



Cour des comptes



Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé

Suivi par la Régie des bâtiments et le SPF Justice



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, novembre 2018



Cour des comptes

Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé

Suivi par la Régie des bâtiments et le SPF Justice



Rapport adopté le 21 novembre 2018
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé - suivi par la Régie des bâtiments et le SPF Justice

La Belgique compte 34 prisons : 17 en Flandre, 15 en Wallonie et 2 à Bruxelles.

Les prisons de **Marche-en-Famenne, Beveren et Leuze-en-Hainaut**, inaugurées entre 2013 et 2014, sont les premières construites sous contrat de partenariat public-privé DBFM (*Design, Build, Finance & Maintain*).

Ces 3 établissements peuvent chacun accueillir **312 détenus, soit 936 au total**. Leur construction s'inscrit dans le cadre du masterplan I 2008-2012 pour une infrastructure carcérale plus humaine. En 2016, la capacité moyenne d'accueil dans les prisons du pays était de 9.686 places.

Pour ces 3 établissements, l'État s'acquittera d'une redevance jusqu'à la fin du contrat en 2038 et 2039. En 2017, les **redevances liquidées** pour ces 3 prisons s'élèvent au total à **38.995.661 euros** pour 936 places créées, soit 3.472 euros/détenu/mois.

Dans le cadre des contrats de partenariat public-privé pénitentiaires DBFM (*Design, Build, Finance & Maintain*), l'État confie la construction, le financement et la maintenance de prisons à un consortium d'entreprises spécialisées.

Dès la mise à disposition de l'établissement pénitentiaire, l'État paie au consortium privé une redevance trimestrielle pendant les 25 années du contrat. Cette redevance se compose d'une indemnité forfaitaire pour la construction et le financement et d'une indemnité variable pour la maintenance. En fin de contrat, l'infrastructure est rétrocédée à l'État.

Vu les enjeux pénitentiaires, financiers et immobiliers que pose le recours à la formule DBFM, l'État doit pouvoir assurer un suivi efficace des activités de maintenance. Par rapport à la gestion propre classique, la formule DBFM présente l'intérêt de partager les risques avec le prestataire privé et offre des garanties sur toute la durée du contrat. Les prisons doivent, en effet, être pleinement opérationnelles jusqu'à leur rétrocession à l'État. Pour tirer la plus-value attendue du partenariat DBFM, les prestations de maintenance ainsi que la qualité et les coûts qui y sont liés doivent être encadrés de manière structurelle et suffisante.

La Cour des comptes a examiné le suivi, par la Régie des bâtiments et le SPF Justice, des activités de maintenance (maintenance proprement dite, entretien, restauration, blanchisserie et traitement des déchets) dans les trois établissements pénitentiaires construits selon la formule DBFM (Marche-en-Famenne, Beveren et Leuze-en-Hainaut).

La Cour formule des recommandations pour améliorer les projets DBFM en cours ou à venir :

1. Des objectifs doivent décrire les exigences de l'État en matière de disponibilité de la prison et de performance des activités de maintenance à accomplir par le prestataire privé.

Si l'État dispose d'objectifs de performance qui décrivent les exigences attendues du prestataire et d'instruments pour encadrer les activités de maintenance, ces outils sont à améliorer. Leur utilisation est, en effet, affaiblie par des problèmes d'interprétation. En raison de leur multiplicité et de leur complexité, les instruments prévus pour la gestion opérationnelle de la maintenance sont, par ailleurs, difficilement utilisables sur le plan du suivi. Le dispositif prévu pour encadrer les modifications aux infrastructures en cours de construction et d'exploitation ne permet, en outre, pas une maîtrise efficace des coûts supplémentaires.

La Cour des comptes recommande notamment de :

- procéder à un examen centralisé des problèmes d'interprétation des objectifs de performance sur la base des expériences locales ;
- rationaliser les instruments de gestion opérationnelle pour éviter une multiplicité et une complexité inutiles et pour en améliorer l'utilisation ;
- établir, pour les constructions futures, une procédure efficace et adaptée pour gérer les modifications aux infrastructures et conserver une vision exhaustive des coûts qu'elles génèrent afin d'en garder une maîtrise sur le long terme.

2. L'État doit disposer d'instruments pour vérifier la réalisation et la qualité des activités de maintenance du prestataire.

Si l'État s'appuie sur un dispositif de contrôle à différents niveaux pour s'assurer des prestations de maintenance et de l'atteinte des objectifs de performance, son utilisation doit être améliorée.

En effet, l'administration ne dispose pas systématiquement des protocoles, de la programmation et du résultat des contrôles réalisés par le prestataire sur ses activités. L'enregistrement des non-conformités n'est, par ailleurs, pas organisé sous la forme d'un système commun à l'ensemble des établissements DBFM, ce qui rend complexes le contrôle des enregistrements et la comparaison entre établissements. Des erreurs de paramétrage ont, en outre, été identifiées par l'administration, qui sont de nature à altérer la fiabilité des enregistrements et le calcul de la redevance. Enfin, malgré des initiatives locales, l'État n'engage aucune inspection structurée des activités de maintenance.

La Cour des comptes recommande notamment de :

- mettre à disposition du SPF Justice et de la Régie des bâtiments les éléments nécessaires au suivi de l'autocontrôle réalisé par le prestataire ;
- auditer la qualité des enregistrements et du paramétrage des systèmes d'enregistrement des non-conformités pour garantir l'absence d'erreurs pouvant affecter le calcul de la redevance trimestrielle ;
- favoriser la convergence des systèmes d'enregistrement des non-conformités et la mise en place d'un dispositif commun à tous les établissements DBFM ;
- mettre en place une politique et un programme d'inspections coordonnées pour les établissements DBFM.

3. Lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints, l'État doit disposer d'un mécanisme de correction de la redevance transparent et efficace qui ajuste à la baisse les montants versés au prestataire.

Si l'État dispose d'un mécanisme de calcul de la redevance clair qui impute des réductions lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints, son exécution est perfectible.

Les rapports de monitoring permettant à l'État de suivre les activités du prestataire ne répondent en effet pas toujours aux dispositions contractuelles sur le plan du contenu et de la qualité des données. Le calcul de la redevance présente en outre des faiblesses sur le plan de la transparence et de l'exactitude. Par ailleurs, les décisions, prises au niveau local, notamment de déroger aux réductions prévues lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints, ne sont pas assez encadrées et documentées. Dans certains cas, elles sont de nature à affecter le calcul de la redevance en défaveur du prestataire ou de l'État.

La Cour des comptes recommande notamment de :

- mettre en place une structure unique de rapport de monitoring pour faciliter le suivi et la comparaison entre établissements ;
- tenir des réunions de suivi dans tous les établissements et documenter les décisions prises, à plus forte raison celles qui influencent directement le montant final de la redevance ;
- mieux encadrer et motiver les dérogations à l'application des réductions, notamment en formalisant, centralisant et diffusant les décisions prises.

4. Les administrations chargées du suivi de la maintenance doivent pouvoir s'appuyer sur un partage clair des responsabilités, sur des ressources humaines suffisantes ainsi que sur des mécanismes de coordination suffisants.

Si l'État dispose de mécanismes qui fixent les responsabilités des acteurs administratifs chargés de suivre la maintenance et coordonne leurs interventions, des améliorations doivent être apportées.

Ainsi, la coordination est perfectible sur le plan de l'appui aux directions d'établissements DBFM, de la répartition de missions spécifiques et du transfert d'informations entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice. Par ailleurs, les ressources humaines sont à renforcer dans certains établissements ainsi qu'au service Appui, bâtiments et sécurité de la Direction générale des

établissements pénitentiaires du SPF. Le but est de permettre à ce dernier de définir et de suivre une politique de contrôle et de renforcer son soutien aux établissements. Enfin, l'État ne dispose pas de processus d'apprentissage formalisés pour capitaliser les apports de la formule DBFM afin d'améliorer la gestion existante et d'informer les choix futurs.

La Cour des comptes recommande notamment de :

- créer une équipe transversale Régie des bâtiments/SPF Justice pour renforcer la gestion contractuelle DBFM ;
- clarifier la coordination entre administrations par la mise en place d'un *Service Level Agreement* cadrant les rôles et responsabilités ainsi que les informations qui doivent faire l'objet d'un partage systématisé ;
- disposer de personnel formé aux spécificités de la gestion contractuelle et assurer le maintien d'une expertise juridique et technique suffisante ;
- développer les pratiques et mécanismes d'apprentissage nécessaires aux projets DBFM pour élargir le partage des connaissances et des pratiques innovantes entre établissements DBFM et avec les établissements en gestion propre classique.

5. Pour tirer des leçons du recours à la formule DBFM et améliorer le suivi de la maintenance, l'État doit disposer d'instruments d'évaluation lui permettant de capitaliser et de diffuser les connaissances acquises.

L'État ne dispose pas d'un instrument pour suivre le coût et la qualité des activités de maintenance ou opérer une comparaison fiable et actualisée entre les établissements DBFM et ceux en gestion propre ; la Régie des bâtiments et le SPF Justice ont néanmoins produit deux évaluations qui alimentent une telle analyse.

Sur le plan de la construction et du financement, la formule DBFM est plus onéreuse qu'une gestion propre classique. Pour ce qui est de la construction, sans que cela soit chiffré, des éléments, comme la qualité des matériaux et des infrastructures et les coûts internes et externes propres à ces deux modes de gestion, peuvent expliquer la différence.

Sur le plan de la maintenance, la formule DBFM est globalement plus onéreuse que la formule classique, un constat qu'il faut toutefois nuancer vu les niveaux élevés d'exigence et la rapidité des interventions en cas de dysfonctionnement. La différence varie selon le type d'activités (maintenance, restauration, blanchisserie et traitement des déchets). Par ailleurs, des différences importantes ont également été constatées entre établissements DBFM de même capacité dans le coût des activités de maintenance. Aucune justification spécifique n'a pu être fournie.

La Cour des comptes recommande notamment de :

- développer un instrument de gestion pour suivre le coût et la qualité des établissements DBFM, qui soit basé sur une actualisation régulière des données de gestion (approche par les coûts) et un système d'enregistrement des non-conformités commun aux établissements DBFM (approche par la qualité) ;
- développer un instrument pour mieux évaluer *ex ante* les coûts liés au recours à la formule DBFM, y compris par rapport à une gestion propre classique, notamment sur la question du financement, en développant des outils de comparaison destinés à objectiver la prise de décision.

Dans leur réponse conjointe, le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, rejoignent la plupart des constats et recommandations de la Cour. Ils relèvent l'importance de la gestion des modifications des infrastructures, du pilotage du suivi des contrats, de la maîtrise budgétaire et de l'apprentissage continu requis par ce type de projet. Ils soulignent la difficulté de comparer les nouvelles prisons DBFM avec les établissements en gestion propre existants en tenant compte du coût et de la qualité des prestations. Ils soulignent la nécessité de développer des moyens d'évaluation en appui de cette démarche.

