Fondation Jean Jaurès

Société

PRIVATISER LA GESTION DES PRISONS : SOLUTION TENTANTE, BILAN CONTRASTÉ

Amélie Morineau, Mathilde Robert

31/10/2016

Dans les prisons françaises, un certain nombre de services peuvent être délégués par l'administration pénitentiaire à des entreprises privées. Alors que le mois de juillet 2016 a (encore) été marqué par un nouveau record du nombre de personnes détenues en France, quel est le bilan des dispositifs d'externalisation de la construction et de la gestion du parc pénitentiaire ? Un état des lieux mené en partenariat avec Point d'Æncrage.

Il existe, en France, différents modes de gestion des établissements pénitentiaires. Selon le mode de gestion adopté, un certain nombre de services, plus ou moins importants, sont délégués par l'administration française à des entreprises privées. La gestion peut ainsi être *publique*, c'est-à-dire qu'il revient à l'État de gérer l'ensemble de la détention, mais aussi *mixte* et, dans ce cas, diverses missions sont sous-traitées à des entreprises privées, comme la maintenance, le travail ou la formation professionnelle. Cette forme de gestion est ainsi en partie déléguée à une ou plusieurs entreprises qui participent au quotidien au fonctionnement de l'établissement pénitentiaire aux côtés des agents de l'administration.

La gestion déléguée dans le secteur carcéral français est ainsi née le 22 juin 1987, date de l'adoption de la loi dite Chalandon, qui a permis l'externalisation de certains services au profit du secteur privé et la conclusion de partenariats public-privé pour la construction de nouveaux établissements. Près de trente ans plus tard, la moitié des places de prison sont en gestion déléguée.

À l'époque, la situation du parc pénitentiaire français était marquée par une sur-occupation chronique et des conditions indignes de détention. Si aucune des politiques pénales, de construction ou de rénovation menées depuis n'ont pas véritablement apporté de solution satisfaisante à ce problème, faire participer le secteur privé apparaissait à l'époque comme la réponse la plus rapide et la moins coûteuse à cette situation.

Cette nouvelle faculté offerte tant à l'administration qu'aux entreprises privées s'est rapidement concrétisée par la réalisation du « programme 13 000 », c'est-à-dire la construction de vingt-cinq établissements, soit 12 800 places, en quatre ans seulement. Depuis, l'intégralité des nouveaux établissements pénitentiaires ont été conçus et construits en partenariat avec le secteur privé, et tous sont actuellement en gestion déléguée.

Cette gestion déléguée, si elle s'est considérablement étendue et durablement installée dans le fonctionnement du parc pénitentiaire, n'en est pas moins limitée. Aucune des fonctions de direction, de surveillance ou de greffe ne peut être assurée par un partenaire privé, quelle que soit sa qualité ou son expertise. Au contraire les missions de réinsertion et d'administration générale de l'établissement pourraient légalement être déléguées mais ne l'ont jusqu'à présent jamais été : elles demeurent à la charge de l'administration pénitentiaire.

Ces évolutions ont profondément modifié les objectifs poursuivis par l'administration pénitentiaire. Cette dernière est d'abord passée d'une culture de l'action à une culture du contrôle en développant, au fil des différents programmes immobiliers mis en œuvre depuis trente ans, une certaine expertise. Elle a ensuite progressivement introduit dans son fonctionnement une logique performantielle, au moyen d'indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs.

La comparaison entre la gestion déléguée et la gestion publique des établissements pénitentiaire demeure malgré tout malaisée. En 2005, un rapport de la Cour des comptes dénonçait l'incapacité de l'administration à évaluer les résultats comparés des deux modes de gestion.

Ces difficultés s'expliquent en partie par l'hétérogénéité du parc carcéral. Ainsi et pour exemple, les établissements en gestion publique sont généralement beaucoup plus anciens et, de fait, plus détériorés que les établissements plus récents placés en gestion déléguée et les contrats de partenariats garantissent à ces derniers un financement lorsque les établissements en gestion publique subissent l'aléa des décisions financières et budgétaires.

