

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Mettre fin à la fuite en avant

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2017

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Une équation budgétaire difficile .....	<b>7</b>
<b>2</b> Les PPP : une réponse inadaptée. ....	<b>13</b>
<b>3</b> Une opération emblématique : le nouveau palais de justice de Paris .....	<b>19</b>
<b>Orientation et recommandations</b> .....	<b>23</b>



# Introduction

Valorisé à 10 Md€ pour 5,5 millions de m<sup>2</sup>, le parc immobilier du ministère de la justice représente 16,4 % du patrimoine immobilier de l'État et 6 % de la superficie totale occupée par les services de l'État. L'essentiel de cet immobilier contribue spécifiquement au service public de la justice.

## Un parc immobilier composite

Le parc pénitentiaire se caractérise par un fort contraste entre, d'un côté, des établissements vétustes du fait de leur ancienneté ou d'un entretien insuffisant et, de l'autre, des bâtiments plus modernes issus des programmes immobiliers menés au cours des 20 dernières années. En dépit de ces investissements, la surpopulation carcérale demeure importante. Si le principe de l'encellulement individuel est inscrit dans le code pénal depuis 1875, sa mise en œuvre est sans cesse reportée et la France subit, de manière récurrente, des condamnations internationales en raison de conditions de détention indignes. Celles-ci entretiennent une violence endémique et favorisent les phénomènes de radicalisation.

Le parc judiciaire constitue quant à lui un ensemble composite comprenant des édifices anciens, souvent classés ou inscrits, qui contrastent avec des palais de justice plus récents. La mise aux normes et l'entretien des bâtiments historiques sont coûteux tandis que les palais de justice construits entre 1960 et 1990 présentent, pour nombre d'entre eux, un important degré de dégradation.

## Des enjeux considérables

Les enjeux attachés à la politique immobilière du ministère sont considérables. Bien que l'immobilier judiciaire et l'immobilier pénitentiaire répondent à des déterminants propres, leur gestion se recoupe en partie. La continuité de la chaîne pénale interagit avec les logiques fonctionnelles qui sous-tendent les choix immobiliers et une approche globale de la gestion immobilière s'avère indispensable.

Sur le plan budgétaire, les constructions neuves, les rénovations de bâtiments dégradés, l'entretien et la maintenance des ouvrages représentent de lourdes charges. En 2017, les dépenses immobilières du ministère prévues par la loi de finances (888,7 M€ de crédits de paiements) représentaient respectivement 13 % du budget de la justice et 13,3 % des dépenses immobilières totales de l'État. Les autorisations d'engagement ouvertes au titre des opérations immobilières (2,4Md€ en 2017) atteignaient 26,8 % du total des autorisations ouvertes pour

# Introduction

la mission *Justice* et 27,3 % de celles ouvertes pour l'ensemble des ministères au titre de la politique immobilière de l'État. Entre 2011 et 2016, le ministère de la justice a bénéficié, pour ses opérations immobilières, d'une augmentation de 41 % de ses crédits.

## Un recours important aux PPP

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

À l'heure où d'ambitieux programmes immobiliers sont envisagés, il convient de tirer les enseignements des expériences passées. La Cour s'est attachée à examiner les conditions dans lesquelles le choix de recourir aux PPP avait été effectué, à comparer leur coût à d'autres modalités de réalisation et de gestion des ouvrages et à mesurer leur impact budgétaire de long terme.



# 1 Une équation budgétaire difficile

Le ministère de la justice se trouve confronté à une équation budgétaire redoutable en matière immobilière en raison des défaillances de la programmation, de besoins à venir considérables et du risque d'impasse budgétaire.

## Une programmation insatisfaisante des besoins du ministère

L'immobilier spécifique de la Justice a souffert d'une insuffisance de crédits au regard des besoins recensés et parfois actés dans des plans successifs, tant pour les services judiciaires que pour l'administration pénitentiaire. Les diminutions de crédits au titre de la régulation budgétaire ont le plus souvent porté sur les dépenses d'investissement qui peuvent être décalées selon le principe de « lissage » ; dans le même temps, l'effort en entretien courant a été insuffisant.

