; SCBCM/DCB Justice

**Annexe n°17**

**Tableau n° 31 : Les décaissements prévisionnels de l'Etat au titre du nouveau programme immobilier (2015-2043)**

CP k€TTC

Année	Investissement	Financement	Fonctionnement	Total
2015	77 630	35 940	88 541	166 171
2016	143 321	66 352	167 579	310 900
2017	207 608	96 115	242 210	449 818
2018	207 608	96 115	249 792	457 399
2019	207 608	96 115	257 618	465 226
2020	207 608	96 115	265 697	473 304
2021	207 608	96 115	274 037	481 644
2022	207 608	96 115	282 647	490 254
2023	207 608	96 115	291 535	499 143
2024	207 608	96 115	300 712	508 320
2025	207 608	96 115	310 187	517 794
2026	207 608	96 115	319 969	527 577
2027	207 608	96 115	330 069	537 677
2028	207 608	96 115	340 497	548 105
2029	207 608	96 115	351 265	558 873
2030	207 608	96 115	362 384	569 992
2031	207 608	96 115	373 865	581 473
2032	207 608	96 115	385 721	593 329
2033	207 608	96 115	397 964	605 572
2034	207 608	96 115	410 607	618 215
2035	207 608	96 115	423 664	631 271
2036	207 608	96 115	437 148	644 756
2037	207 608	96 115	451 074	658 682
2038	207 608	96 115	465 457	673 064
2039	207 608	96 115	480 311	687 919
2040	207 608	96 115	495 654	703 262
2041	207 608	96 115	511 501	719 109
2042	129 978	60 175	527 854	657 832
2043	64 287	29 763	544 731	609 018
2044	0	0	562 147	562 147
<b>TOTAL</b>	<b>5 605 410</b>	<b>2 595 097</b>	<b>10 902 434</b>	<b>16 507 845</b>

## Annexe n° 18

Tableau n° 32 : Loyers versés en k€ constants TTC (valeur janvier 2011). Hypothèse base arbitrage triennal (sur la base d'un taux occupation de 100 %)

Année	NPI			Lot 1 / Lot 2 / Lot 3			NPI + Lot 1 / Lot 2 / Lot 3			Total investissement + fonctionnement
	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	
2 010				34 900	15 000	60 482	34 900	15 000	60 482	95 382
2 011				42 700	18 180	71 437	42 700	18 180	71 437	114 137
2 012				55 200	24 170	93 607	55 200	24 170	93 607	148 807
2 013				55 700	24 420	95 127	55 700	24 420	95 127	150 827
2 014				55 700	24 420	95 127	55 700	24 420	95 127	150 827
2 015	77 630	35 940	78 945	55 700	24 420	95 127	133 330	60 360	174 072	307 402
2 016	143 321	66 352	147 345	55 700	24 420	95 127	199 021	90 772	242 473	441 493
2 017	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 018	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 019	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 020	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 021	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 022	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 023	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 024	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 025	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 026	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 027	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 028	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 029	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303

<b>2 030</b>	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
<b>2 031</b>	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
<b>2 032</b>	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
<b>2 033</b>	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
<b>2 034</b>	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
<b>2 035</b>	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
<b>2 036</b>	207 608	96 115	208 867	50 500	21 610	95 127	258 108	117 725	303 995	562 103
<b>2 037</b>	207 608	96 115	208 867	34 200	14 230	95 127	241 808	110 345	303 995	545 803
<b>2 038</b>	207 608	96 115	208 867	13 500	6 490	95 127	221 108	102 605	303 995	525 103
<b>2 039</b>	207 608	96 115	208 867	0	0	95 127	207 608	96 115	303 995	511 603
<b>2 040</b>	207 608	96 115	208 867	0	0	95 127	207 608	96 115	303 995	511 603
<b>2 041</b>	207 608	96 115	208 867	0	0	95 127	207 608	96 115	303 995	511 603
<b>2 042</b>	129 978	60 175	208 867	0	0	95 127	129 978	60 175	303 995	433 973
<b>2 043</b>	64 287	29 763	208 867	0	0	95 127	64 287	29 763	303 995	368 282
<b>2 044</b>	0	0	208 867	0	0	95 127	0	0	303 995	303 995
<b>TOTAL</b>	<b>5 605 410</b>	<b>2 595 097</b>	<b>6 074 580</b>	<b>1 512 100</b>	<b>661 340</b>	<b>3 269 604</b>	<b>7 117 510</b>	<b>3 256 437</b>	<b>9 344 184</b>	<b>16 461 694</b>