La situation des établissements en gestion déléguée a ainsi été, longtemps, plus favorable que celle des structures intégralement gérées par l'État. Les contrats de partenariat prévoyaient la faculté pour le secteur privé de majorer ses tarifs dès que l'établissement dépassait un taux d'occupation de 120%. Ces dispositions contractuelles ont eu pour effet, jusqu'en 2013, de faire échapper ces nouvelles structures au phénomène de sur-occupation qui accélère la détérioration des établissements et en désorganise le fonctionnement.

Alors que le mois de juillet 2016 a été marqué par un nouveau record du nombre de personnes

détenues en France et que, la même année, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie de nombreux recours contre les conditions de détention et l'état de suroccupation dans les établissements de Ducos, Nîmes, Nuutania, et Fresnes notamment, il semble opportun de s'interroger sur le bilan de ces dispositifs d'externalisation de la construction et de la gestion du parc pénitentiaire dont la mise en place a été largement motivée par des considérations financières et dont les effets au niveau de chaque établissement doivent être nuancés. Il convient également de souligner les écueils de cette gestion au regard des expériences étrangères.

Une privatisation motivée par des considérations économiques

La construction d'établissement en partenariats public-privé

Les partenariats public-privé sont un outil discuté d'investissement public. En étalant une dépense publique dans le temps, ils permettent d'initier des chantiers ambitieux de façon – momentanément – indolore.

L'engagement financier est pourtant conséquent et, surtout, court sur de longues années, ce qui a conduit certains à dénoncer une « myopie budgétaire ». Ainsi, dans sa réponse à la question écrite du député Sergio Coronado, le Garde des Sceaux indiquait le 26 juin 2016 que les partenariats public-privé « ne doivent pas être une facilité pour un État impécunieux ».

La précédente Garde des Sceaux, Christiane Taubira, critiquait, elle aussi, le recours aux partenariats public-privé (PPP). Elle déclarait ainsi le 12 septembre 2012 : « Avec le PPP, l'État se décharge totalement sur un partenaire privé pour trente ans – pour un coût exorbitant. C'est, de fait, une hypothèque posée sur les fonds publics pour au moins deux générations [...] Je prends l'engagement de mettre fin, pour l'avenir, à ces PPP ».

Lors de son arrivée place Vendôme, elle a ainsi mis un terme à la majorité des projets de partenariats public-privé lancés par la précédente majorité et qu'elle jugeait d'un coût excessif. Seuls ont été poursuivis les chantiers trop engagés pour pouvoir être stoppés sans engendrer d'importants surcoûts.

De fait, la part des loyers des établissements pénitentiaires ne cesse de croître dans le budget de l'administration, absorbant la majorité des efforts réalisés en faveur du budget de la justice – il faut rappeler qu'en la matière, la France se classe particulièrement mal parmi les pays du Conseil de l'Europe.

Ainsi, dans le projet de loi de finances 2014, les loyers des établissements pénitentiaires représentaient un coût de 128,1 millions d'euros, auquel venaient s'ajouter ceux de l'achèvement des premiers programmes de construction et de la mise en œuvre de nouveaux, à hauteur de 282,5 millions d'euros. Sans compter la rémunération des personnels, ces sommes représentent un tiers du budget de la justice.

Au total, le coût de l'ensemble des 13 établissements construits en partenariats public-privé est estimé par la section française de l'Observatoire international des prisons à 5,3 milliards d'euros à l'échéance des contrats en 2038.

L'efficience économique des partenariats public-privé est largement remise en question. En effet, les opérateurs privés qui ont par définition pour objectif de réaliser des profits se rémunèrent sur les loyers imposés à l'État. Ce coût est supérieur à celui de la dette publique, ce qui fait que l'État perd de l'argent en ayant recours à un prestataire privé.

Par ailleurs, du fait de la lourde technicité des contrats, chaque modification au plan de construction initial est largement facturée. Il est apparu que par inexpérience dans le recours à ce type de contrats, l'administration pénitentiaire a manqué de savoir-faire dans la conclusion des premiers partenariats, ce qui l'avait parfois conduite à payer de lourdes sommes pour obtenir le résultat escompté au départ.