**Dans le domaine judiciaire**, la programmation immobilière a connu de fréquentes modifications. La période

sous revue se caractérise, d'une part, par la continuation de la mise en œuvre du programme lié à la carte judiciaire et, d'autre part, par la conduite d'opérations « hors carte judiciaire ». Dans les deux cas, les modifications ont été substantielles.

Ces changements constants de priorités fragilisent la cohérence des investissements, qui nécessitent une continuité dans le temps. Un bilan dressé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 permet de recenser l'ensemble des changements de programmation survenus au cours des sept dernières années.

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

# Une équation budgétaire difficile

## Bilan du programme de construction judiciaire depuis 2009

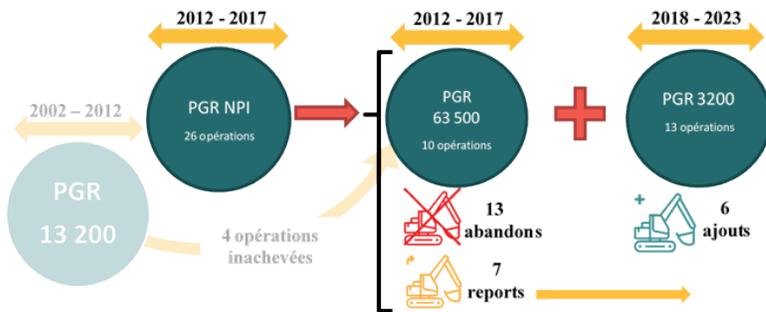
	36 % du programme achevés (14 opérations livrées)		26 % de projets abandonnés (10 opérations)		38 % de projets en cours (dont 5 ajoutés) (15 opérations)
---	---	---	--	---	---

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

Dans le domaine pénitentiaire, les programmes immobiliers se sont enchaînés alors même que leur mise en œuvre n'était pas toujours achevée. Après le programme « 13 200 » lancé en 2002, le « nouveau programme immobilier » (NPI) annoncé en 2010

prévoyait la réalisation de 26 nouveaux établissements et de 15 rénovations. Il fut révisé à la baisse et décalé dans le temps en 2012 avec deux programmes, dits « 63 500 » et « 3 200 », respectivement à l'horizon 2017-2023.

### Transformation du programme « NPI » en programmes « 63 500 » et « 3 200 »



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

### Des besoins considérables pour l'avenir

Du côté de l'administration pénitentiaire, le plan pour l'encellulement individuel se présente comme un projet ambitieux. Il pose toutefois la ques-

tion de la capacité du ministère à mobiliser des ressources suffisantes pour financer la construction et le fonctionnement des nouveaux établissements.

Quant aux services judiciaires, si les besoins ne sont pas chiffrés dans leur

# Une équation budgétaire difficile

ensemble, le ministère devra en tout état de cause intégrer des réformes fonctionnelles en cours et faire face à des besoins accrus en matière de rénovation de palais de justice vieillissants.

## Le risque d'impasse budgétaire

Le cumul des besoins en crédits immobiliers du ministère de la justice, préalablement identifiés, met ce dernier face au risque d'une impasse budgétaire, d'autant que les PPP déjà engagés vont avoir un effet d'éviction important. Il est indispensable que le ministère se dote d'une programmation réaliste de ses opérations immobilières.

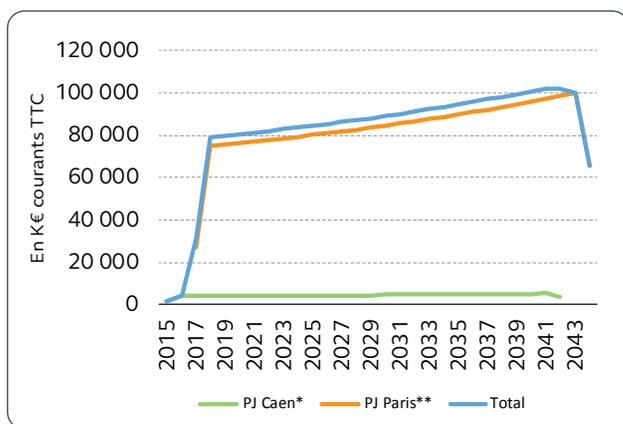
### - L'effet d'éviction des PPP

Alors même que les palais de justice et les établissements pénitentiaires construits en PPP ne représentent

qu'une part minoritaire des bâtiments de l'immobilier spécifique du ministère de la justice, le poids financier des loyers que celui-ci devra régler sur plusieurs décennies va s'accroître considérablement. Ses capacités de financement pour d'autres opérations en seront obérées d'autant.