Table des matières

Chapitre 1

Introduction	17
1.1 Contexte	17
1.1.1 Établissements de détention et d'internement en Belgique	17
1.1.2 Masterplans pour une infrastructure carcérale plus humaine	17
1.1.3 Partenariats public-privé DBFM (<i>Design, Build, Finance and Maintain</i>)	18
1.1.4 DBFM pénitentiaires	20
1.1.5 Maintenance	21
1.2 Audit	22
1.2.1 Finalité et portée	22
1.2.2 Questions d'audit	24
1.2.3 Méthode d'audit	24
1.2.4 Calendrier d'audit	24

Chapitre 2

Objectifs de performance, instruments de gestion et suivi des modifications aux infrastructures	25
2.1 Objectifs de performance et de disponibilité	25
2.1.1 Objectifs et indicateurs	25
2.1.2 Difficultés d'application	26
2.2 Instruments de gestion	27
2.3 Suivi des modifications aux infrastructures	28
2.4 Conclusions et recommandations	29
2.5 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice	30
2.6 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments	31

Chapitre 3

Autocontrôles, enregistrement des non-conformités et inspections	33
3.1 Autocontrôles	33
3.1.1 Contenu des protocoles de contrôle	33
3.1.2 Exécution et suivi des autocontrôles	34
3.2 Système d'enregistrement et de traitement des non-conformités	34
3.2.1 Conception du système d'enregistrement	34
3.2.2 Enregistrement et traitement des non-conformités	35
3.3 Inspections	36
3.4 Conclusions et recommandations	37
3.5 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice	38
3.6 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments	39

Chapitre 4

Calcul de la redevance	41
4.1 Mécanisme de calcul	41
4.2 Dispositif de monitoring	44
4.2.1 Rapports de monitoring	44
4.2.2 Réunions de monitoring	44
4.3 Redevances liquidées	45
4.4 Fiabilité du calcul des réductions	46

4.5	Vérification de la redevance et des montants	48
4.6	Conclusions et recommandations	48
4.7	Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice	50

Chapitre 5

Organisation administrative et dispositif d'apprentissage	51
5.1 Partage des responsabilités et coordination	51
5.1.1 Au SPF Justice (relation 1)	51
5.1.2 À la Régie des bâtiments (relation 2)	52
5.1.3 Entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice (relations 3 et 4)	52
5.2 Ressources humaines	53
5.3 Apprentissage et partage de connaissances	53
5.4 Conclusions et recommandations	54
5.5 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice	55
5.6 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments	56

Chapitre 6

Évaluation du coût et de la qualité de la formule DBFM	57
6.1 Instruments d'évaluation de la qualité et du coût	57
6.2 Comparaison des coûts	58
6.2.1 Construction	58
6.2.2 Durée des travaux	58
6.2.3 Financement	59
6.2.4 Maintenance	60
6.2.5 Analyse de la Cour des comptes	61
6.3 Conclusions et recommandations	63
6.4 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice	64

Chapitre 7

Conclusions et recommandations	67
7.1 Conclusions	67
7.1.1 Objectifs de performance, instruments de gestion et suivi des modifications	67
7.1.2 Autocontrôles, enregistrement des non-conformités et inspections	67
7.1.3 Calcul de la redevance	68
7.1.4 Organisation administrative et dispositif d'apprentissage	68
7.1.5 Évaluation du coût et de la qualité de la formule DBFM	69
7.2 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments	69
7.3 Récapitulatif des recommandations	69

Annexes

Annexe 1	Détail des instruments de gestion	77
Annexe 2	Corrections et réductions de la redevance trimestrielle	79
Annexe 3	Détail des postes de dépenses couverts par la maintenance	80
Annexe 4	Réponse conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur	82

Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé

Suivi par la Régie des bâtiments et le SPF Justice

Chapitre 1

Introduction

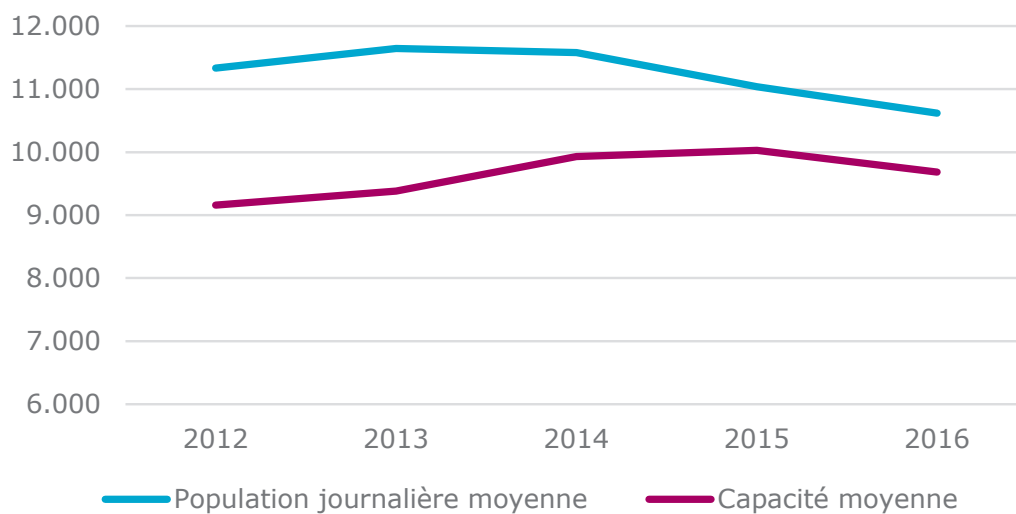
1.1 Contexte

1.1.1 Établissements de détention et d'internement en Belgique

En 2017, le parc immobilier pénitentiaire de la Belgique compte 34 prisons (17 en Flandre, 15 en Wallonie et 2 à Bruxelles), deux centres de psychiatrie légale (CPL) et un établissement de défense sociale à Paifve.

Les rapports annuels 2012 à 2016 de la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) du SPF Justice font état de la capacité moyenne (nombre moyen de places prévues pour les détenus dans les établissements du pays) et de la population moyenne (somme des populations moyennes de chacun des établissements) suivantes.

Graphique 1 – Capacité moyenne (en nombre de places prévues) et population moyenne (en nombre de détenus) 2012-2016 des établissements pénitentiaires



Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels 2012-2016 de la DG EPI

1.1.2 Masterplans pour une infrastructure carcérale plus humaine

La dégradation des conditions de détention due à la vétusté de certains établissements et à leur surpopulation a conduit le conseil des ministres à adopter trois masterplans destinés à rénover et à étendre la capacité pénitentiaire.

Tableau 1 – Masterplans I, II et III pour une infrastructure carcérale plus humaine

Plans	Adoption	Objectifs
Masterplan I 2008-2012	Avril 2008	<ul style="list-style-type: none"> • rénover pour récupérer la capacité perdue ; • rénover et entretenir pour maintenir la capacité à niveau ; • sécuriser ; • étendre le nombre de places disponibles ; • 7 nouvelles prisons : <ul style="list-style-type: none"> o 3 nouvelles constructions : CPL Anvers, CPL Gand et prison de Termonde ; o 3 prisons supplémentaires à répartir entre la Wallonie, la Flandre et Bruxelles ; o 1 centre fermé pour jeunes délinquants à Achêne^(*).
Masterplan II 2008-2012- 2016	Décembre 2008	<p>Le masterplan II étend le masterplan I et localise les projets de construction à Marche-en-Famenne, Beveren, Leuze-en-Hainaut, Termonde et Haren.</p> <p>En décembre 2010, le conseil des ministres approuve le projet de la prison de Haren.</p>
Masterplan III	Novembre 2016	<p>Le masterplan III repose notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la rénovation du site de Merksplas ; • la construction d'une nouvelle prison à Bourg-Léopold et à Vresse-sur-Semois ; • le remplacement de la tour du site de Lantin ; • la construction d'un nouvel établissement à Verviers ; • l'extension de la capacité des établissements d'Ypres, de Jamioulx et de Ruisselede ; • la construction d'un établissement « long stay » (long séjour) à Alost ainsi que de nouveaux CPL à Wavre et à Paifve.

(*) Bien qu'Achêne figure dans le masterplan I, cet établissement ne sera pas construit. La compétence en la matière a été transférée aux communautés.

Source : Cour des comptes

1.1.3 Partenariats public-privé DBFM (*Design, Build, Finance and Maintain*)

Le recours aux partenariats public-privé¹ s'est fortement accru au cours des deux dernières décennies, tant en Belgique que dans d'autres États. Cette évolution s'explique notamment par le renforcement de la discipline budgétaire européenne et du pouvoir de la Commission européenne en la matière. Jusqu'en 2004, les partenariats public-privé étaient juridiquement mal définis. Cette situation a permis à des États de bénéficier de ressources financières en dépit des contraintes budgétaires découlant de l'application des traités européens. Depuis lors, la réglementation européenne distingue les partenariats à vocation financière et les partenariats à vocation opérationnelle².

Les partenariats à vocation financière impliquent le transfert de la propriété économique de l'infrastructure à l'autorité publique. De telles opérations sont traitées dans la comptabilité

1 La Commission européenne définit les partenariats public-privé comme des « formes de coopération, contractuelles ou institutionnelles, entre les autorités publiques et le monde des entreprises, qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion, l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service ». (Commission européenne, Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, COM/2004/0327 final, Bruxelles, avril 2004, 23 p., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52004DC0327>).

2 Ces dispositions sont actuellement reprises dans le *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010*, édition 2016, p. 309-356.

européenne (SEC2010) comme des opérations d'emprunt. En conséquence, le compte de l'autorité publique est affecté de la totalité de la somme due au moment du transfert de propriété.

Les partenariats à vocation opérationnelle supposent au contraire que le partenaire privé reste propriétaire de l'infrastructure. Dans un tel cas, l'autorité publique verse des redevances d'occupation qui sont imputées, année après année, conformément aux clauses contractuelles.

Conformément à la réglementation en vigueur, la distinction entre ces deux finalités s'opère au moyen du transfert des risques et des avantages liés à la construction, à la possession et à l'utilisation du bien. L'appréciation du transfert effectif des risques et avantages est de la compétence de l'Institut des comptes nationaux et, en dernier ressort, des autorités européennes. Elle s'opère après examen approfondi des contrats conclus entre les pouvoirs publics et les sociétés concernées.

Pour la construction des nouveaux établissements pénitentiaires, l'État fédéral a opté pour un partenariat public-privé au moyen d'un contrat DBFM (*Design, Build, Finance and Maintain*). L'Institut des comptes nationaux a conclu que les investissements relevaient de partenariats à vocation opérationnelle³.

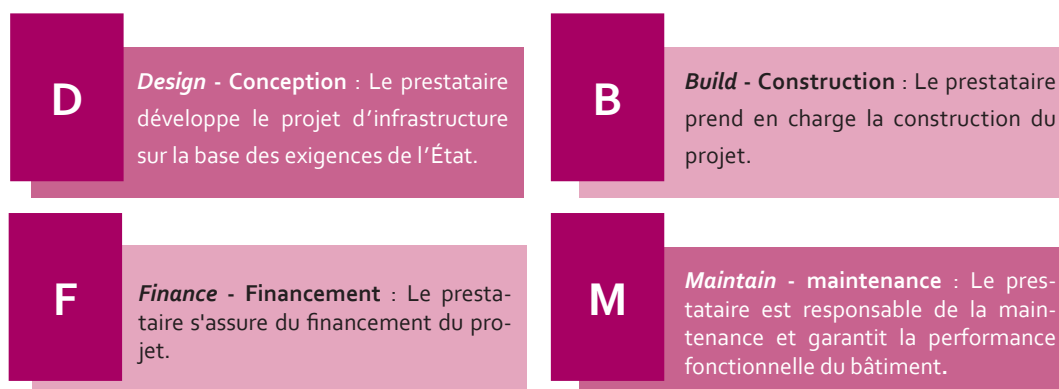
Ce partenariat implique que l'État confie, par contrat, la conception, la construction, le financement et la maintenance de nouvelles prisons à un prestataire privé, qui en supporte les risques. Le partenaire privé est en général un consortium rassemblant différentes entreprises spécialisées dans les quatre dimensions du projet.

Dès la mise à disposition de l'établissement pénitentiaire, l'État fédéral paie périodiquement une redevance, composée d'une indemnité forfaitaire pour les coûts de construction et de financement, et d'une indemnité variable pour la maintenance. À la fin du contrat, prévu pour une durée de 25 ans, l'infrastructure est rétrocédée à l'État.

Sur le plan budgétaire, ce choix permet à l'État de lisser les coûts de la conception et de la construction en limitant les effets de ce financement sur le volume de la dette et le solde de financement. D'autres critères, tels que les délais ou la maîtrise d'œuvre, peuvent également fonder ce choix.

³ Les avis de l'Institut des comptes nationaux sont disponibles sur <https://inr-icn.fgov.be>. En matière d'infrastructures pénitentiaires, voir les avis des 5 janvier 2010, 25 mai 2012, 11 juillet 2012, 13 juin 2013 et 1^{er} juin 2017. Ils concluent tous à l'existence de partenariats à vocation opérationnelle.

Graphique 2 – Quatre dimensions du partenariat public-privé selon la formule DBFM



Source : Cour des comptes

1.1.4 DBFM pénitentiaires

Depuis 2017, trois établissements pénitentiaires DBFM sont en exploitation : Marche-en-Famenne, Beveren et Leuze-en-Hainaut. Ces trois constructions, prévues par le masterplan I, ont été inaugurées en 2013 (Marche) et 2014 (Beveren et Leuze). Elles disposent chacune de 312 places, soit près de 950 places pour ces trois établissements, ce qui représente près de 10 % de la capacité moyenne des établissements pénitentiaires en 2016.

Le tableau suivant fait état de leurs délais de construction.