**Tableau n° 33 : Loyers versés en k€courants TTC. Hypothèse base arbitrage triennal (sur la base d'un taux occupation de 100 %)**

Année	NPI			Lot 1 / Lot 2 / Lot 3			NPI + Lot 1 / Lot 2 / Lot 3			Total investissement + fonctionnement
	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	
2 010				34 900	15 000	60 482	34 900	15 000	60 482	95 382
2 011				42 700	18 180	73 631	42 700	18 180	73 631	116 331
2 012				55 200	24 170	99 446	55 200	24 170	99 446	154 646
2 013				55 700	24 420	104 169	55 700	24 420	104 169	159 869
2 014				55 700	24 420	107 377	55 700	24 420	107 377	163 077
2 015	77 630	35 940	88 541	55 700	24 420	110 686	133 330	60 360	199 227	332 557
2 016	143 321	66 352	167 579	55 700	24 420	114 100	199 021	90 772	281 680	480 700
2 017	207 608	96 115	242 210	55 700	24 420	117 623	263 308	120 535	359 834	623 141
2 018	207 608	96 115	249 792	55 700	24 420	121 259	263 308	120 535	371 050	634 358
2 019	207 608	96 115	257 618	55 700	24 420	125 010	263 308	120 535	382 628	645 936
2 020	207 608	96 115	265 697	55 700	24 420	128 881	263 308	120 535	394 578	657 886
2 021	207 608	96 115	274 037	55 700	24 420	132 876	263 308	120 535	406 913	670 221
2 022	207 608	96 115	282 647	55 700	24 420	136 999	263 308	120 535	419 645	682 953
2 023	207 608	96 115	291 535	55 700	24 420	141 253	263 308	120 535	432 789	696 097
2 024	207 608	96 115	300 712	55 700	24 420	145 644	263 308	120 535	446 356	709 664
2 025	207 608	96 115	310 187	55 700	24 420	150 176	263 308	120 535	460 363	723 670
2 026	207 608	96 115	319 969	55 700	24 420	154 853	263 308	120 535	474 822	738 130
2 027	207 608	96 115	330 069	55 700	24 420	159 681	263 308	120 535	489 749	753 057
2 028	207 608	96 115	340 497	55 700	24 420	164 663	263 308	120 535	505 160	768 468
2 029	207 608	96 115	351 265	55 700	24 420	169 806	263 308	120 535	521 071	784 379
2 030	207 608	96 115	362 384	55 700	24 420	175 115	263 308	120 535	537 499	800 806
2 031	207 608	96 115	373 865	55 700	24 420	180 595	263 308	120 535	554 460	817 767

<b>2 032</b>	207 608	96 115	385 721	55 700	24 420	186 251	263 308	120 535	571 972	835 280
<b>2 033</b>	207 608	96 115	397 964	55 700	24 420	192 090	263 308	120 535	590 054	853 362
<b>2 034</b>	207 608	96 115	410 607	55 700	24 420	198 118	263 308	120 535	608 725	872 033
<b>2 035</b>	207 608	96 115	423 664	55 700	24 420	204 341	263 308	120 535	628 005	891 313
<b>2 036</b>	207 608	96 115	437 148	50 500	21 610	210 766	258 108	117 725	647 914	906 022
<b>2 037</b>	207 608	96 115	451 074	34 200	14 230	217 399	241 808	110 345	668 472	910 280
<b>2 038</b>	207 608	96 115	465 457	13 500	6 490	224 246	221 108	102 605	689 703	910 811
<b>2 039</b>	207 608	96 115	480 311	0	0	231 316	207 608	96 115	711 628	919 235
<b>2 040</b>	207 608	96 115	495 654	0	0	238 616	207 608	96 115	734 270	941 878
<b>2 041</b>	207 608	96 115	511 501	0	0	246 153	207 608	96 115	757 654	965 262
<b>2 042</b>	129 978	60 175	527 854	0	0	253 936	129 978	60 175	781 790	911 768
<b>2 043</b>	64 287	29 763	544 731	0	0	261 972	64 287	29 763	806 703	870 990
<b>2 044</b>	0	0	562 147	0	0	270 270	0	0	832 417	832 417
<b>TOTAL</b>	<b>5 605 410</b>	<b>2 595 097</b>	<b>10 902 434</b>	<b>1 512 100</b>	<b>661 340</b>	<b>5 809 801</b>	<b>7 117 510</b>	<b>3 256 437</b>	<b>16 712 235</b>	<b>23 829 745</b>