À titre d'illustration, la réalisation du nouveau palais de justice de Paris aura un impact budgétaire important pour les services judiciaires lorsque les premières redevances seront dues fin 2017. En dehors de celui-ci, un seul autre contrat de partenariat, pour le tribunal de grande instance de Caen, a été conclu. Entre 2018 et 2043, le loyer moyen annuel pour les deux juridictions s'élèvera à 90,3 M€. Sur cette période, il croîtra régulièrement de 1 % à 1,4 % chaque année, soit 30 % au total.

Évolution des loyers de PPP des palais de justice de Paris et de Caen



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

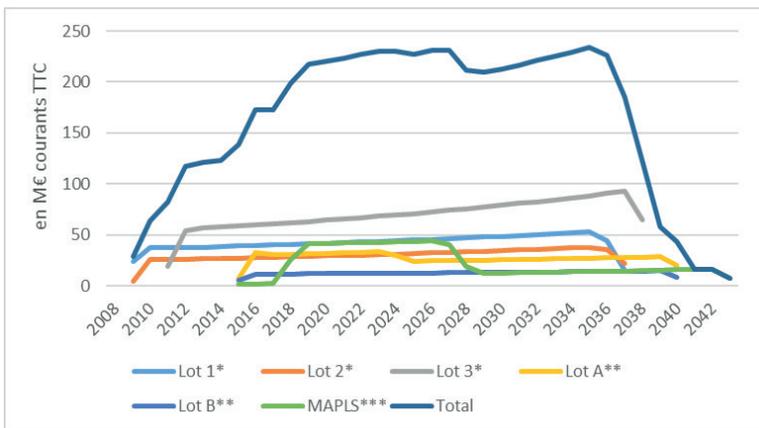
# Une équation budgétaire difficile

Le loyer annuel moyen de ces deux PPP représentera près de 30 % des dépenses consacrées par les services judiciaires à l'immobilier en 2015, alors qu'il ne se rapportera qu'à deux des 732 sites judiciaires. Pour les seules dépenses de fonctionnement, les loyers des PPP représenteront 37 % des dépenses immobilières. Fin 2016, les restes à payer pour les PPP judiciaires étaient estimés à 2,4 Md€.

De la même façon, les PPP pénitentiaires portent sur 14 des 187 centres pénitentiaires existants. Ils représentaient 15,2 % des places opérationnelles disponibles au 1<sup>er</sup> décembre 2016. Les Lots A et B ont été livrés en milieu et fin d'année 2015, alors que les travaux de la MAPLS seront terminés au dernier trimestre 2018. Les loyers annuels des PPP vont augmenter de 26 % entre 2017 et 2019.

Ces loyers, qui comprennent les redevances investissement, financement et fonctionnement, atteindront un niveau moyen de 223,8 M€ entre 2020 et 2036. Ils représenteront alors 40,5 % des crédits consommés en 2015 pour l'immobilier pénitentiaire. Pour maintenir la part que représentaient les loyers de PPP dans les crédits immobiliers de l'administration pénitentiaire en 2015 (soit 25 %), ces derniers devraient augmenter de 59 % d'ici à 2020. Les charges de fonctionnement, qui intègrent le financement, peuvent être estimées en moyenne à 170 M€ entre 2020 et 2036, alors qu'en 2015, l'ensemble des dépenses immobilières de fonctionnement de l'administration pénitentiaire représentait 223 M€. Fin 2016, les engagements de l'État relatifs aux PPP pénitentiaires, c'est-à-dire les sommes que l'État doit encore payer dans le cadre de ces contrats, peuvent être évalués à 5 Md€.