Les loyers des différents établissements a donc vocation à grever encore de longues années, et de façon toujours plus importante, le budget de la justice en France : si en 2008, la part des dépenses incompressibles dans le budget de l'administration pénitentiaire représentait 34%, celle-ci atteignait 50% en 2011.

Ces sommes représentent autant d'argent qui ne sera pas réinvesti dans des politiques publiques de réinsertion permettant le renforcement du nombre de personnels de surveillance et d'insertion et de probation, un meilleur accès à la prise en charge médicale, ou le développement d'activités constructives et structurantes à destination des personnes détenues.

Le coût de l'externalisation des missions non régaliennes

Les contrats de délégations de certains types d'activités de la prison tels que la fourniture des repas, les cantines, l'entretien des bâtiments ou la buanderie doivent s'analyser différemment dans la mesure où ces contrats sont conclus pour des durées bien inférieures. La moindre modification du contrat initial est lourde de conséquences financières, comme dans le cadre des partenariats

public-privé la conclusion de ces contrats impose une précision et une technicité particulière.

En la matière, l'administration pénitentiaire semble avoir un temps souffert de son inexpérience dans la conclusion de ce type de contrats et s'est laissée enfermer dans des contrats qui ne correspondaient pas ou plus aux besoins réels. Elle a depuis acquis une réelle expertise et s'est aussi attelée à la réclamation des pénalités pour inexécution des contrats, ce qui s'est avéré une activité lucrative qui a rapporté 16 millions d'euros en 2016.

Depuis 2007, l'administration pénitentiaire a développé un outil de comparaison pour juger du coût de la gestion déléguée par rapport à celui de la gestion publique de ses établissements. Cet indicateur du coût des établissements par journée de détention permet de calculer le coût budgétaire global d'un établissement et de le rapporter ensuite au nombre de jours de détention correspondant.

En 2012, il apparaît que la gestion déléguée classique revient moins chère que la gestion publique pour des structures équivalentes :

Types de contrat	**Centre de détention**	**Centre pénitentiaire**	**Maison d'arrêt**	**Maison centrale**	**Moyenne, hors établissements pour mineurs et centres de semi-liberté**
Gestion déléguée classique	98,03 euros	98,44 euros	77,72 euros	315,34 euros	92,20 euros
Gestion déléguée : AOT-LOA	156,05 euros	123,65 euros	125,77 euros	–	127,59 euros
Gestion déléguée : PPP	–	159,56 euros	155,82 euros	–	158,27 euros

Gestion publique	116,20 euros	100,02 euros	91,76 euros	183,21 euros	101,45 euros

Comme l'indique le ministère de la Justice, « les établissements en gestion déléguée « AOT-LOA » et « PPP » ont été distingués des établissements en gestion déléguée « classique » car leurs dépenses intègrent les coûts d'investissement (remboursement des coûts de construction et frais financiers associés) aux charges d'exploitation », raison pour laquelle ces coûts apparaissent plus élevés que ceux d'une gestion déléguée classique.

Malgré ces précautions, cette démarche est jugée simplificatrice par la Cour des comptes qui souligne que cet indicateur « ignore l'existence de charges que supportent les gestionnaires privés et qui ne sont pas identifiés pour l'État (amortissement des investissements, charges de retraites…) ». Ces chiffres doivent donc être interprétés avec une prudence particulière, d'autant plus que le parc immobilier en gestion publique est significativement plus ancien que celui en gestion privée.

Il n'en demeure pas moins que d'un point de vue financier, si elle est bien menée, l'externalisation de certaines fonctions semble effectivement conduire à une réduction des coûts pour l'administration. Cette analyse n'est cependant que quantitative, elle fait abstraction de la qualité des services fournis et des éventuels coûts que cette externalisation peut mettre à la charge des personnes détenues.

Les conséquences pratiques de la privatisation

Dans chaque établissement l'externalisation de certains services s'est incontestablement traduite par une amélioration des conditions d'incarcération ainsi que du fonctionnement de certaines détentions. En effet, « la mise en concurrence avec le secteur privé potentiellement dynamique et innovant est également considérée comme susceptible de redynamiser l'administration pénitentiaire ».