Tableau 2 – Calendrier de construction des 3 prisons DBFM exploitées en 2017

Prison	Consortium	Signature du contrat	Début des travaux	Mise en disponibilité		Durée d'exécution	Transfert à l'État
				prévue	effective		
Marche-en-Famenne	L'Hourgnette (TINC –Eiffage)	06/2011	25/10/2011	02/09/2013	30/09/2013	23 mois	09/2038
Beveren	BAM PPP	06/2011	19/03/2012	28/01/2014		22 mois	01/2039
Leuze-en-Hainaut	Future Prisons (Cofinimmo)	07/2011	06/08/2012	25/04/2014	16/05/2014	21 mois	05/2039

Source : Cour des comptes d'après les données de la Régie des bâtiments

Pour ces trois établissements, l'État s'acquittera d'une redevance trimestrielle au prestataire privé jusqu'en 2038 et 2039. En 2017, les redevances liquidées se sont élevées à un total de 38.995.661 euros pour 936 places créées, soit 3.472 euros/détenu/mois. Après 25 ans d'exploitation, les trois projets auront, sur la base du montant théorique des redevances (c'est-à-dire non réduites, non corrigées et sans modification au contrat) coûté au total à l'État 949.288.920 euros (307.383.738 euros pour Marche, 340.356.862 euros pour Beveren et 301.548.320 euros pour Leuze).

Le coût de construction des trois établissements a été estimé et fixé dans le contrat comme suit : 61.728.945,52 euros pour Beveren, 55.577.071,93 euros pour marche, 74.943.377,00 euros pour Leuze. Les dépenses d'investissement (*design & build*) effectivement réalisées (montant

Capex⁴ HTVA) s'élèvent finalement à 81.269.778,00 euros pour Beveren, 60.348.141,00 euros pour Marche et 80.242.773,80 euros pour Leuze.

Les contrats conclus entre la Régie des bâtiments, en tant que donneur d'ordre, les prestataires et l'État (SPF Justice), en tant qu'occupant, prévoient les droits et les obligations des parties durant les phases préparatoires, de construction et d'exploitation. Ils fixent notamment les modalités de délivrance des certificats de disponibilité et du transfert de propriété à la fin du contrat. Ils déterminent également les obligations du prestataire en matière de disponibilité et de gestion de la qualité des prestations qu'une des annexes décline par ailleurs en objectifs de performance spécifiques et mesurables. Enfin, outre les dispositions classiques, un chapitre de ces contrats est consacré aux assurances et au financement. Une note rédigée par la Régie des bâtiments dans le cadre du masterplan III invoque divers arguments pour motiver le recours à la formule :

- existence d'un contrat intégré impliquant un interlocuteur unique chargé de coordonner les étapes et les acteurs du projet ;
- privatisation des risques de construction et de mise en disponibilité permettant de mieux maîtriser les coûts et les délais ;
- neutralité en matière de solde de financement et d'endettement.

Dans son rapport de 2011 sur les mesures de lutte contre la surpopulation carcérale⁵, la Cour des comptes mettait en évidence une préparation lacunaire des projets DBFM prévus dans les masterplans. Elle relevait l'absence d'étude préalable à l'élaboration des masterplans pour identifier la situation initiale ainsi que le déficit d'instruments de suivi des projets et la faiblesse du rapportage au conseil des ministres.

1.1.5 Maintenance

1.1.5.1 Prestations de maintenance

Dans les établissements pénitentiaires DBFM, le volet Maintenance du contrat entre l'État⁶ et le prestataire retenu suite à l'attribution du marché recouvre les activités suivantes :

- La **maintenance proprement dite** porte sur l'enveloppe extérieure et l'aménagement, les installations techniques indispensables au chauffage et à la ventilation, aux sanitaires, à l'évacuation des eaux et à l'égouttage, à l'électricité, à la téléphonie et au data, à la télédistribution, à la lutte contre l'incendie ainsi qu'à la sécurisation (l'interphonie, la vidéosurveillance, la commande des portes et les ascenseurs).
- L'**entretien** porte sur les espaces verts de la prison (espaces externes, parkings et plantations dans les espaces extracellulaires) et le nettoyage des espaces extracellulaires.
- Les **services facilitaires** portent sur la restauration du personnel et des détenus, les services de buanderie, la collecte, hors section cellulaire, et le traitement des déchets ainsi que sur l'entretien des équipements des grandes cuisines et de la buanderie.

⁴ Le Capex (*Capital Expenditures*) correspond aux dépenses d'investissement engagées dans la construction de l'établissement.

⁵ Cour des comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, 21 décembre 2011, 181 p., www.courdescomptes.be.

⁶ L'État intervient en qualité de donneur d'ordre (Régie des bâtiments) et d'occupant (SPF Justice).

- Les **activités de maintenance complémentaires** (petites réparations et nettoyage dans la section cellulaire, collecte des déchets de l'atelier et de la section cellulaire, distribution des repas dans la section cellulaire, lessive et repassage des effets personnels des détenus) sont prises en charge par les détenus.
- Le SPF Justice prend en charge une série de **petits travaux** en gestion propre listés dans le contrat⁷.

1.1.5.2 Acteurs de la maintenance et du suivi

La réalisation des activités de maintenance est confiée au prestataire privé. Celui-ci doit garantir la disponibilité de la prison (satisfaire aux prescriptions légales et être accessible et utilisable conformément à sa destination) et sa performance fonctionnelle durant la période contractuelle et dans la perspective de son transfert à l'État.

La Régie des bâtiments et le SPF Justice sont chargés de suivre les activités de maintenance. Outre son rôle dans la passation du marché et dans le contrôle du calcul des redevances dues au prestataire, la Régie est impliquée dans les réunions de suivi avec le SPF Justice et le prestataire privé. La Régie intervient en tant qu'expert technique auprès des établissements pénitentiaires. Ses services régionaux sont actifs dans les réunions tenues localement.

Le SPF Justice est impliqué dans le suivi quotidien des prestations de maintenance du prestataire. Les services centraux du SPF sont à la disposition des établissements pour leur offrir un appui technique dans ce suivi.

1.2 Audit

1.2.1 Finalité et portée

La Cour des comptes a examiné comment la Régie des bâtiments et le SPF Justice garantissent la maîtrise des activités de maintenance dans les trois prisons DBFM en exploitation (Marche-en-Famenne, Beveren et Leuze-en-Hainaut). Son audit vise aussi à identifier des pistes d'amélioration pour les nouveaux projets, tant sur le plan de la conception que sur le plan du suivi des prestations de maintenance.

Depuis la construction de la prison de Hasselt en 2005, la dernière prison « classique », les nouvelles prisons sont construites uniquement selon la formule DBFM. C'est le cas des trois établissements en exploitation examinés dans ce rapport. C'est aussi le cas des projets en cours (établissements de Termonde, Anvers et Haren) et des projets futurs (établissements de Bourg-Léopold, Lantin, Verviers et Vresse-sur-Semois).

⁷ Remplacement des lampes sur la base des spécifications communiquées par le prestataire, réparation d'interrupteurs et de prises si endommagées par les détenus, débouchage des toilettes si les canalisations ont été bouchées par des détenus, réparation de charnières et de serrures en cas d'urgence absolue, travaux urgents, enlèvement des débris abandonnés par les détenus dans les espaces extérieurs.

Les CPL d'Anvers et de Gand ont été financés par la Régie des bâtiments et seule l'exploitation a été externalisée⁸. Les futurs CPL de Wavre, Paifve et Alost (longs séjours) seront, eux, construits sous forme de DBFMO (*Design, Build, Finance, Maintain & Operate*).

Sur le plan de la maintenance, la formule DBFM pose un double enjeu ; l'État doit garantir un suivi efficace des prestations et une gestion proactive du contrat et pouvoir évaluer, au vu de la durée des contrats et des montants financiers engagés, le recours à la formule sous l'angle des coûts et de la qualité.

La Cour des comptes a vérifié dans quelle mesure la Régie des bâtiments et le SPF Justice maîtrisent le suivi des activités de maintenance et s'assurent de la qualité des prestations fournies par le prestataire privé et de l'adéquation de celles-ci avec le calcul de la redevance que l'État versera au prestataire pendant 25 ans.

Les chapitres de ce rapport examinent l'intervention de la Régie et du SPF dans les quatre mécanismes de suivi de la maintenance.

Tableau 3 – Mécanismes de suivi de la maintenance et chapitres du rapport d'audit où ils sont examinés

1. Objectifs de performance et instruments de gestion	Chapitres
Les objectifs de performance décrivent les attentes en matière de disponibilité de la prison et de performance des activités de maintenance qui doivent être accomplies par le prestataire. Ils précisent par exemple le niveau de service attendu, les délais de réparation ou les instruments de mesure de prestation.	2
2. Contrôles, enregistrements des non-conformités et inspections	
Pour permettre d'attester du respect des objectifs de performance, (1) le prestataire doit réaliser périodiquement des autocontrôles pour s'assurer du respect des exigences de performance ; (2) les non-conformités aux objectifs de performance doivent être enregistrées ; (3) l'État doit avoir la possibilité de réaliser des inspections .	3
3. Monitoring et mécanisme de calcul de la redevance	
Les non-conformités aux objectifs de performance relevées durant un trimestre sont présentées dans un rapport de monitoring trimestriel. La redevance payée par l'État est réduite lorsqu'un espace n'est pas disponible, que les objectifs de performance ne sont pas atteints ou que certains manquements sont constatés dans le chef du prestataire (fraude, sécurité...).	4
4. Évaluation et dispositif d'apprentissage	
Le recours à des instruments d'évaluation et à un processus formalisé d'apprentissage constituent deux leviers devant permettre à l'État d'évaluer l'efficacité et l'efficacités des prestations de maintenance pour en améliorer la gestion actuelle et future.	5 et 6

Source : Cour des comptes

⁸ Les CPL de Gand et d'Anvers ont été ouverts respectivement en 2014 et en 2017. Le 22 juin 2017, le conseil des ministres a approuvé le lancement d'un marché pour l'assistance juridique et financière et la mission de conseil pour la construction des nouveaux établissements DBFM de Bourg-Léopold, Lantin, Verviers et Vresse-sur-Semois. Le conseil des ministres a également approuvé l'attribution du marché public DBFM pour la prison de Haren le 20 juillet 2017. Pour la prison d'Anvers, il a approuvé le 21 avril 2017 l'attribution du marché relatif à l'assistance et la mission de conseil juridique, financier et éventuellement technique et, le 1^{er} septembre 2017, le choix de la procédure du marché DBFM.

1.2.2 Questions d'audit

En s'appuyant sur la structure globale du suivi de la maintenance, la Cour a organisé ses travaux d'audit de façon à répondre aux questions suivantes :

1. L'État dispose-t-il **d'objectifs de performance** clairement définis et **d'instruments de gestion** permettant le suivi des activités de maintenance (Chapitre 2) ?
2. L'État réalise-t-il des **contrôles** permettant d'assurer l'atteinte des objectifs de performance fixés en matière de maintenance (Chapitre 3) ?
3. L'État dispose-t-il d'un mécanisme efficace de **correction de la redevance** lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints (Chapitre 4) ?
4. L'État dispose-t-il d'un **processus d'apprentissage** permettant d'évaluer le recours à la formule DBFM dans le domaine pénitentiaire et d'améliorer de manière continue les activités de maintenance (Chapitres 5 et 6) ?

1.2.3 Méthode d'audit

La Cour a analysé les documents mis à sa disposition par la Régie des bâtiments (service DBFM) et le SPF Justice (par le service Appui, bâtiments et sécurité (SABS) de la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) et par les établissements pénitentiaires concernés).

La Cour a ensuite adressé un questionnaire aux chefs d'établissement des trois prisons construites selon la formule DBFM et actuellement en exploitation. Les réponses obtenues au questionnaire ont fait l'objet d'analyses et de corroborations.

Des entretiens ont enfin été menés avec les responsables de la Régie des bâtiments et du SPF Justice ainsi qu'avec les chefs d'établissement des prisons de Beveren, Leuze-en-Hainaut et Marche-en-Famenne et les représentants locaux de la Régie. Pour permettre une comparaison pertinente avec le suivi des activités de maintenance dans un établissement en gestion propre, un entretien a également été mené avec les responsables de la prison de Hasselt.

