



Lettre d'information N°57 – Février 2018

Immobilier de la Justice : la Cour des comptes est contre les partenariats public-privé

1

Dans un rapport publié mercredi 13 Décembre 2017, la Cour des comptes déplore le coût jugé considérable des partenariats public-privé pour la construction de prisons ou de palais de justice qui pèsent sur les finances publiques.

Sur le site le Parisien-Eco daté du lendemain, Nicolas JACQUARD rappelle que les détracteurs des PPP voient en eux une hérésie budgétaire. Dans son rapport (*lire en note 1*), la Cour des comptes a qualifié pour sa part leur mise en œuvre de « fuite en avant ». Pour arriver à cette appréciation, les « Sages de la rue Cambon » se sont en effet penchés sur les PPP dans le domaine de la justice.

Le parc immobilier du ministère de la justice, valorisé à 10 Md€ pour 5,5 millions de m², contribue directement, à travers les palais de justice et les établissements pénitentiaires, à la mise en œuvre du service public de la justice.

Compte tenu des besoins considérables auxquels la Chancellerie va devoir faire face dans l'avenir et du coût croissant des loyers des PPP engagés ces dernières années, le ministère se trouve aujourd'hui confronté à une équation budgétaire délicate. Par ailleurs, l'analyse des PPP en cours d'exécution par la Cour met en évidence le caractère peu approprié de cette formule aux besoins permanents d'adaptation du patrimoine immobilier de ce ministère.

La Cour appelle à inscrire la stratégie immobilière du ministère de la justice dans une loi de programmation pluriannuelle et à privilégier pour la construction de nouvelles prisons le recours aux marchés de conception-réalisation plutôt qu'aux PPP.

Seize PPP ont ainsi été conclus entre 2006 et 2014 par le ministère de la justice, dont deux pour le palais de justice de Paris avec Bouygues (*lire en note 2*). Pour cet unique immeuble, il en coûtera au final plus de 2,3 Mds€ au contribuable, jusqu'en 2044.

Une dette de 6 Milliards d'€uros

« Cela revient à construire à crédit, dit Marie CRÉTENOT, responsable pour l'Observatoire international des prisons. Résultat : les PPP ont conduit à l'accumulation d'une dette de 6 Mds€. »

La Cour des comptes a ainsi regretté que ce recours aux PPP soit guidé « par des considérations budgétaires à court terme ». Le rapport préconise qu'à l'avenir ce type de financement soit abandonné.



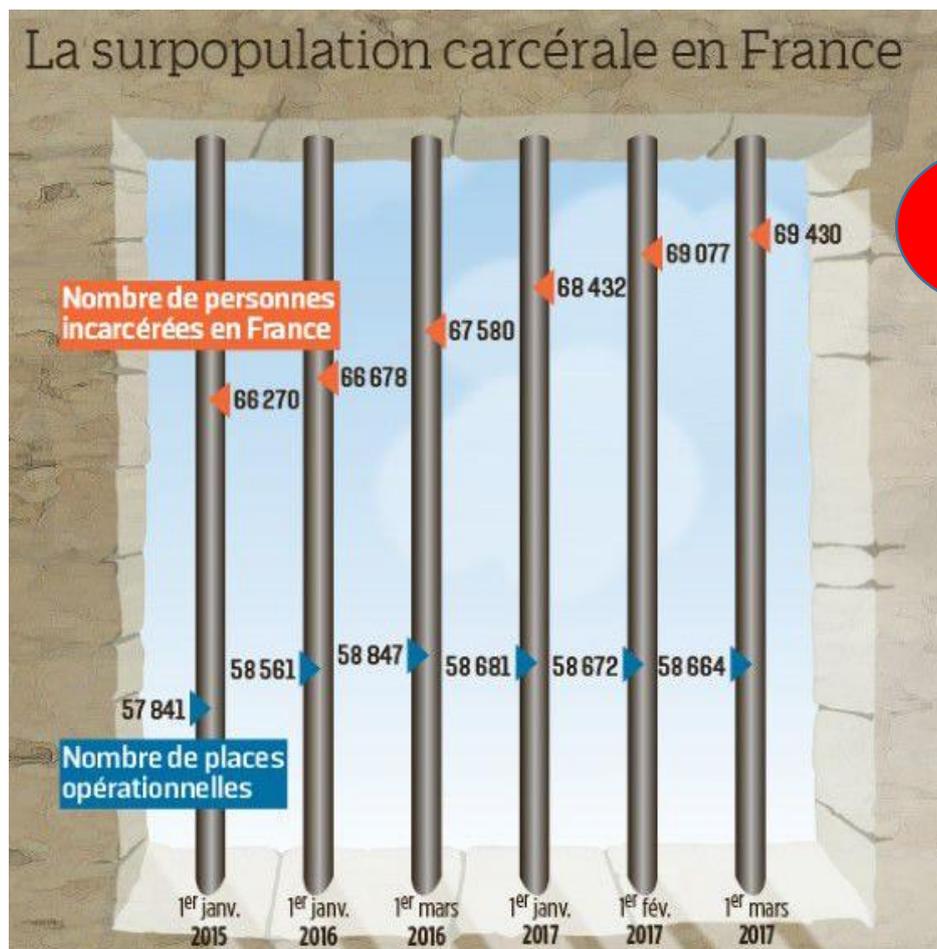
Une remarque non anodine, alors qu'a été lancé au printemps 2017 un programme de 31 nouvelles prisons, objectif repris à son compte par l'actuel gouvernement.