Il est acquis que la gestion déléguée a eu pour conséquence positive une nette amélioration des prestations désormais réalisées par des prestataires privés, en matière de restauration collective et d'entretien des bâtiments par exemple. L'intervention de ces acteurs extérieurs à l'administration a permis d'aplanir certaines pratiques et d'étendre aux établissements en gestion publique de bonnes initiatives comme l'intervention de nutritionnistes dans l'élaboration des repas ou la présence d'équipes spécialisées chargées de la formation professionnelle (responsables de

formation et psychologues du travail).

Ce bilan positif a été encouragé par l'obligation que connaissent depuis 2001 les administrations de s'inscrire dans une démarche de performance. Cette dernière a permis la mise en œuvre d'une nouvelle génération de marchés dits « performantiels » auxquels sont associés des objectifs précis et des indicateurs de performance favorisant un meilleur suivi et un meilleur contrôle de l'exécution de ces marchés publics particuliers.

Au contraire, ces partenariats ont aussi pu renforcer les inégalités de traitement entre tel ou tel établissement et placer les personnes détenues dans une situation plus ou moins favorable selon la structure à laquelle ils se trouvaient affectés.

En effet, la gestion déléguée est parfois à l'origine de pratiques illégales, d'atteintes aux droits des personnes incarcérées et de discriminations reconnues par les tribunaux. Le cas le plus emblématique de cette perte de contrôle de l'État, contraint d'accepter qu'il soit porté atteinte à un principe constitutionnel au nom d'une forme d'orthodoxie budgétaire, est celui du prix des télévisions.

En France, les personnes détenues ont la faculté de recevoir la télévision en cellule. Le prix de cette location est fixé à 8 euros dans les établissements en gestion publique, parfois jusqu'à 18 euros par mois dans les établissements en gestion déléguée. Le juge administratif a, à plusieurs reprises, constaté l'état de discrimination des personnes détenues dans ces établissements, placées dans une situation moins favorable que celles détenues en établissement à gestion publique, alors que cette différence de traitement est injustifiée.

Après avoir envisagé une harmonisation des tarifs par la renégociation des contrats, le ministère de la Justice y a finalement renoncé en constatant que la modification des prix des locations de télévision en cours d'exécution des contrats lui coûterait 7,5 millions d'euros. Alors que la situation des personnes détenues dans les établissements en gestion déléguée justifiait la condamnation de l'État par ses propres juridictions pour violation de la Convention européenne des droits de l'Homme, celui-ci renonçait à résoudre le problème compte tenu des engagements contractuels pris à l'égard des acteurs privés, et des conséquences financières que cette régularisation aurait engendrées.

Cette perte de contrôle de l'État nourrit les craintes de ceux qui s'opposent à ce mode de gestion déléguée dans les établissements pénitentiaires, des craintes d'autant plus grandes lorsque sont observées les expériences étrangères en matière de privatisation du secteur carcéral.

Les expériences étrangères

Le Royaume-Uni, un recours rationné à la privatisation du parc pénitentiaire

Le Royaume-Uni est le premier pays européen qui s'est lancé dans la privatisation des prisons. Après avoir commencé en 1992 avec des contrats de cinq ans, le mouvement de privatisation s'est généralisé à l'occasion de la *Private Finance Initiative*, avec des contrats de vingt-cinq ans. Les contrats ont cette fois concerné globalement le la conception, la construction, le management et le financement de l'établissement. Actuellement, il y a quatorze prisons privées en Angleterre et au Pays de Galles, ce qui représente une capacité de 13 500 places, environ 15% de la population pénale. Il y a également deux prisons privées en Écosse. Trois entreprises se partagent ce marché : Serco, Sodexo et G4S.

Il existe comme en France différents modèles de recours à la privatisation, selon que l'établissement existe ou non, selon qu'il est construit par le public ou le privé. Cependant, et contrairement au modèle français, les missions de sécurité de l'établissement peuvent également être déléguées.