1.2.4 Calendrier d'audit

Mars 2017	Annnonce de l'audit au ministre de la Justice, au ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, au président du SPF Justice et à l'administrateur général de la Régie des bâtiments
Avril 2017 – octobre 2017	Travaux d'audit
Mai 2018	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du SPF Justice et à l'administrateur général de la Régie des bâtiments
12 juillet 2018	Réponse concertée de la Régie des bâtiments et du SPF Justice
Août 2018	Envoi du projet de rapport au ministre de la Justice et au ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments
Septembre 2018	Réponse commune du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments

Chapitre 2

Objectifs de performance, instruments de gestion et suivi des modifications aux infrastructures

Les contrats conclus entre l'État et le prestataire prévoient des objectifs de performance et des instruments de gestion pour encadrer le suivi de la maintenance.

Le contrat de base est similaire pour Leuze, Marche et Beveren. Il pose les droits et les obligations des parties aux différentes phases du projet. Les **objectifs de performance** à atteindre par le prestataire en matière de maintenance et de services facilitaires sont définis dans l'annexe, qui précise également les **instruments de gestion** prévus pour encadrer les activités de maintenance.

Le contrat prévoit enfin une procédure pour encadrer les **modifications** que la Régie des bâtiments ou le SPF Justice peuvent demander d'apporter au contrat à tout moment. La gestion de ces modifications a, elle aussi, une incidence sur les activités de maintenance.

2.1 Objectifs de performance et de disponibilité

2.1.1 Objectifs et indicateurs

Les **objectifs de disponibilité** visent la disponibilité du bâtiment pour utilisation pendant la durée du contrat. Un espace est considéré disponible dès qu'il satisfait à la réglementation applicable compte tenu de l'utilisation prévue, aux prescriptions de santé et de sécurité et aux exigences de fonctionnalité et d'accessibilité. La disponibilité est appréciée sur la base spatiale (ensemble des cellules et cellules individuelles) et temporelle (base trimestrielle et journalière).

Les **objectifs de performance** se déclinent en 28 *Service Level Agreements* (SLA). Chaque SLA précise les spécifications techniques, le niveau et la qualité de service attendus. Les objectifs de maintenance et d'entretien doivent être atteints de la mise en disponibilité de la prison jusqu'à la date prévue pour son transfert à l'État⁹. Les objectifs relatifs aux services facilitaires sont fixés pour cinq ans. Au-delà, les services peuvent être remis en concurrence.

⁹ La date finale, selon le contrat de base, à savoir le jour où 25 années se seront écoulées depuis la date de disponibilité à minuit.

Les objectifs de performance ont été définis par la Régie des bâtiments, avec l'appui du SPF Justice pour les aspects liés à la sécurité et spécifiques au domaine pénitentiaire¹⁰. Tant la Régie que le SPF ne disposaient d'aucune expérience particulière sur le plan des DBFM. Un consultant a été désigné par la Régie pour assurer l'encadrement juridique et financier, et la formulation des besoins techniques à l'origine des objectifs.

De manière générale, les objectifs de performance relatifs à la maintenance ont une structure commune aux trois établissements DBFM. Des indicateurs permettent d'évaluer s'ils sont atteints. Chaque indicateur est lié à une valeur de référence, un seuil de tolérance, un délai de réparation et une sanction financière suivant le type de non-conformité constatée, critique ou non. Si l'objectif n'est pas atteint, la redevance trimestrielle est réduite.

2.1.2 Difficultés d'application

Les objectifs doivent permettre de suivre les prestations et de déterminer le montant des réductions de la redevance. Néanmoins, les responsables des établissements soulignent le caractère équivoque ou incomplet de certaines dispositions, dont voici quelques illustrations :

- La formulation du SLA relatif aux installations de sécurisation rend les anomalies critiques et non critiques difficiles à distinguer¹¹. Elle peut mener à des discussions sur le montant de la sanction financière à appliquer en cas de manquement constaté.
- Un problème concret peut parfois être difficile à rattacher à un SLA. Dans le cas d'une serrure défectueuse, par exemple, plusieurs SLA peuvent être pris en référence selon le problème constaté, avec des délais de réparation et des sanctions différents.
- À Leuze, le SPF Justice et le prestataire ne s'accordent pas sur la manière de répondre aux objectifs de disponibilité et de performance si la population carcérale dépasse temporairement 312 détenus. Le caractère temporaire n'est pas défini avec précision dans le contrat. La notion de surcapacité temporaire aurait dû être définie de manière plus détaillée, avec une durée maximale et des conditions précises en termes d'adaptation d'exigences ou d'indemnités compensatoires.

Ces problèmes d'interprétation sont de nature à affecter le suivi de la maintenance et le calcul de la redevance trimestrielle. Ils peuvent également introduire des traitements distincts d'un établissement à l'autre, car ils sont arbitrés localement. À Beveren et à Marche, les difficultés d'interprétation des SLA sont ainsi discutées lors des réunions trimestrielles de monitoring et documentées pour encadrer les cas similaires récurrents. Une démarche d'inventaire des problèmes d'interprétation a été initiée, mais demeure locale. À Leuze, les problèmes sont réglés au cas par cas, sans documentation spécifique des décisions prises.

¹⁰ Le SPF Justice est intervenu durant la construction dans le cadre de jurys techniques sur les aspects architecturaux et de sécurité au travers de réunions techniques, de réunions de chantier, de fiches techniques, etc.

¹¹ Une anomalie non critique est considérée comme « *tout dérangement d'origine technique à l'une des installations mentionnées* », alors qu'une anomalie critique se réfère à « *un dérangement [...] qui se traduit par une panne d'une de ces installations dans une zone complète* ». La notion de zone complète est définie par le prestataire en fonction de son projet, de la fonctionnalité et de l'opérabilité des systèmes. L'opérationnalisation de la notion est difficile à circonscrire pour les établissements concernés, ce qui rend difficile la distinction entre critique et non critique.

L'ambiguïté de certaines dispositions contractuelles et les problèmes d'interprétation qui y sont liés peuvent être source de litiges. Faute d'arbitrage, une problématique peut s'enliser, rester sans solution durable et altérer le partenariat entre l'État et le prestataire.

Le contrat prévoit la mise en place d'un comité de concertation au plus tard un mois après la signature du contrat¹² ainsi que la possibilité de faire appel à un expert indépendant ou de saisir les tribunaux compétents. Malgré certains problèmes persistants non résolus, la Cour des comptes constate que ces mécanismes n'ont pas été activés.

2.2 Instruments de gestion

Le contrat de base prévoit une série d'instruments de gestion – dont la rédaction est contractuellement à la charge du prestataire – pour encadrer la planification et l'exécution des activités de maintenance : plans de gestion, de monitoring, d'entretien, etc.¹³.

Se doter de tels outils relève d'une bonne pratique qui permet de renforcer le suivi des activités de maintenance et d'obtenir des prestataires des précisions quant aux activités qu'ils assurent.

Les principaux instruments ont été évalués par le SPF Justice lors de la passation du marché. Ils ont été pris en compte lors de l'examen du sous-critère d'attribution « Coûts d'exploitation et opérationnels de la prison » pour 10 points sur 100. Leur qualité et leur degré d'élaboration ont donc joué un rôle dans le choix du prestataire. Les documents préliminaires provisoires étaient cependant peu détaillés et de portée générale. Leurs versions actuelles résultent de concertations avec les responsables des prisons qui ont pu exprimer leurs besoins au prestataire. Les différents plans n'ont toutefois pas fait l'objet d'une validation formelle par les services centraux du SPF Justice.

Faute de lignes directrices communes définies par la Régie des bâtiments et le SPF Justice, le contenu des plans examinés présente une forte diversité entre établissements. La structure interne et le niveau de détail des plans varient en fonction des établissements. Cette diversité et cette complexité les rendent difficilement utilisables, tant par les responsables d'établissement que par l'administration centrale. Elles empêchent de développer une approche globale et intégrée des plans. Leur articulation n'est, par ailleurs, pas clairement explicitée et leur contenu ne permet pas toujours de les différencier.

Dans la pratique, la Cour des comptes a constaté que les instruments de gestion font l'objet d'une faible attention des responsables locaux de la Régie des bâtiments et du SPF Justice. Ils ne sont pas utilisés pour assurer le suivi en phase d'exploitation. Par exemple, le planning d'entretien devrait donner matière à suivre les activités du prestataire pour prévenir les dysfonctionnements et garantir le transfert des bâtiments dans de bonnes conditions à l'issue du contrat.

¹² Voir l'article 19 du contrat et son annexe 10, qui précisent les modalités de composition et de fonctionnement du comité de concertation.

¹³ Pour le détail des différents plans prévus, leurs composantes et modalités formelles, voir l'annexe 1.

2.3 Suivi des modifications aux infrastructures

La Régie des bâtiments ou le SPF Justice peuvent à tout moment demander une modification, comme un nouvel aménagement du bâtiment ou la mise en place de nouvelles installations non prévues au départ. Ces modifications peuvent intervenir avant la réalisation des travaux, pendant la construction ou en cours d'exploitation. L'État doit en assumer les conséquences financières¹⁴.

Dans les faits, les modifications avant travaux concernent avant tout des frais financiers liés à des retards dans l'octroi des permis. Les modifications durant les travaux et en cours d'exploitation sont liées à des lacunes ou à des imprécisions du projet initial (ex. : déplacement d'un local pour raisons de sécurité), à de nouvelles exigences du SPF Justice (ex. : ajout de lampes de lecture en cellule, mise en place du système informatique sécurisé à destination des détenus - *prison cloud*) ou à des modifications légales (ex. : adaptation des portes à fermeture rapide). La Régie dispose d'un inventaire actualisé des modifications intervenues durant l'exploitation.

Ces modifications influencent le coût de construction et la redevance d'entretien pour les aménagements opérés.

Tableau 4 – Coût des modifications suivant la période où elles interviennent (montants en euros)

Période de modification	Incidence	Beveren	Leuze-en-Hainaut	Marche
Avant travaux		3.355.904	3.175.777	766.550
	Sur le coût de construction (% du montant Capex HTVA)	+4,13 %	+3,96 %	+1,27 %
		1.432.867	2.905.990	3.379.055
		+1,76 %	+3,62 %	+5,59 %
Pendant les travaux et en cours d'exploitation	Sur la redevance trimestrielle d'entretien TVAC (% de la redevance initiale)	2.844	40.099	27.629
		+0,47 %	+6,12 %	+3,9 %

Source : Cour des comptes d'après les données de la Régie des bâtiments

La Cour a constaté que le contrat prévoit une procédure encadrant les modifications¹⁵. Dans la phase de travaux, l'application de cette procédure s'est révélée lourde et complexe au vu des formalités requises, des délais imposés et des modifications demandées. Pour éviter les retards de chantier, les modifications décidées localement pendant la construction ont fait l'objet de listes globalisées qui ont ensuite été soumises aux services centraux de la Régie. La Cour estime que cette pratique peut être envisagée pour les modifications mineures durant la construction tout en veillant à assurer l'analyse des propositions de modifications apportées tant sur le plan opérationnel que financier.

La procédure existante prévoit également que les modifications doivent être conformes au prix du marché. Dans la gestion pratique d'un DBFM, la Cour a constaté que les possibilités

¹⁴ Lorsqu'une proposition de modification est le fait du prestataire, les conséquences sont à sa charge, à moins que les parties n'en conviennent autrement.

¹⁵ Annexe 4 du contrat.

pour l'État de recourir à la concurrence sont limitées par, d'un côté, la connaissance que le prestataire a de l'infrastructure par rapport à un tiers et, de l'autre, par les enjeux d'attribution de responsabilité lorsque des modifications sont réalisées par un tiers sur un bien construit et maintenu par le prestataire.

Cette situation présente un risque pour la maîtrise des coûts des modifications en période d'exploitation, puisqu'elle met le prestataire en position d'imposer des coûts plus élevés que ceux du marché. L'État doit pouvoir évaluer les offres de modifications remises par le prestataire à la lumière du principe de conformité au prix du marché et dès lors disposer de l'expertise technique et juridique suffisante pour négocier. Pour certains postes (comme les frais administratifs), les offres remises par le prestataire suite aux propositions de modifications formulées par l'État peuvent être encadrées au préalable par contrat.

2.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate que l'État a fixé des **objectifs de performance** qui permettent de suivre les activités de maintenance réalisées par le prestataire. Ces objectifs peuvent cependant donner lieu à des interprétations de nature à affecter ce suivi et, dès lors, le calcul de la redevance.