Une équation budgétaire difficile

2

Le parc pénitentiaire se caractérise par un fort contraste entre des établissements vétustes, voire insalubres, et 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 et entraîne des conditions de détention souvent indignes (*ci-dessous infographie publiée dans le Parisien*).



La question de la capacité du ministère à mobiliser des ressources, tant financières qu'organisationnelles, suffisantes pour mener à bien le vaste programme de construction de prisons annoncé et visant à atteindre l'objectif de l'encellulement individuel est clairement posée.



Le parc immobilier judiciaire constitue un ensemble composite comprenant des édifices anciens, dont la rénovation est coûteuse, et des palais de justice construits entre 1960 et 1990, parfois fortement dégradés par une politique de préservation et de maintenance défailante. Les besoins qui lui sont liés sont mal chiffrés et devront tenir compte des conséquences immobilières des réformes fonctionnelles en cours.

Le ministère de la justice va être confronté dans les prochaines années à des besoins immobiliers considérables, alors que les loyers des PPP déjà engagés vont monter en charge, provoquant un important effet d'éviction pour les autres dépenses immobilières. Il est dès lors indispensable que la place Vendôme se dote d'une programmation de ses opérations à venir, en identifiant les opérations prioritaires, car le financement des besoins recensés et des objectifs fixés n'apparaît pas soutenable en l'état.

Selon la Cour, les PPP sont 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, essentiellement pour la construction d'établissements pénitentiaires, mais aussi pour le palais de justice de Caen et pour l'opération hors norme du nouveau palais de justice de Paris.

Dérogatoire au droit commun de la commande publique, le PPP permettait initialement de contourner les règles de la dette publique et présente l'avantage de lisser les charges d'investissement et de financement sur toute la durée du contrat. En revanche, il induit des coûts de financement plus élevés que la maîtrise d'ouvrage public, mais aussi des coûts de construction substantiellement supérieurs à ceux des établissements réalisés en conception-réalisation. De plus, les charges de maintenance sont plus importantes dans le cadre d'un PPP que d'un marché de conception-réalisation dont la maintenance aurait été aussi externalisée dans un marché de gestion déléguée.

Enfin, les surcoûts liés aux travaux modificatifs intervenant en cours d'exploitation et la rigidité du fonctionnement contractuel des PPP, qui freine les adaptations dont le service public pénitentiaire a besoin, sont de nature à mettre en cause la pertinence du recours à ce type de contrat. Au regard de ces constats, la Cour estime ainsi qu'il conviendrait de renoncer à l'avenir aux PPP pour l'immobilier de la justice.

Une opération emblématique : le nouveau palais de justice de Paris

Le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de la capitale vont être regroupés dans un bâtiment hors norme ayant nécessité une opération d'une ampleur considérable (*lire en note 3*). Celle-ci représente un coût global de 2,3 Mds€ jusqu'en 2044, dont 725,5 M€ d'investissement, 643 M€ de financement et 960 M€ de charges de fonctionnement. Le recours au PPP, guidé par des considérations budgétaires de court terme, implique des loyers annuels d'un montant moyen de 86 M€ qui pèseront fortement sur le budget du ministère de la justice.



La mise en œuvre de ce contrat complexe a été marquée par des vicissitudes importantes, en particulier une interruption du chantier par le partenaire privé ayant nécessité la signature d'une transaction avec l'État. Livré en Août 2017, soit huit mois après la date initialement prévue, l'ouvrage n'était pas fini au moment où l'État en a pris possession. Préventivement dès Octobre 2016, le garde des Sceaux d'alors a tenu à l'annoncer lui-même aux magistrats et fonctionnaires appelés à rejoindre le site. Les événements qui ont endeuillé la France depuis Janvier 2015 ont conduit à devoir adapter le projet afin de répondre aux nouvelles exigences en matière de sûreté ainsi qu'au renforcement des missions du tribunal de grande instance de Paris en matière de lutte contre le terrorisme.