L'attribution d'une prison au secteur privé ou au secteur public relève d'une réelle mise en concurrence, qui vise à établir, par un appel d'offres, qui sera le plus à même de gérer la prison. Une fois le marché attribué, on effectue régulièrement une re-mise en concurrence, et il est déjà arrivé à quatre occasions qu'une prison privée rebascule dans la gestion publique.

Des équipes gouvernementales sont chargées d'exercer un contrôle en permanence sur les prisons privées, pour vérifier les conditions de détention et le traitement des prisonniers, et par ailleurs les prisons privées peuvent comme les prisons publiques être visitées par l'équivalent de notre Contrôleur général.

Un cas en particulier a fait l'objet de toutes les attentions outre-Manche : celui de la prison d'Oakwood. À l'hiver 2014, un scandale a éclaté suite à la visite par le contrôleur général des lieux de privation de liberté local (le *HM Chief Inspector of Prisons*) de cet établissement, une superstructure ultramoderne de 1 605 places, présentée comme la prison modèle par le ministre de la Justice de l'époque. Le rapport établi au terme de la visite affirmait que cet établissement connaissait de graves dysfonctionnements, et qu'il y était « plus facile d'acheter de la drogue que du savon ». Un prisonnier sur sept déclarait être devenu consommateur régulier de stupéfiants au cours de sa détention dans l'établissement. Sur les quatre tests principaux (sécurité, respect, proposition d'activité et réinsertion), la prison a obtenu la note la plus basse, ou la seconde plus basse.

Le contrôleur a estimé qu'il était urgent de mettre en place un « retrieval plan » afin que la prison soit confiée à quelqu'un d'autre, tandis que le *shadow* ministre de la Justice, Sadiq Khan, avait déclaré qu'il fallait donner six mois à l'opérateur pour remettre les choses en ordre ou alors la renationaliser : « Je suis pour une tolérance zéro en la matière, qu'il s'agisse de prestataires privés ou du public. Nous ne pouvons tolérer de la médiocrité dans la façon dont la prison est gérée ».

Lors de son ouverture, Oakwood a connu de multiples échecs : le personnel inexpérimenté s'est rapidement trouvé débordé et a, à plusieurs occasions, perdu le contrôle de certaines parties de la détention pendant plusieurs heures. Le bâtiment a également subi de nombreuses dégradations de la part des personnes détenues. La prison d'Oakwood s'est taillée la réputation de prison la plus mal tenue du Royaume-Uni.

Deux ans plus tard, la situation semble avoir légèrement progressé. En février 2016, l'audition des personnes détenues permettait de conclure qu'elles appréciaient les conditions matérielles de détention, d'une qualité bien supérieure à celles des établissements publics, mais vivaient au sein de cet établissement dans une grande souffrance puisque 90% d'entre elles présentaient des troubles mentaux tels que la dépression, les addictions diverses ou des pulsions suicidaires.

Parallèlement, il était souligné que l'établissement possédait le plus faible coût de fonctionnement du Royaume-Uni. Cette efficience économique s'explique par la réduction drastique du nombre de personnel et par la modicité de leurs salaires (plus faibles que dans le secteur public) mais engendre mécaniquement une dégradation des relations entre les personnes détenues et le personnel de surveillance qui ne dispose ni du temps, ni des moyens humains de répondre au climat de grande insécurité qui règne toujours dans l'établissement. Les missions de réinsertion y semblent ainsi totalement sacrifiées.

Le modèle américain, un recours massif à la privatisation du parc pénitentiaire

Les États-Unis ont connu, dans les années 1980, un important mouvement de privatisation du secteur pénitentiaire. Beaucoup de services internes avaient déjà été confiés au secteur privé (alimentation, santé, maintenance, travail) et en 1984, pour la première fois, l'entreprise Correction Corporation of America (CCA) a obtenu une habilitation pour prendre en charge la gestion complète d'un établissement pénitentiaire dans le Tennessee.