L'État dispose des **instruments de gestion** prévus par le contrat de base. La diversité et la complexité de ces instruments les rendent toutefois difficilement utilisables sur le plan du suivi. Les administrations centrales n'ont pas, dès le départ, précisé leurs attentes pour en calibrer le contenu et l'articulation.

Le **suivi des modifications** apportées au contrat de base a une incidence sur les prestations de maintenance. Si la phase précontractuelle est cruciale pour maîtriser les modifications, il importe de définir une procédure efficace pour les encadrer.

Par ailleurs, la maîtrise des coûts passe par une analyse des besoins et un examen critique de la conformité des offres au marché. Dans la mesure du possible, l'État doit pouvoir convenir par contrat de certains coûts, administratifs notamment, facturés par le prestataire en cas de modification.

De même, les modifications doivent être répertoriées de façon exhaustive et documentées au niveau central pour permettre le suivi ainsi que la comparaison des coûts réels et détecter les anomalies.

La Cour souligne que les dispositions contractuelles et les pratiques en vigueur basées sur des engagements à très long terme constituent un frein aux adaptations continues dont le service public pénitentiaire a besoin.

La Cour formule par conséquent les recommandations suivantes :

Objectifs de performance	<p>R1. Procéder à un examen centralisé des problèmes d'interprétation des objectifs de performance sur la base des expériences locales pour favoriser une lecture uniforme des dispositions problématiques; formaliser le fruit de cet apprentissage pour qu'il serve à mieux formuler les objectifs de performance des projets futurs ; par exemple, définir la notion de surcapacité, sa durée possible et son incidence</p> <p>R2. Mettre en place le comité de concertation prévu au plus tard un mois après la signature du contrat ; si nécessaire, mettre en œuvre les procédures de résolution de litiges pour éviter que les problématiques récurrentes s'enlisent</p>
Instruments de gestion	<p>R3. Rationaliser les instruments de gestion pour éviter une multiplicité et une complexité inutiles, dans l'optique de faciliter le suivi</p> <p>R4. Élaborer des lignes directrices harmonisées et définir des attentes claires quant au contenu des instruments pour en améliorer l'utilisation</p> <p>R5. Rendre effective l'utilisation des instruments de gestion pour le suivi de la maintenance préventive et réactive, en les intégrant notamment dans les réunions régulières de suivi</p>
Suivi des modifications	<p>R6. Pour les modifications en cours de construction, établir, pour les projets futurs, une procédure efficace et adaptée à la nature des modifications proposées Pour les modifications en cours d'exploitation, disposer des ressources pour une analyse critique des offres et, pour les postes le permettant, prévoir les dispositions contractuelles permettant d'encadrer le coût des modifications ; conserver une vision claire et exhaustive des coûts réels générés par les modifications pour en garder une maîtrise sur le long terme</p>

2.5 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice

Dans leur réponse, la Régie et le SPF précisent qu'un examen des problèmes d'interprétation des objectifs de performance a débuté. À ce sujet, la Régie informe la Cour que les nouvelles dispositions prévues dans le cahier spécial des charges et les objectifs de performance pour la nouvelle prison d'Anvers tiennent compte de l'expérience acquise. Ils estiment que, de cette façon, les problèmes de divergence d'interprétation sont éliminés en grande partie.

La Régie et le SPF précisent également que, si les comités de concertation prévus n'ont pas été formellement institués, une concertation, sous des formes diverses, a tout de même eu lieu. Elle a permis de résoudre les problèmes qui pouvaient survenir, notamment pour la gestion de la prison de Leuze. La Cour des comptes rappelle toutefois la nécessité, en cas de problèmes récurrents, de mettre en œuvre les procédures de concertation et de résolution des litiges prévues au contrat.

La Régie et le SPF reconnaissent que les instruments de gestion sont imposés en grand nombre et qu'ils font l'objet d'un monitoring insuffisant. Ils ajoutent que leur objectif est de définir une méthode de travail unique et de l'intégrer dans un plan d'inspection clair.

Par ailleurs, les administrations déclarent que le cahier spécial des charges de la nouvelle prison d'Anvers impose désormais une structure et les rubriques minimales que les plans de gestion doivent contenir.

Elles précisent enfin que l'utilisation des instruments de gestion sera dorénavant à l'ordre du jour des réunions de suivi.

La Régie et le SPF signalent que, concernant les modifications en cours d'exploitation, un pourcentage fixe pour les frais a été prévu dans le contrat relatif à la prison de Haren et le sera dans les contrats futurs afin de maîtriser le coût de ce poste.

2.6 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments

Dans leur réponse, les ministres relèvent que les concertations avec différents niveaux de représentation de la Régie des bâtiments, le SPF Justice et le partenaire privé ont permis d'apporter les solutions nécessaires, notamment aux problèmes rencontrés à Leuze. Selon les ministres, la création d'un organe formel de concertation ne paraît nécessaire que si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur une solution. Cette nécessité ne s'est pas fait sentir jusqu'à présent. Le service Appui, bâtiments et sécurité (SABS) examinera toutefois comment le comité de concertation peut être officiellement mis sur pied.

De plus, les ministres considèrent excessif d'affirmer que l'évaluation des instruments de gestion, lors de l'examen du sous-critère d'attribution relatif aux exigences d'exploitation et de fonctionnalité au moment de la passation du marché, a joué un rôle dans le choix du prestataire. La Cour des comptes estime toutefois que le résultat de l'évaluation d'un critère influe inévitablement sur le résultat global de l'évaluation de l'offre.

Enfin, les ministres relèvent les modifications à apporter aux projets en présence d'une nouvelle législation ou de nouvelles technologies. La Cour des comptes ne remet pas en question la possibilité de modifications futures. Toutefois, dans le contexte d'un projet DBFM conclu à long terme et compte tenu de la nature des relations avec le partenaire privé, ces modifications doivent faire l'objet d'un encadrement suffisant pour en assurer la maîtrise budgétaire.

Chapitre 3

Autocontrôles, enregistrement des non-conformités et inspections

Le contrat DBFM prévoit trois mécanismes pour s'assurer de l'effectivité des prestations de maintenance et du respect des obligations du prestataire en la matière.

Des **autocontrôles** doivent ainsi être réalisés par le prestataire sur sa propre activité pour donner lieu à un rapportage à l'administration. Un système d'enregistrement doit aussi permettre de consigner les **non-conformités** constatées sur le plan de la maintenance. Enfin, des **inspections** peuvent directement être menées par la Régie des bâtiments et le SPF Justice.

3.1 Autocontrôles

Les autocontrôles désignent les activités de contrôle réalisées par le prestataire pour vérifier qu'il respecte les objectifs de performance. Pour bénéficier de la plus-value des autocontrôles, l'État doit avoir la garantie de leur bonne exécution et pouvoir en exploiter les résultats.

Les autocontrôles doivent garantir que les objectifs décrits dans le contrat sont atteints. Ils doivent aussi permettre d'éviter des dysfonctionnements, de réduire les coûts de réparation et d'assurer le bon fonctionnement des établissements sur le long terme.

3.1.1 Contenu des protocoles de contrôle

Le contrat prévoit que le prestataire met à la disposition du SPF Justice des protocoles précisant les modalités d'exécution des activités d'autocontrôle. L'État n'a cependant pas défini au préalable de directives quant au contenu attendu de ces protocoles. Le responsable de l'établissement de Beveren les considère sommaires ou trop généraux. À Leuze, les responsables du SPF Justice et de la Régie n'y ont pas accès.

La Cour des comptes estime que les documents actuellement établis par les prestataires ne permettent pas à l'État d'assurer un suivi quant à la qualité des autocontrôles réalisés.

3.1.2 Exécution et suivi des autocontrôles

Le prestataire doit réaliser des autocontrôles au moins tous les trois mois¹⁶. Il peut les effectuer lui-même¹⁷ ou les confier à un expert indépendant qu'il rémunère¹⁸. Les résultats doivent être communiqués immédiatement à la Régie et au SPF Justice. Ils doivent être introduits sans délai dans le système d'enregistrement des non-conformités (voir point 3.2.2).

Sur le plan de la programmation et de l'exécution, les responsables des établissements de Beveren et de Leuze estiment avoir peu de vue sur les contrôles réalisés par le prestataire. Ils relèvent le faible détail du rapportage des résultats. Dans l'établissement de Leuze, l'accès par le SPF Justice et la Régie des bâtiments aux résultats n'a été rendu possible qu'à la suite des travaux d'audit. Cette situation ne permet donc pas à l'État de s'assurer que tous les contrôles périodiques prévus sont réalisés et que les problèmes identifiés sont systématiquement enregistrés.

Le suivi par l'État des résultats des contrôles est avant tout réactif, en ce qu'il se base sur les notifications, les plaintes et les problèmes rencontrés plutôt que sur la maintenance préventive et les autocontrôles. À Beveren, le responsable estime qu'un suivi spécifique de ces activités nécessiterait des ressources supplémentaires et que le contrôle réactif suffit au suivi de la maintenance. À Marche, la planification des contrôles périodiques et leurs résultats sont discutés lors des réunions trimestrielles. À Leuze, les autocontrôles ne font l'objet d'aucun suivi spécifique ; ni la Régie ni le SPF ne sont informés des contrôles périodiques réalisés.

La Cour des comptes estime que ces lacunes sont sérieuses et préoccupantes dans la mesure où le contrat précise que si la Régie des bâtiments ou le SPF Justice constate que le prestataire n'a pas notifié une non-conformité constatée lors d'un autocontrôle ou qu'il a omis d'enregistrer une non-conformité qui aurait dû l'être, le montant de réduction de la redevance applicable doit être multiplié par deux¹⁹.

La Régie précise dans sa réponse que certains contrôles menés d'initiative ont toutefois permis de détecter des problèmes techniques.

3.2 Système d'enregistrement et de traitement des non-conformités

3.2.1 Conception du système d'enregistrement

Le contrat prévoit que le prestataire développe un système pour enregistrer et traiter les notifications telles que les plaintes, souhaits, demandes d'informations et avis de dysfonctionnement. Les informations gérées par le système peuvent conduire à réduire le montant des redevances lorsque les anomalies enregistrées ne sont pas corrigées à temps.

¹⁶ À l'exception de quatre SLA (portant sur l'entretien des façades et de l'étanchéité, les installations électriques et la maintenance programmée des installations techniques) pour lesquels les contrôles doivent être effectués semestriellement ou annuellement. Les SLA spécifient la fréquence attendue des contrôles, variant en fonction des activités (trois mois, un mois, en continu).

¹⁷ Par exemple, des contrôles de l'entretien des façades et des toits.

¹⁸ Par exemple, des contrôles effectués selon le système développé par VSR (Vereniging Schoonmaak Research) évaluant la qualité du nettoyage doivent être réalisés quatre fois par an par un contrôleur VSR agréé.

¹⁹ Voir l'annexe 6 Programme d'exigences du contrat de base (3.2.9 Détection d'irrégularités).

Chaque établissement a son propre système, conçu par le prestataire. Il n'existe donc pas de système unique commun aux établissements DBFM.

Dans chacun des trois établissements, la mise en place du système d'enregistrement a cependant fait l'objet d'une consultation des responsables locaux du SPF Justice qui ont pu adresser des demandes spécifiques.

À Leuze, le système a été accepté sous réserve lors de la mise en disponibilité de la prison et un délai supplémentaire a été prévu pour une mise en conformité. Les réserves concernaient des erreurs de programmation, comme des délais erronés d'intervention attendus du prestataire en cas de non-conformité, ou le manque de convivialité (onglets sans nom, impossibilité de sélectionner des données, programme en néerlandais). Une interface plus conviviale a été élaborée en août 2015, mais ne permettait toujours pas de garantir un enregistrement fiable et exhaustif des non-conformités. Depuis avril 2017, l'enregistrement s'effectue dans le système et garantit la traçabilité des données.

Des erreurs de paramétrage des systèmes d'enregistrement ont été relevées dans la pratique par les responsables d'établissement. Elles concernent des temps de réparation, des montants de réduction et une criticité des événements non conformes aux SLA²⁰. Ces erreurs, de nature à affecter la fiabilité des enregistrements et l'exactitude du calcul de la redevance, ont été relevées lors de contrôles locaux sur les enregistrements. Elles ont été corrigées à mesure de leur détection.