Destinés à ajuster le bâtiment aux nouvelles mesures de sûreté arrêtées en coordination avec le ministère de l'intérieur et la préfecture de police de Paris ainsi qu'aux évolutions les plus récentes des juridictions dans leur activité et leur organisation dans le cadre notamment de la modernisation de la justice du 21^{ème} siècle, ces travaux complémentaires - qui n'avaient pu être prévus dans le programme initial de construction - s'achèveront au cours du 1^{er} trimestre 2018 par une période de tests et de prise en main du bâtiment.

S'ensuivra, au 2nd trimestre 2018, le transfert des différents services selon un scénario et un calendrier de déménagement que les prochains mois permettront d'affiner dans un travail conjoint de l'ensemble des acteurs intéressés. Ces travaux modificatifs, ainsi que d'autres résultant de choix tardifs de l'État, devraient ainsi être réalisés, tandis que les non-conformités seront relevées. A la fin 2017, celles-ci n'ont pas donné lieu à pénalités, la signature d'un avenant ayant renforcé en contrepartie les garanties de la Personne Publique qu'est l'établissement public du palais de justice de Paris (*lire en note 4*).

Alors que la phase d'exploitation du bâtiment va démarrer courant 2018, il conviendra de faire preuve de vigilance, au vu de l'expérience des contrats en cours, quant à l'appréciation d'ensemble qui pourra être portée, le moment venu, sur la mise en œuvre de ce marché de partenariat de très grande ampleur.

Recommandations de la Cour des Comptes

Dans son rapport, la Cour propose d'éviter à l'avenir de recourir à l'avenir aux PPP, compte tenu de leur inadaptation au patrimoine immobilier de la justice, et formule six recommandations consistant notamment à :

1. inscrire la stratégie immobilière du ministère de la justice dans une loi de programmation pluriannuelle réaliste ;
2. privilégier le recours aux marchés de conception-réalisation pour la construction des futures prisons;
3. approfondir la connaissance des coûts associés à l'immobilier pénitentiaire et judiciaire ;
4. renforcer l'accompagnement des services par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice lors de la prise de possession d'un établissement ;
5. tirer les conséquences des difficultés rencontrées 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 PPP en cours (et à venir ?) dans la durée.



Est-ce un coup d'arrêt aux PPP pour la justice ?

Espérons que non mais le problème, c'est que les loyers signés dévorent peu à peu les budgets. C'est ce que dit la Cour des comptes dans son rapport cité en début de lettre. Ainsi, les loyers du tribunal de Caen et du palais de justice de Paris représentent à eux seuls 30% du budget que le ministère de la Justice alloue à son parc immobilier, alors qu'il occupe au total 732 sites.

De la même façon, les redevances pour les prisons privées consomment 40% des crédits de l'immobilier pénitentiaire alors qu'elles ne représentent que 15% des places en prison. Il y a là un vrai risque d'asphyxie et de "fuite en avant", comme disent les magistrats de la Cour. Le seul moyen de sortir de l'ornière budgétaire qui se dessine serait d'augmenter significativement la part immobilière du budget du ministère de la justice tout en étant très vigilant sur les dépenses engagées ou à venir.

Comme le rappelle la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ – lire en note 5), la France consacre 1,9 % de son budget à la justice, pour une moyenne de 2,2 % dans le reste de l'Europe. Ce budget, pourtant indiqué comme prioritaire par les gouvernements successifs, ne l'est encore pas tout à fait (lire en notes 6 et 7). Le chiffre le plus communément retenu reste le rang de la France, en matière de budget, sur le continent européen, plus large que l'Union.

Lequel n'est pas glorieux : la France est classée 37^{ème} sur 45 pays, derrière la Géorgie, la Turquie, Chypre, l'Azerbaïdjan ou l'Arménie ...

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations.

Denis CHAMBRIER
Gérant & Consultant Senior
denis.chambrier@dcr-consultants.fr
Mob : 06.7777.1883

Note 1 : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf

Note 2 : http://www.nouveaupalaisdejustice.fr/projet_zac_batignolles.php

Note 3 : <http://www.tribunaldeparis.justice.fr/pdf/plaquette-palais-justice-paris.pdf>

Note 4 : <http://www.eppjp.justice.fr>

Note 5 : https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_fr.asp

Note 6 : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/BudgetJustice_170926.pdf

Note 7 : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/10/chantier_justice_dp_170925_a5_v10_page.pdf