L'attitude des entreprises américaines, à l'origine de ce vaste mouvement de privatisation, fut particulièrement agressive : beaucoup d'entre elles avaient entamé la construction de nouveaux

établissements avant que les marchés ne leur soient attribués. Ainsi, dès 2004, les États-Unis comptaient 160 établissements privés sur leur territoire, répartis dans trente États différents. Le plus souvent, les contrats conclus avec ces entreprises incluent non seulement la construction mais également la propriété et la gestion de l'établissement.

Peu de données permettent de juger de l'efficacité des prisons privées ; il est cependant acquis que les entreprises privées ont construit de nouveaux établissements plus rapidement, et pour un coût moindre, qu'il n'en aurait fallu au secteur public.

D'importants problèmes de gestion ont néanmoins été mis en exergue : ils peuvent s'expliquer par un manque de prévoyance des acteurs privés et ont eu, pendant un temps seulement, pour effet d'enrayer le phénomène de privatisation (en 2000, aucun État n'a négocié de nouveaux contrats et certains établissements ont été retirés du secteur privé).

Le tournant sécuritaire qu'ont connu les États-Unis après le 11 septembre 2001 a relancé la privatisation massive et largement profité à l'industrie carcérale : le nombre de personnes détenues dans les prisons privées a augmenté de 80% entre 1999 et 2010, tandis que la population carcérale globale augmentait seulement de 18%. Les villes et les régions où ces établissements s'implantaient ont aussi pu bénéficier de leur installation : dans ces zones frappées par la récession économique, marquées par un fort taux de chômage, les établissements pénitentiaires privés sont rapidement devenus des opérateurs économiques essentiels dont la disparition est inenvisageable.

Au niveau national, les entreprises carcérales représentent également un poids économique majeur : à titre d'exemple, Corrections Corporation of America (CCA), la principale entreprise carcérale américaine, est cotée en Bourse, et son chiffre d'affaires a augmenté de 500% en vingt ans. Les deux principales entreprises américaines du secteur (CCA et GEA) génèrent un chiffre d'affaires annuel de 3,3 milliards de dollars par an.

Selon un rapport rendu en juin 2016 par le centre de recherches In the Public Interest (ITPI), les prisons privées ont tendance à être plus violentes que les prisons gérées par l'administration. Il estime également que dans les prisons privées les besoins des personnes incarcérées sont négligés et que la réinsertion y est quasi-inexistante, ce qui se traduit par un taux de récidive bien plus élevé dans les prisons privées que dans les autres.

Certaines dérives ont pu être particulièrement inquiétantes, comme l'existence de « clauses d'occupation minimale » par exemple (présentes dans 65% des contrats examinés par le centre de

recherche). Dans ces contrats conclus entre l'entreprise et l'administration, cette dernière s'engageait à payer à l'opérateur privé des pénalités si les prisons ne connaissaient pas un taux d'occupation oscillant, selon les établissements, entre 80 à 100%, et ce quelle que soit l'évolution de la délinquance.

De telles clauses ont eu pour effet d'accroître le recours à l'incarcération, d'inciter au transfert de personnes détenues parfois à plusieurs centaines de kilomètres de leur domicile, aux dépens du maintien des liens familiaux, uniquement pour garantir les seuils d'occupation de ces établissements. Ce sont, en décembre 2015, 7300 personnes qui étaient ainsi incarcérées en dehors de leur État d'appartenance.

À défaut, ces pénalités pèsent sur les finances publiques de l'État. Ainsi, dans le Colorado, les chiffres de la délinquance ont baissé d'un tiers au cours des quinze dernières années, ce qui a obligé l'État, et par conséquent les contribuables, à débourser la somme de 2 millions de dollars en pénalités au profit de trois entreprises privées. Dans l'Ohio, le coût de ces pénalités a provoqué la diminution des dépenses liées à la sécurité et à la prévention de la délinquance, ce qui a eu pour conséquences de la voir finalement augmenter et de remplir ces établissements surdimensionnés.

Plus de trente ans après l'ouverture du premier établissement pénitentiaire privé, ce qu'Angela Davis appelé « le complexe industrialo-carcéral » a acquis un poids économique et politique suffisant pour peser de façon significative sur les politiques pénales américaines, dans le sens d'une répression et d'un recours à l'incarcération toujours accrus qui vont dans le sens de son intérêt économique.