Évolution des loyers des PPP pénitentiaires



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

## Une équation budgétaire difficile

### **- Une programmation réaliste à définir**

La définition d'une stratégie de long terme, prenant en compte les besoins en constructions neuves et en réhabilitation de bâtiments existants, ainsi que la durée nécessaire pour conduire des projets à leur terme, constituerait un progrès. Compte tenu de la durée des opérations immobilières du ministère (plus de 6 ans pour une prison et près de 8 ans pour un palais de justice), une plus grande stabilité de la programmation immobilière devrait être recherchée.

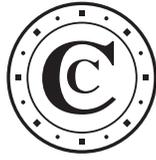
À cet égard, la stratégie du ministère gagnerait à s'inscrire dans le cadre d'une loi de programmation globale, incluant les domaines judiciaire et pénitentiaire. Une telle loi offrirait au Parlement une meilleure visibilité sur la programmation immobilière, l'ampleur supportable de la dépense d'investissement et la réalité de sa déclinaison dans les lois de finances an-

nuelles. Elle permettrait une meilleure allocation des ressources.

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

L'élaboration de la loi de programmation serait l'occasion d'effectuer des choix, en lissant dans le temps les différentes réalisations nécessaires, et de fixer des priorités. La fuite en avant que constituerait la conclusion de nouveaux PPP pour financer une programmation ambitieuse ne saurait être considérée comme une solution raisonnable pour les finances publiques.





## 2 Les PPP : une réponse inadaptée

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

### Des contrats dérogatoires aux règles de la commande publique qui ont résulté d'un choix volontariste

Les partenariats public-privé sont des contrats globaux comprenant au moins le financement de tout ou partie de l'opération, la construction ou la transformation des ouvrages, l'entretien et la maintenance de ces derniers. La conception est en pratique comprise dans celui-ci. Le titulaire du contrat peut également fournir des prestations concourant à l'exercice par la personne publique de sa mission de service public.

Les textes ne prévoient pas de durée minimale pour les contrats de partenariat mais celle-ci correspond généralement à la période d'amortissement des ouvrages. Le partenaire est rémunéré sous la forme d'une rede-

vance due par la personne publique, dont la mise en paiement débute à compter de la prise de possession de l'ouvrage par l'administration.

Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus qu'après la réalisation d'une évaluation préalable qui, pour l'État, doit être validée par la mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPV). Cette évaluation doit indiquer si l'opération était éligible à l'un des trois critères prévus par la loi : la complexité du projet, le caractère d'urgence ou l'efficacité économique.

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

## Les PPP : une réponse inadaptée

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

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

### Des montages contractuels coûteux

L'enquête de la Cour permet d'établir un premier bilan d'ensemble du recours aux PPP par le ministère de la justice. Les montages financiers complexes ont pu séduire compte tenu de leur caractère innovant et de l'approche par la performance qu'ils autorisaient. Néanmoins, les constats de la Cour mettent en évidence les limites et les inconvénients de ce recours.

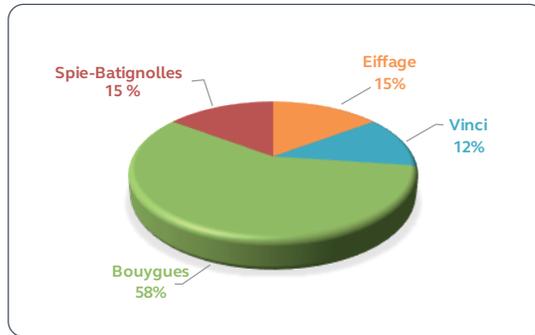
#### - Un nombre d'acteurs limité

Portant sur des opérations importantes dont le périmètre contractuel est étendu, le recours aux PPP a fait appel à un nombre limité d'acteurs ayant la capacité à mener à bien des opérations complexes. Seuls des constructeurs importants, disposant de la capacité de constituer des groupements en nouant des partenariats avec des financeurs et des prestataires assurant la maintenance des bâtiments (dits mainteneurs) étaient susceptibles de concourir valablement.