La Cour constate qu'elles n'ont cependant pas fait l'objet d'une analyse généralisée de l'ensemble des systèmes d'enregistrement permettant d'avoir ainsi la garantie raisonnable de l'absence de toute autre erreur de paramétrage.

3.2.2 Enregistrement et traitement des non-conformités

Le contrat charge le prestataire de rédiger, en concertation avec la Régie des bâtiments et le SPF Justice, une description du processus d'enregistrement et de traitement des non-conformités. La Régie des bâtiments, le SPF Justice ou une autre autorité peuvent uniquement notifier une non-conformité au prestataire via la centrale d'appel. Si la centrale ne fonctionne pas, l'enregistrement a lieu selon une autre procédure également détaillée. Le contrat précise les informations à encoder pour enregistrer une non-conformité²¹. Ce système est un élément essentiel de l'organisation des activités de maintenance et de calcul de la redevance ; en effet, il permet l'enregistrement des non-conformités donnant lieu à une éventuelle réduction de la redevance trimestrielle payée au prestataire.

Dans la pratique, les procédures existent et les systèmes d'enregistrement répondent aux exigences. Les responsables d'établissement jugent les informations enregistrées suffisantes pour alimenter le calcul de la redevance.

²⁰ Dans un établissement, les responsables locaux du SPF Justice ont par exemple observé que le SLA relatif aux installations de protection incendie, tel qu'initialement paramétré dans le système, prévoyait une indemnité de 20 euros par jour de retard, alors que les documents contractuels prévoyaient 20 euros par heure pour les anomalies non critiques.

²¹ C'est-à-dire l'identité de la personne qui effectue l'enregistrement de la non-conformité, la description, la date et le moment de la communication de la non-conformité, le service, l'espace et la cause auxquels l'avis de dysfonctionnement se rapporte, les particularités et le numéro d'enregistrement.

Le contrat précise également les informations que le prestataire doit enregistrer après le traitement d'une non-conformité²². Il importe pour l'administration de pouvoir s'assurer que le traitement apporté est suffisant. Le contrat prévoit que la Régie et le SPF Justice disposent d'un accès complet et permanent à ces données.

Dans les trois établissements, l'introduction d'une non-conformité génère un ordre de travail dans les systèmes du prestataire pour signaler la nécessité d'une intervention. Les non-conformités sont enregistrées par le prestataire, excepté à Leuze où elles peuvent également être encodées par le SPF Justice. Les agents du SPF Justice chargés du suivi reçoivent une confirmation à l'enregistrement et au traitement. À Leuze, le système permet des encodages rétroactifs, ce qui génère un risque pour la fiabilité des délais de traitement.

La Cour a cependant constaté que les services régionaux de la Régie ne disposent pas systématiquement d'un accès complet et permanent au système d'enregistrement des établissements.

3.3 Inspections

Le contrat de base prévoit les inspections qui peuvent être organisées par le SPF Justice et la Régie des bâtiments. Ils peuvent, à tout moment, contrôler ou faire contrôler si le prestataire respecte les obligations contractuelles, de manière annoncée ou non.

Le contrat encadre également l'organisation des inspections ; il régit l'accès aux informations et aux lieux où les prestations sont préparées et exécutées, la communication des résultats au prestataire, leur introduction dans le système d'enregistrement et l'attribution des frais d'inspection²³. Le contrat prévoit enfin que, si le SPF Justice et la Régie des bâtiments réalisent ou font réaliser une inspection, ils ne sont pas obligés de constater les manquements éventuels du prestataire.

Les responsables des établissements ont fait part de contrôles aléatoires et non systématiques, réalisés localement par du personnel du SPF Justice, ou d'audits externes commandités pour permettre d'analyser certaines problématiques structurelles. Toutefois, ces pratiques ne peuvent pas être associées à des démarches d'inspection reposant sur une politique et un programme d'inspections coordonnées basés sur une analyse de risques des établissements et la détermination de thématiques transversales.

De manière plus spécifique, la Cour observe les difficultés que pose la disposition prévoyant que lorsque le SPF et la Régie réalisent ou font réaliser une inspection, ils ne sont pas obligés de constater les manquements éventuels du prestataire. Si elle est appliquée, cette disposition est de nature à mettre en péril l'économie générale du contrat.

²² C'est-à-dire la maintenance ou le contrat, le mode de traitement, la cause du dysfonctionnement avec un renvoi aux rapports rédigés suite aux examens du dysfonctionnement, le moment de la réparation, les éventuels obstacles rencontrés lors du traitement, les éventuelles particularités, dont l'éventuelle qualification en tant que non-conformité, et, spécifiquement à Leuze, la pertinence de la non-conformité pour la disponibilité.

²³ Les frais d'inspection sont à la charge du prestataire lorsque, malgré une inspection annoncée 48 heures à l'avance, des non-conformités ont pu être constatées, qui entraînent une réduction de la redevance d'au moins 1.000 euros.

3.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a examiné trois mécanismes mis en place par l'État pour s'assurer de l'effectivité des prestations de maintenance et du respect des obligations du prestataire en la matière.

Elle constate que le SPF Justice et la Régie ne disposent pas systématiquement des protocoles d'**autocontrôle**, de la programmation et des résultats des autocontrôles. Il n'est donc pas possible d'avoir l'assurance que toutes les non-conformités observées lors des autocontrôles sont enregistrées.

Le système d'**enregistrement des non-conformités** n'est pas organisé sous la forme d'un système commun à l'ensemble des établissements DBFM, ce qui rend complexes le contrôle des enregistrements et la comparaison entre établissements.

Des erreurs de paramétrage et la possibilité d'encoder rétroactivement des incidents ont été identifiées. Celles-ci sont de nature à altérer la fiabilité des enregistrements et le calcul de la redevance. Dans un établissement, les insuffisances relevées lors de la mise en disponibilité ont été résolues avec retard. L'État n'a dès lors pas la garantie que toutes les erreurs de paramétrage ont été détectées et que le système d'enregistrement constitue une base fiable pour un juste calcul des redevances.

Le processus et les informations enregistrées permettent de suivre les notifications des non-conformités et leur traitement. Des problèmes ponctuels persistent cependant dans certains établissements (enregistrement rétroactif du traitement des non-conformités, faible assurance d'un enregistrement exhaustif, déficit d'accès au système d'enregistrement par les services régionaux de la Régie).

La Cour des comptes estime que, si elles participent positivement à la dynamique globale de suivi de la maintenance, les différentes démarches de suivi initiées localement ne peuvent pas être formellement assimilées à des **activités d'inspection**. Elles doivent être accompagnées d'une politique d'inspection structurée, impliquant les administrations centrales de la Régie et du SPF Justice. Une telle politique d'inspection structurée s'impose au regard de l'enjeu de la maintenance et de l'extension du parc DBFM prévu par le masterplan III.

La Cour formule par conséquent les recommandations suivantes :

Autocontrôles	R7. Mettre à disposition du SPF Justice et de la Régie des bâtiments les éléments nécessaires au suivi de l'autocontrôle (protocoles, programmation et résultats), dans le respect des conditions prévues au contrat
	R8. Assurer un suivi régulier de la réalisation et des résultats des contrôles, notamment lors des réunions de suivi hebdomadaires et mensuelles, dans une logique de prévention des dysfonctionnements et des problèmes
Enregistrement des non-conformités	R9. Auditer la qualité des enregistrements et du paramétrage des systèmes d'enregistrement pour garantir, sur une base structurée et harmonisée, l'absence d'erreurs pouvant affecter le calcul de la redevance trimestrielle ; réaliser, sur la base de cet audit, les ajustements opérationnels permettant d'accroître la fiabilité des enregistrements et de garantir le respect des dispositions contractuelles
	R10. Sur la base des enseignements tirés des systèmes existants, favoriser la convergence des systèmes d'enregistrement en visant, à terme, à mettre en place un dispositif commun à tous les établissements DBFM
Inspections	R11. Mettre en place une politique et un programme d'inspections coordonnées pour les établissements DBFM, basés sur une analyse de risques des établissements, y compris des thématiques transversales ; confier cette mission à une cellule DBFM rassemblant le SPF Justice et la Régie des bâtiments, affectée à un niveau organisationnel supérieur à celui de la gestion opérationnelle (voir chapitre 5)

3.5 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice

La Régie des bâtiments et le SPF Justice indiquent qu'en matière de contrôle de la maintenance, l'accent doit surtout être mis sur le contrôle de la disponibilité. Le contrôle des opérations de maintenance en tant que tel doit demeurer de la responsabilité du partenaire privé.

La Cour des comptes estime cependant que la responsabilité du partenaire privé ne prive pas l'administration de suivre de manière proactive l'exécution de la maintenance.

Concernant la qualité des enregistrements, la Régie et le SPF signalent que les systèmes font l'objet d'un examen au niveau local. Un audit sera demandé au Service fédéral d'audit interne si nécessaire. Pour la Cour des comptes, cette bonne pratique est à compléter d'une analyse transversale pour tendre vers un système d'enregistrement uniforme pour toutes les prisons DBFM. À ce sujet, les administrations font leur la recommandation 10 qui vise à mettre en place un dispositif commun ; sa mise en œuvre a été entamée, dans la foulée de l'évaluation des systèmes actuels. L'objectif est de disposer d'un système de monitoring uniforme à partir du masterplan 3 et, ensuite, de le déployer dans les prisons réalisées.

3.6 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments

Dans leur réponse, les ministres confirment l'importance des autocontrôles et des inspections lorsqu'ils soulignent le besoin de disposer du personnel nécessaire et d'une formalisation suffisante de telles activités. La Cour des comptes est d'avis que c'est avant tout la mise en place d'une politique d'inspections qui nécessitera de disposer du personnel nécessaire.

Chapitre 4

Calcul de la redevance

Dès la mise en disponibilité de l'établissement pénitentiaire, l'État fédéral paie une redevance trimestrielle au prestataire privé jusqu'à la fin du contrat, prévu pour une durée de 25 ans, et le transfert du bien à l'État.

Pour les trois établissements DBFM audités, l'État s'acquittera d'une redevance jusqu'en 2038 et 2039. En 2016, les redevances liquidées se sont élevées à 38.713.227 euros.

La redevance se compose d'une indemnité forfaitaire pour les coûts de construction et de financement et d'une indemnité variable pour la maintenance. Le montant de base des composantes de la redevance est fixé dans le contrat. Il fait toutefois l'objet de **corrections** sur la base de l'occupation effective de la prison et de **réductions** applicables, par exemple, lorsque le prestataire n'a pas atteint les objectifs de performance.

Le calcul de la redevance s'appuie sur un **dispositif de monitoring** qui permet de produire l'information utile au calcul de la redevance.

Pour la Cour des comptes, le **mécanisme de calcul de la redevance** doit répondre à des exigences de transparence et de fiabilité.

4.1 Mécanisme de calcul

Sur une base trimestrielle, l'État s'acquitte d'une redevance qui couvre l'investissement, l'entretien et les services facilitaires des établissements. Le montant de base des composantes de la redevance est fixe. Il est défini dans le volet financier du contrat (*Financial Close*).

Tableau 5 – Montants de base de la redevance

Composantes de la redevance	Prisons		
	Marche-en-Famenne	Beveren	Leuze-en-Hainaut
Redevance de disponibilité			
Redevance d'investissement (coûts de conception, de construction et de financement)	1.722.800,00	2.282.574,46 ^(*)	1.887.380,00
Redevance pour l'entretien (coûts de la maintenance hors services facilitaires)	708.124,61	611.253,99	655.370,79
Redevance pour services facilitaires			
Traitement des déchets	26.988,02	13.553,69	6.639,57
Blanchisserie	49.912,50	34.041,63	32.901,79
Restauration collective	566.012,25	462.144,85	433.191,05
Redevance trimestrielle	3.073.837,38	3.403.568,62	3.015.483,20
Redevance annuelle	12.295.349,52	13.614.274,48	12.061.932,80

(*) Suite à un refinancement dont les effets ont commencé au 1^{er} janvier 2017, la redevance d'investissement est passée de 2.322.342,27 euros à 2.282.574,46 euros.

Source : Cour des comptes

L'État paie trimestriellement une redevance à laquelle une série de corrections et de réductions sont appliquées. Les montants évoluent également selon une formule de révision des prix prévue dans chaque contrat.

La redevance pour l'entretien ainsi que celles pour les services de blanchisserie et de restauration sont corrigées en plus ou en moins sur la base du nombre de places occupées dans l'établissement. Les redevances d'investissement et de traitement des déchets ne font l'objet d'aucune correction.