En France, le choix de faire intervenir le secteur privé dans la construction ou la gestion du parc pénitentiaire s'inscrit en partie dans un mouvement plus vaste de modernisation des services publics, de prise en compte de considérations budgétaires qui se traduit par l'externalisation des services non-régaliens de l'État.

Lors de la mise en œuvre du programme 13 000 dans les années 1990, l'administration pénitentiaire découvrait pour la première fois le fonctionnement de ces partenariats et sa nouvelle mission de contrôle (les fonctions n'étaient pas précisément définies et les moyens de contrôle étaient insuffisants par exemple). Au fur et à mesure des différents programmes immobiliers, l'administration s'est mieux armée face à des opérateurs privés déjà très aguerris.

Pour pallier ces difficultés, la Direction de l'administration pénitentiaire a en effet mis en place en 2008 une mission « gestion déléguée » et a fait le choix de recruter les membres qui la composent

dans le secteur privé afin d'apporter une nouvelle forme de compétence et de technicité dans la négociation des futurs partenariats et la renégociation des anciens contrats. Cette mission s'est également vue confier un rôle de contrôle qui lui a permis de lever, en 2012, 16 millions d'euros de pénalités pour la non-exécution, ou la mauvaise exécution, des contrats en cours.

Si « les premiers marchés [...] s'appuyaient de manière explicite sur la logique du partenariat, du partage du savoir et des expériences. Il s'agissait d'apprendre ensemble entre public et privé, d'ajuster au quotidien les règles de fonctionnement, de définir des modes de régulation et de tisser des rapports sociaux visant à estomper la défiance réciproque initiale ». Depuis la dimension partenariale a été peu à peu suppléée par un fonctionnement classique de type « client-fournisseur » tel qu'il existe dans l'immense majorité des marchés publics.

Les dernières années ont permis une professionnalisation du contrôle et ont permis de dresser un constat positif quant à la qualité des services et des prestations effectuées. Ce bilan n'élimine pas pour autant les critiques persistantes à l'égard de ce mode de gestion du parc pénitentiaire français : le coût économique exorbitant à long terme qu'il fait peser sur les finances publiques, la perte de contrôle de l'État et les multiples inconvénients pratiques inhérents aux établissements les plus récents.

Ces nouveaux établissements présentent en effet des difficultés qui ne peuvent être ignorées, tant elles pèsent sur les missions de réinsertion que doit assurer l'administration pénitentiaire et font obstacle au maintien des liens familiaux des personnes détenues. L'éloignement de ces établissements, construits quasi systématiquement sur des terrains en périphérie des centres-villes, parfois dans des lieux très éloignés et dépourvus de moyens d'accès par les transports publics, ne permet pas toujours un accès facile, ni pour les familles qui viennent visiter leurs proches, ni pour les intervenants professionnels, experts ou bénévoles dont les interventions permettent de limiter le phénomène de désocialisation des personnes détenues. Pour ces dernières, un tel éloignement est aussi synonyme de difficultés pour trouver un emploi, une formation ou pour prendre contact avec les structures susceptibles de les accueillir à leur sortie.

Ce sont ces mêmes missions d'insertion et de réinsertion qui sont menacées par le coût excessif que ces nouvelles constructions en partenariats public-privé font peser sur le budget de l'État. Si à court terme, cette solution apparaît avantageuse pour la réalisation de nouveaux établissements, il est évident qu'elle impose à long terme que des sommes conséquentes soient réservées au paiement des loyers ; autant d'argent qui ne sera jamais investi ni dans des politiques de réinsertion, ni dans la mise en œuvre d'alternatives crédibles à l'incarcération.

Ces considérations à la fois pratiques et économiques imposent que le contrôle soit encore renforcé et développé à la hauteur des enjeux : l'exécution de la peine, la réinsertion ou la dignité des personnes incarcérées ne sauraient souffrir de l'externalisation des services de l'État.