Les opérations dans lesquelles *Bouygues Construction* est intervenu représentent un volume total d'investissements (1 240 M€) supérieur à celui des autres attributaires de PPP du ministère de la justice. L'ampleur de l'opération relative au palais de justice de Paris (726 M€) explique l'écart avec les trois autres attributaires pour lesquels les montants apparaissent proches.

# Les PPP : une réponse inadaptée

Marché PPP – 2,1 Md€ TTC



Source : Cour des comptes à partir de données APIJ

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

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

La crise financière de 2009 avait par ailleurs dégradé les conditions de financement des acteurs privés auprès des banques et rendu plus difficile le bouclage financier des projets. Ces facteurs ont également contribué à renchérir les coûts financiers des PPP du ministère de la justice.

Outre le différentiel de taux entre financements privé et public, le surcoût imputable aux PPP résulte de l'inclusion, dans l'assiette de la dette, de frais financiers capitalisés tout au long de la période de réalisation de l'ouvrage.

Ils induisent un accroissement de l'ordre de 15 % des coûts de financement.

Les taux de financement pour des PPP conclus par le ministère de la justice pour les établissements pénitentiaires de Riom, Valence et Beauvais, ainsi que pour le tribunal de grande instance de Caen, correspondent ainsi à des équivalents taux fixe de 5,90 %. Cet équivalent taux fixe atteint 6,40 % pour le nouveau palais de justice de Paris. Au moment de la signature de ces contrats (en 2012), l'État se finançait à un taux moyen pondéré de 1,86 % et, lors de la fixation définitive des taux (en 2014), à un taux de 1,31 %.

Sur la base du coût à la place, qui est le ratio usuellement utilisé par l'administration pénitentiaire, les **coûts de construction** des établissements réalisés en PPP sont substantiellement plus élevés que ceux réalisés en conception-réalisation pour des établissements comparables. À titre d'exemple, le coût à la place de Riom est supérieur de 53 % à celui d'Orléans-Saran. De même, le coût à la place du palais de justice de Caen (en PPP) est supérieur de 51 % à celui de Bourg-en-Bresse.

## Les PPP : une réponse inadaptée

Une seconde comparaison peut être effectuée sur la base des coûts par m<sup>2</sup> SHON (surface hors oeuvre nette), en euros constants : dans ce cas, les coûts de conception et de travaux sont quasiment équivalents pour les constructions en PPP et en conception-réalisation. Cependant, cette approche n'est pas en coûts complets. D'autres coûts, soit spécifiques aux PPP (frais de la société de projet, d'assurance, de préfinancement ou de délégation de maîtrise d'ouvrage), soit d'un montant plus important en PPP qu'en conception-réalisation (les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et les primes accordées aux candidats éconduits), devraient être comptabilisés.

En prenant en compte ces coûts additionnels, les réalisations en PPP sont plus coûteuses que celles en conception-réalisation. Pour l'opération de Riom, par exemple, la somme de ces coûts additionnels accroît de 25 % le coût de conception et de travaux. Dans le cas d'Orléans-Saran (en conception-réalisation), les coûts supplémentaires ne renchérissent que de 4 % les dépenses de conception-réalisation. Selon la même approche, les coûts additionnels relatifs au TGI de Caen réalisé en PPP accroissent le coût de construction de 30 % alors qu'ils se limitent à 4 % pour le palais de justice de Bourg-en-Bresse (en maîtrise d'ouvrage publique).

**Les charges de maintenance** des établissements en PPP sont plus importantes que celles des établissements réalisés en conception-réalisation et dont la maintenance a été externali-

sée dans le cadre de marchés de gestion déléguée. Ainsi, pour les premiers établissements réalisés en PPP<sup>1</sup>, ces coûts sont plus élevés de 69 à 81 % que pour des établissements comparables dont la maintenance est simplement externalisée. Si des considérations méthodologiques, liées au contenu des contrats, incitent à accueillir ces écarts avec prudence, leur ampleur soulève des interrogations.