Trois mécanismes de réduction s'appliquent.

Les **réductions pour points de pénalité** sont liées à des événements caractérisés et classés en quatre catégories suivant leur gravité. Les événements justifiant une pénalité doivent être constatés par la Régie des bâtiments. Ils font l'objet d'un procès-verbal.

Une **réduction de disponibilité** est appliquée à la redevance brute lorsque les exigences de disponibilité ne sont pas atteintes.

Une **réduction de prestation** est appliquée lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints. Elle se calcule à partir du montant prévu pour chaque SLA et en fonction de la criticité de la non-conformité constatée. Lorsque cette dernière a des causes différentes qui déboucheraient séparément sur le défaut de prestation, une seule réduction s'applique.

Des règles détaillent sur quels postes de la redevance les réductions s'appliquent. Les redevances d'investissement et de traitement des déchets ne font l'objet d'aucune réduction.

Ces différentes réductions permettent de calculer la redevance. Le tableau suivant récapitule les corrections et les réductions appliquées au montant de base des redevances.

Tableau 6 – Mécanismes de correction et de réduction de la redevance

Montant de base trimestriel de la redevance prévu par le volet financier du contrat (<i>Financial Close</i>)					
Redevance de disponibilité			Redevance pour services facilitaires		
	Investissement	Entretien	Traitement des déchets	Restauration	Blanchisserie
Corrections +/-	0 correction	+15 €/jour civil/ place occupée si >359 places occupées ou/ cellule mono/ duo occupée par 2/3 détenus	0 correction	+8 €/jour/place si >312 places -8 €/jour/place non utilisée par rapport à 312 places/ repas ou /repas non servi	+0,5 €/jour/place si >312 places -0,5 €/jour/place par rapport à 312 places
= montant corrigé ou redevance brute					
Réductions	Pénalités (événements ou circonstances listés sous 4 catégories)	1.000 €/point de pénalité (si >4 points/trimestre écoulé) Les points de pénalité sont dégressifs selon la catégorie d'événements : <ul style="list-style-type: none"> • catégorie 1 = 25 points Exemple : contacts interdits avec les détenus • catégorie 2 = 5 points Exemple : violations du règlement d'ordre intérieur de la prison • catégorie 3 = 3 points Exemple : manquements du prestataire entraînant des situations comportant un risque réel de blessure corporelle • catégorie 4 = 1 point Exemple : manquement sans situation risquée 			
	Réductions de disponibilité (chaque espace de la prison doit être disponible)	50 à 20.000 €/jour en fonction du nombre et du pourcentage de l'ensemble des cellules disponibles et du nombre de cellules individuelles indisponibles pendant des durées déterminées			
	Réductions de prestation	Les réductions sont calculées en fonction des niveaux de performance attendus et de la criticité de l'anomalie. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> • 200€/jour pour un bloc sanitaire hors service non réparé dans les 4 heures (si critique) • 100 €/jour pour une infiltration d'humidité non réparée dans les 5 jours ouvrables (si non critique) 			
= montant à liquider ou redevance nette					

Source : Cour des comptes

4.2 Dispositif de monitoring

4.2.1 Rapports de monitoring

Pour que les corrections et les réductions puissent être appliquées, l'État doit disposer de l'information nécessaire au calcul exact de la redevance. Le contrat prévoit que le prestataire fournisse, par trimestre, un rapport de monitoring à la Régie des bâtiments et au SPF Justice²⁴. Ce rapport doit contenir :

- les non-conformités de la période écoulée et leur traitement ;
- les non-conformités qui n'ont pas été résolues dans le délai prévu ;
- les causes et les détails des réductions ;
- les résultats des autocontrôles ou des inspections ;
- les données relatives aux services facilitaires et les corrections appliquées.

Le contrat prévoit que le rapport soit « *clair et compréhensible* » et « *suffisamment étayé, avec des données facilement contrôlables* ». Ce rapport mentionne les montants de la redevance pour la période et en constitue une des pièces justificatives²⁵.

Dans deux établissements, les responsables considèrent les rapports suffisamment clairs et exhaustifs pour calculer les réductions. Le rapport trimestriel de Marche fait effectivement état, de façon systématique et exhaustive, de tous les éléments prévus par le contrat. À Leuze, par contre, les rapports ont été mis à disposition du SPF Justice et de la Régie en retard. Ils étaient insuffisamment clairs et exhaustifs. Les données ne répondaient pas aux attentes en termes de qualité et de contenu (graphiques non chiffrés, absence d'analyse et incohérences internes). Le calcul de la réduction était dès lors réalisé manuellement par la direction de l'établissement sur la base d'extractions du système d'enregistrement. En juin 2017, le nouveau format proposé par le prestataire a été jugé acceptable par les responsables de l'établissement bien qu'il ne contienne que des chiffres cumulés sans aucune analyse. Le SPF Justice et la Régie des bâtiments soulignent que, dans le cas de Leuze, des points de pénalité ont été infligés en réponse à ces manquements.

4.2.2 Réunions de monitoring

Le contrat prévoit une réunion mensuelle de rapportage durant laquelle les SLA et les problèmes rencontrés pour atteindre les objectifs sont passés en revue²⁶. Les extractions faites à partir des systèmes d'enregistrement des non-conformités servent d'outils au suivi.

Dans les faits, une coordination plus élaborée a été mise en place :

- Des réunions **hebdomadaires** ont lieu avec le gestionnaire technique, le représentant du prestataire et, selon les établissements, un représentant de la Régie des bâtiments. Le suivi se concentre sur les problèmes opérationnels et techniques rencontrés dans l'établissement.

²⁴ Article 8.5 Contrat de base.

²⁵ Article 5.1.1 de l'annexe 2 Mécanisme de paiement du contrat de base.

²⁶ Programme d'exigences de performance.

- Des réunions **mensuelles** ont lieu avec le chef d'établissement, le gestionnaire technique et le représentant du prestataire. Le suivi se concentre sur les problématiques principales rencontrées dans l'établissement.
- Des réunions **trimestrielles** ont lieu avec le chef d'établissement, le représentant du service Appui, bâtiments et sécurité (SABS) du SPF Justice (depuis 2016), le représentant du prestataire et le représentant de la cellule DBFM de la Régie des bâtiments. Le suivi porte sur le monitoring trimestriel et l'application des réductions dans la perspective du calcul de la redevance.

Les réunions sont tenues et documentées. Dans certains établissements, la fréquence prévue par ce dispositif a parfois été modulée au gré des besoins. Dans certains autres, la qualité de la documentation ne permet pas toujours un suivi détaillé des décisions, ce qui est problématique pour le paiement des redevances. Les procès-verbaux des réunions ne permettent pas toujours d'identifier les dérogations décidées à l'application des réductions des redevances (voir point 4.3.2 Fiabilité du calcul des réductions). Cette situation est de nature à affecter négativement la qualité du suivi et la transparence du calcul de la redevance.

4.3 Redevances liquidées

À l'issue de la phase de construction, l'État atteste que la prison est réalisée conformément au contrat DBFM en délivrant un certificat de mise en disponibilité. Dès ce moment, le bâtiment est disponible et la redevance est due au prestataire.

Le tableau ci-après fait état des redevances annuelles payées par l'État.

Tableau 7 – Redevances annuelles corrigées et réduites, hors indemnités pour mise à disposition tardive (montants en euros)

Prisons	2013	2014	2015	2016	2017
Marche	4.674.306,24	12.484.601,76	12.561.459,35	12.650.595,80	12.614.845,00
Leuze ^(*)	-	7.646.639,06	11.074.771,29	12.073.155,23	12.415.624,41
Beveren	-	13.035.603,45	13.746.055,03	13.989.476,30	13.965.191,48
Total	4.674.306,24	33.166.844,27	37.382.285,67	38.713.227,33	38.995.660,89

^(*) À Leuze, les redevances incluent l'indemnité de mise en disponibilité tardive, soit 157.500 euros, due par le prestataire et imputée sur la première redevance d'investissement. Par contre, elles n'incluent pas les amendes de retard prélevées provisoirement au second trimestre 2015 (1.294.750 euros) et établies définitivement en janvier 2017 (993.694,11 euros), qui diminuent les redevances d'investissement et d'entretien.

Source : Régie des bâtiments

Les corrections et réductions appliquées à Marche, Beveren et Leuze sont détaillées par trimestre à l'annexe 2. Les corrections sont fonction de l'occupation des établissements. S'il est difficile de fournir une interprétation structurelle, une tendance à la baisse s'observe dans les réductions. Elles sont toutefois plus significatives à Leuze qu'à Marche et Beveren. Des indemnités de mise en disponibilité tardive ont été appliquées à Leuze.

Ainsi, la mise en disponibilité de la prison de Leuze était initialement fixée au 25 avril 2014. En raison de nombreuses non-conformités²⁷, la Régie a refusé de délivrer le certificat à cette date. Il a finalement été accordé le 20 juin 2014, avec effet rétroactif au 16 mai, moyennant des indemnités et de nombreuses réserves. Une indemnité de disponibilité tardive de 157.500 euros a été exigée²⁸. Un système d'amende pour retard a également été mis en place, liant chaque non-conformité, constatée au moment de l'établissement du certificat, à un délai maximum d'intervention au-delà duquel une amende journalière était due. En janvier 2017, ces amendes pour non-conformité s'élevaient à 993.694 euros. Les deux dernières réserves listées en annexe du certificat de disponibilité ont été levées en février 2017.

4.4 Fiabilité du calcul des réductions

L'interprétation des SLA, la qualité du système d'enregistrement et la fiabilité du rapportage²⁹ déterminent la fiabilité du calcul des réductions. Les observations déjà formulées à ces niveaux dans les chapitres précédents ont donc une incidence directe sur les réductions de la redevance.

Certaines décisions prises au niveau des établissements qui ne sont désormais plus appliquées sont de nature à modifier le calcul à la défaveur du prestataire ou de l'État :

- Certains établissements ont adopté une interprétation différente des charges qui incombent au prestataire en dépit de ce qui est précisé dans le contrat. À titre d'illustration, les coûts d'utilisation des produits consommables de sanitaires ou de buanderie ont été facturés par erreur au prestataire, alors qu'ils incombent à l'État en vertu du contrat.
- Différents établissements ont décidé de faire participer des détenus à des tâches de maintenance qui devaient être réalisées par le prestataire, par exemple dans le cadre de l'entretien d'espaces verts. Ces activités ne sont contractuellement pas destinées à être réalisées par des détenus. L'État paie ainsi au prestataire une redevance pour des tâches qu'il n'effectue pas.
- Dans un établissement, le prestataire chargé de la blanchisserie en est également chargé dans un centre de psychiatrie légale. Ayant constaté la sous-utilisation des installations de buanderie, le prestataire a décidé de réaliser les prestations des deux établissements dans une installation. Si, selon la Régie des bâtiments, cette pratique est interrompue, elle pose la question du dimensionnement des infrastructures, de la quantité des prestations fournies et de leur rémunération.

S'agissant des cas problématiques relevés, les administrations indiquent que les problèmes ont été corrigés. Le SPF Justice considère toutefois que le contrat est trop restrictif pour ce qui concerne le travail des détenus. Le SPF Justice ajoute que, dans les trois prisons DBFM, le partenaire privé a conclu des contrats avec Cellmade (le service de travail pénitentiaire de la

²⁷ Exemples : défauts de fermeture de portes électriques, non-déclenchement des alarmes, interphones et haut-parleurs hors service, caméras bougeant toutes seules, système d'enregistrement et de traitement des notifications inadapté.

²⁸ Soit 21 (jours) x 7.500 euros. Cette indemnité aurait été de 600.000 euros si la date de disponibilité avait été fixée au 20 juin au lieu d'être fixée rétroactivement au 16 mai (soit 30 x 7.500 euros + 25 x 15.000 euros).

²⁹ Faute de rapport de monitoring fiable, les gestionnaires de la prison de Leuze ont extrait les données du système d'enregistrement pour vérifier le récapitulatif du prestataire.

DG EPI) pour la participation de détenus à des tâches déterminées. Comme toute entreprise qui fait appel à des détenus, le partenaire privé paie la facture à Cellmade. Pour la Cour des comptes, cette pratique comporte le risque de disposer d'un montant de redevance qui ne correspond plus à la réalité des prestations réellement fournies.