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

La réalisation de travaux modificatifs après la mise en service est onéreuse. Financés sur crédits budgétaires, ces travaux n'ont pas d'incidence sur les redevances d'investissement et de financement mais ils induisent le plus souvent une hausse significative des loyers d'exploitation. Pour les établissements de Roanne, Lyon-Corbas, Nancy et Béziers, l'incidence des travaux réalisés lors des quatre premières années d'exploitation a entraîné une hausse de 7,4 % de leurs loyers d'exploitation.

Les conventions prévoient une procédure de négociation qui peut s'avérer longue, les devis présentés par le partenaire étant fréquemment exorbitants. En dépit de rabais qu'elle parvient à obtenir, la personne publique est souvent conduite à payer des travaux au-dessus du prix qui résulterait d'une situation concurrentielle.

Les contrats de PPP fixent au partenaire privé des objectifs d'exploitation. Lorsque les délais contractuels de ré-

<sup>1</sup> Roanne, Lyon-Corbas, Nancy, Béziers, Le Mans, Poitiers et Béziers.

## Les PPP : une réponse inadaptée

solution des dysfonctionnements ne sont pas respectés, des pénalités sont susceptibles d'être appliquées. Une procédure de recours est prévue. Si les montants fixés pour le lot 2 sont faibles

et globalement en diminution sur la période, ceux appliqués pour les lots 1 et 3 ont fortement augmenté jusqu'en 2014, avant de nettement diminuer en 2015.

Évolution des pénalités entre 2011 et 2015 pour les lots 1, 2 et 3



Source : Direction de l'administration pénitentiaire

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

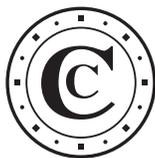
Bien que les contrats soient volumineux, certains dysfonctionnements non prévus par ceux-ci ne peuvent donner lieu à pénalités. Par ailleurs, des tensions apparaissent fréquemment entre le constructeur et le mainteneur qui se rejettent la responsabilité des dysfonctionnements. Cette situation est préjudi-

cialable à la personne publique. N'ayant pas intérêt à pénaliser trop fortement le mainteneur, au risque de le mettre financièrement en difficulté pour une faute dont il n'est pas responsable, l'État lui accorde souvent des délais supplémentaires.

En matière d'innovation technologique, les divergences d'interprétation des contrats entre la personne publique et le titulaire créent parfois des difficultés. Un désaccord est ainsi né entre l'État et les titulaires des lots 1, 2 et 3 au sujet du dispositif de brouillage des téléphones portables.

Enfin, des asymétries d'information existent entre les titulaires des contrats et la personne publique, tout particulièrement en ce qui concerne le suivi des programmes de gros entretien renouvellement (GER).





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

La réalisation du nouveau palais de justice de Paris constitue l'un des chantiers parisiens les plus importants, en volume et en complexité, des années récentes. La conduite de cette opération a été confiée à l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), qui en a eu la charge jusqu'à la prise de possession du bâtiment en août 2017. L'entrée dans les lieux n'interviendra qu'au second trimestre 2018.

### Une opération majeure

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

#### - Le choix du PPP

Le choix du site s'est également accompagné de celui de recourir à un contrat de partenariat dans le but, notamment, de trouver un financement qui limite les besoins immédiats du ministère de la Justice en AE et en CP.

Ce mode de réalisation a été privilégié avant même que l'évaluation préalable prévue par les textes ne le valide. En dépit d'hypothèses de délais, de coûts de conception-réalisation et d'exploitation défavorables au scénario de référence, celui-ci demeurerait moins coûteux que le contrat de partenariat. Toutefois, la prise en compte de la répartition des risques entre la personne publique et le titulaire du contrat, ainsi que la valorisation de l'avantage que constituait le transfert de certains risques au partenaire privé, ont permis de conclure en faveur du recours au partenariat public-privé.

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

#### - Un contrat complexe

Postérieurement à la désignation du groupement conduit par Bouygues comme titulaire, la mise au point des clauses juridiques et financières du contrat de partenariat s'est avérée

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

difficile. Dans le contexte de la crise financière, le groupement avait rencontré des difficultés pour trouver des prêteurs pour financer le projet. Des contradictions apparurent entre le contrat définitif et la documentation financière constituée par les conventions de prêts liant le PPP aux banques.

Les banques conditionnaient notamment le tirage de la dette à l'absence de recours contre l'un des documents contractuels. En cas de recours, un refus de tirage de la dette par les banques aurait conduit à un blocage du chantier dont les conséquences devraient être supportées par le titulaire du contrat. Toutefois, dans un échange de courriers entre le partenaire privé et le directeur général de l'EPPJP, intervenu la veille de la signature du contrat sur proposition des conseils des parties, il a été estimé qu'un retard consécutif à un refus de tirage des prêteurs, en cas de recours non purgés, ne constituerait une faute ni de la part du titulaire du contrat ni de la part de l'État. Si le contrat signé le lendemain n'a pas été modifié et si une nouvelle cause légitime n'a pas été introduite dans celui-ci, cet échange de courriers a réduit d'autant la responsabilité du partenaire privé en cas de survenance de cette occurrence.

## **- Le choix de la renégociation**

Signé le 15 février 2012, entre l'EPPJP et la société Arélia, constituée par le groupement pour porter le projet, le contrat de partenariat a suscité des interrogations de la part du Gouvernement après l'élection présidentielle de mai 2012. Après avoir envisagé la résiliation du PPP, le choix des pouvoirs publics s'est porté, au début de l'année

2013, sur la renégociation du contrat avec le partenaire privé. Cependant, il devint rapidement manifeste qu'un gain substantiel ne pourrait résulter que d'une fixation rapide des taux d'intérêt dans un contexte qui apparaissait particulièrement favorable.

## **Une réalisation confrontée à des aléas**

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

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

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

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

ce qui était estimé lors de la signature du contrat (de 368 à 137 M€ selon les hypothèses), le coût global de financement reste élevé. Il équivaut à un taux annuel d'endettement de 6,4 %.

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

Finalement livré en août 2017, l'ouvrage n'était cependant pas fini au moment où l'État en a pris possession. Des travaux supplémentaires demandés par l'État, notamment pour des motifs de sûreté, devront être effectués après la prise de possession mais avant l'entrée dans les lieux. Des choix tardifs quant au dispositif de garde du bâtiment ont également concouru à ce décalage, de même que le caractère complexe des discussions sur ces travaux avec le titulaire du contrat.

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

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

Des non-conformités avaient été constatées et l'avenant prévoit

qu'elles seront corrigées par le titulaire du contrat après la prise de possession et qu'elles n'emporteront pas l'application de pénalités. Afin de se prémunir des conséquences de la défaillance du groupement dans l'exécution des travaux restant à effectuer, l'avenant renforce les garanties de la personne publique.

## **- Une gestion dans le temps à maîtriser**

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

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



# Orientation et recommandations

## Orientation :

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

## Recommandations :

1. inscrire la stratégie immobilière du ministère de la justice dans une loi de programmation pluriannuelle réaliste au regard de la trajectoire des finances publiques et prenant en compte les domaines pénitentiaire et judiciaire ;
2. privilégier le recours aux marchés de conception-réalisation pour la construction de prisons nouvelles en s'appuyant sur la forte expérience de l'APIJ en la matière ;
3. approfondir la connaissance des coûts de construction et d'exploitation associés à l'immobilier péni-

tentiaire et judiciaire afin de pouvoir établir des comparaisons plus aisées entre les différents modes de gestion et de financement ;

4. renforcer l'accompagnement par l'APIJ des services, notamment des utilisateurs locaux, lors de la phase de prise de possession d'un établissement et réaliser systématiquement des retours d'expérience ;
5. tirer les conséquences des difficultés rencontrées par le partenaire dans le cadre du PPP relatif au palais de justice de Caen et arbitrer entre la résiliation et la poursuite du contrat ;
6. se doter des compétences appropriées pour suivre les contrats de partenariat dans la durée et définir au sein du ministère une organisation permettant de gérer en cohérence l'ensemble de ces contrats.