De surcroît, des diminutions du niveau d'exigence sont accordées localement en dérogation au contrat. Pour des motifs divers, les réductions de redevance ne sont pas appliquées ou elles sont remplacées par d'autres mesures. Les raisons évoquées par le SPF et la Régie sont multiples : des problèmes liés à l'interprétation des exigences, la volonté de maintenir une relation à long terme avec le partenaire, les réalités opérationnelles, la sévérité de certaines réductions ou de certains délais de réparation.

Ainsi, à titre d'exemple, la Cour des comptes a relevé les cas suivants :

- Un établissement a accordé des extensions de délai de réparation pour des problèmes de surveillance par caméra ou n'a pas appliqué les réductions prévues lorsque le délai de réparation est dépassé. Un autre établissement a prolongé de cinq minutes le délai de réparation prévu. Il jugeait le délai fixé dans le contrat irréaliste.
- Un établissement a abandonné une série de réductions liées à des problèmes électriques récurrents à condition que le prestataire audite les installations problématiques et apporte une solution structurelle aux problèmes récurrents.

Une situation comparable s'observe concernant les pénalités, même si le contrat prévoit une marge discrétionnaire en la matière. La Cour a ainsi constaté :

- Dans un établissement, il n'y a pas eu de points de pénalité malgré des incidents pouvant les justifier. La direction a adressé des recommandés et a établi des procès-verbaux de constats des manquements, sans pour autant appliquer les pénalités prévues par le contrat de base.
- Dans un autre, une pénalité aurait dû être infligée au prestataire à deux reprises parce qu'un ouvrier avait oublié des plans du bâtiment à la buanderie et en raison d'une panne d'électricité qui aurait pu occasionner 25.000 euros de pénalités. Dans ce dernier cas, le prestataire s'est engagé à réaliser des investissements en matière électrique et a tenu cet engagement.

Dans ces deux cas, l'administration centrale du SPF Justice et la Régie des bâtiments ont été consultées.

La Cour des comptes a constaté des disparités entre établissements dans les modalités de dérogation. Cette situation est due à l'absence d'instructions centralisées encadrant les dérogations au niveau local. Le niveau d'objectivation et de documentation des dérogations est variable entre établissements. Les dérogations accordées ne sont pas centralisées, ce qui empêche de constituer une base de données commune sur le sujet et de valider les dérogations plus significatives.

4.5 Vérification de la redevance et des montants

Les contrôles des services centraux de la Régie des bâtiments portent sur l'application du mécanisme de révision de prix. Les données produites localement dans les rapports de monitoring ne sont pas vérifiées au niveau central. Le service budgétaire du SPF Justice procède à des opérations similaires pour les services facilitaires.

Les formules de révision de prix, les indices et pondérations sont appliqués de manière différenciée dans les trois établissements. À Leuze, le choix d'un indice peut être contesté : la révision du montant de la redevance de traitement des déchets varie en partie en fonction d'un indice lié à l'évolution des coûts dans l'hôtellerie. De surcroît, l'utilisation de l'indice des prix à la consommation dans des formules de révision de prix, qui est présente dans les contrats des trois établissements, est contraire à la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique³⁰. Enfin, certains indices ne sont publiés qu'après calcul de la redevance pour la période considérée, la valeur de l'indice portant dès lors sur une période antérieure à celle de facturation.

Les corrections à appliquer aux redevances sont effectuées à partir des données d'un formulaire complété par les prestataires et qui reprend pour chaque jour du trimestre écoulé le nombre de détenus présents dans l'établissement.

La Cour des comptes a constaté que, sur le plan des réductions, la qualité des informations contenues dans les récapitulatifs trimestriels varie d'un établissement à l'autre. Les données du monitoring annexées au récapitulatif à l'appui de la facturation ne permettent pas de justifier les réductions opérées.

4.6 Conclusions et recommandations

Le contrat prévoit un **dispositif de monitoring** qui doit permettre à l'État de suivre les activités du prestataire, d'évaluer leur qualité et de disposer d'informations utiles au calcul de la redevance. Les rapports de monitoring ne répondent toutefois pas systématiquement aux dispositions contractuelles sur le plan du contenu et de la qualité des données. À Leuze, il a ainsi fallu attendre juin 2017 pour disposer d'un rapport suffisant en termes de qualité et de contrôlabilité. Selon le SPF Justice et la Régie, le problème se présente essentiellement à Leuze où des points de pénalité ont été infligés.

Le suivi des prestations est encadré par un dispositif de **réunions de monitoring** à plusieurs niveaux. Dans certains établissements, la qualité de la documentation produite lors de ces réunions de monitoring ne permet pas toujours un suivi détaillé des décisions, ce qui est problématique pour le paiement des redevances.

³⁰ Cette loi interdit toute formule d'indexation des prix industriels et commerciaux liés à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre indice. Les clauses de révision de prix doivent se référer à des paramètres représentant les coûts réels. Actuellement, la même interdiction découle des articles 10 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et 38/7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics.

Un **mécanisme de calcul de la redevance** comprend des corrections liées à l’occupation des places de détention ainsi que des réductions lorsque les objectifs de performance et de disponibilité ne sont pas atteints.

Sa mise en œuvre présente toutefois des faiblesses sur le plan de la transparence et de l’exactitude. Ainsi, les données du monitoring et l’absence de documentation des dérogations aux réductions influencent négativement la transparence du calcul des réductions de redevance. De plus, des erreurs ont affecté la détermination du montant suite, notamment, à une mauvaise application de certaines dispositions du contrat. Cette situation est de nature à diminuer la propension du mécanisme de réduction de la redevance à peser sur le comportement du prestataire en cas de non-conformité. Elle peut, à terme, porter atteinte à l’économie générale du contrat et accentuer les différences entre établissements. Les formules de révision de prix ont été convenues en contradiction avec les dispositions légales applicables³¹.

La Cour formule par conséquent les recommandations suivantes :

Dispositif de monitoring	<p>R12. Mettre en place une structure unique de rapport de monitoring pour tous les établissements DBFM pour assurer le respect uniforme des dispositions contractuelles, faciliter le suivi centralisé et favoriser la comparaison entre établissements</p>
	<p>R13. Assurer la tenue effective des réunions de suivi dans tous les établissements et documenter les décisions prises, à plus forte raison celles qui influencent directement le montant final de la redevance</p>
Mécanisme de calcul de la redevance	<p>R14. Prévoir, dans les projets futurs, un mécanisme de révision des prix conforme à la législation applicable et identique pour tous les établissements afin de permettre un meilleur contrôle</p>
	<p>R15. De manière à garantir l’égalité de traitement et la cohérence du suivi de la maintenance à long terme, mieux encadrer les dérogations à l’application des réductions, notamment en formalisant, centralisant et diffusant les décisions prises</p>
	<p>R16. Motiver formellement et au fond les dérogations à l’application d’une réduction décidées localement pour assurer la transparence du processus</p>

³¹ Article 57 de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique lors de la passation des marchés des trois prisons DBFM ; actuellement, il s’agit des articles 10 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et 38/7, § 1^{er}, de l’arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d’exécution des marchés publics.

4.7 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice

À propos de la recommandation 12, les administrations comprennent l'importance d'imposer contractuellement des exigences de qualité minimales pour encadrer les rapports de monitoring.

Elles contestent en revanche l'observation de la Cour qui touche à l'utilisation de l'indice des prix à la consommation dans les formules de révision de prix (recommandation 14). Les administrations se fondent sur l'article 65 de la loi du 5 août 2011 modifiant la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services pour déroger à l'article 57 de la loi du 30 mars 1976.

Pour la Cour des comptes, l'article 65 n'était applicable à aucun des trois DBFM audités puisqu'il n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2013 (et qu'il n'a été applicable que jusqu'au 29 juin 2017) et, donc, après la conclusion des contrats.

Toujours à propos de la recommandation 14, l'administration estime qu'il est possible, mais complexe, d'imposer une formule de révision des prix identique à toutes les prisons. Cette approche nécessite de connaître la structure moyenne des coûts de tous les soumissionnaires. Une formule de révision des prix à la mesure du projet (comme exigée pendant la procédure d'adjudication pour Beveren, Marche et Leuze) constitue, selon elle, la solution la plus adéquate.

L'administration précise également qu'elle envisage d'inclure la formule de révision des prix dans l'évaluation financière des offres. La Cour des comptes estime toutefois difficile d'évaluer via les critères d'attribution l'impact financier d'une formule de révision des prix. L'article 38/7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics précise d'ailleurs que, pour ce type de marché et sauf dérogation motivée, il appartient au pouvoir adjudicateur de prévoir lui-même dans les documents du marché une formule de révision applicable à tous les soumissionnaires.

Concernant la centralisation des dérogations de la recommandation 15, la Régie des bâtiments et le SPF Justice reconnaissent que la gestion des contrats est encore trop décentralisée et qu'un suivi plus centralisé est nécessaire pour garantir des décisions harmonisées entre établissements.

Chapitre 5

Organisation administrative et dispositif d'apprentissage

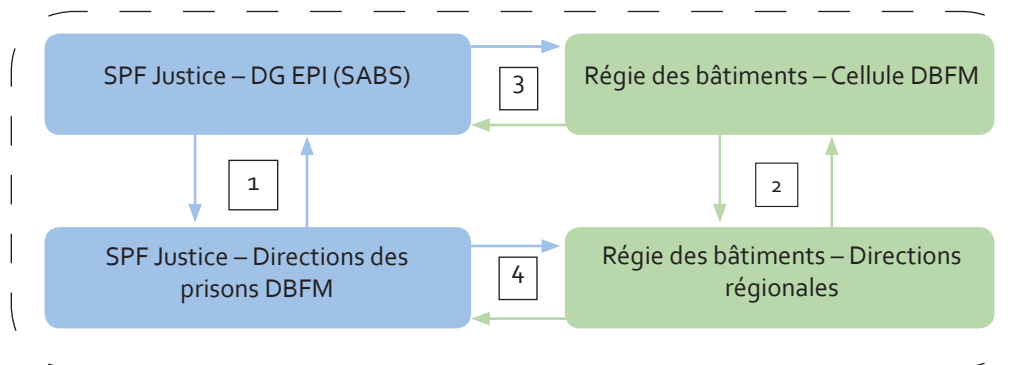
La Régie des bâtiments et le SPF Justice se partagent les missions de suivi de la maintenance. Ces administrations doivent pouvoir opérer à partir d'un **partage** clair **des responsabilités**, de **ressources humaines** suffisantes en quantité et en qualité ainsi que de mécanismes de **coordination** performants.

Dans une perspective d'amélioration continue, il importe que l'État puisse, en parallèle, recourir à des **mécanismes d'apprentissage** afin de capitaliser l'expertise acquise dans la gestion des projets DBFM, tant pour les établissements DBFM existants et futurs que pour les établissements en gestion propre.

5.1 Partage des responsabilités et coordination

Le graphique suivant schématise le partage des responsabilités en matière de suivi de la maintenance. Les points 5.1.1 à 5.1.3 détaillent la nature des relations 1, 2, 3 et 4 schématisées.

Graphique 3 – Organisation administrative chargée de suivre la maintenance



Source : Cour des comptes

5.1.1 Au SPF Justice (relation 1)

Le service Appui, bâtiments et sécurité (SABS) du SPF Justice est le service de la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) chargé du soutien technique à toutes les prisons du pays. Le SABS est composé de 13 agents, principalement de formation technique, dont 4 ingénieurs. Ce service ne dispose pas d'une cellule spécifique chargée du suivi des DBFM. Son responsable estime que le nombre d'agents est suffisant pour le suivi technique des activités de maintenance tel qu'actuellement organisé, mais insuffisant pour assurer l'apport technique nécessaire à la préparation des projets DBFM.

Localement, les directions des prisons et leurs services sont responsables du suivi des exigences de performance, du suivi des activités de maintenance, des petites réparations et des travaux en gestion propre³².

La Cour des comptes a constaté que le SABS joue un rôle de soutien en répondant de manière ponctuelle aux questions techniques des directions d'établissement, mais son appui aux établissements DBFM en matière de gestion contractuelle reste limité. Ainsi, il aurait dû apporter un appui spécifique aux directions locales pour favoriser la cohérence et la qualité des instruments de suivi de la maintenance (directives communes en matière d'instruments de suivi, de monitoring ou d'enregistrement ; lignes directrices sur le plan des interprétations et des dérogations au calcul de la redevance, etc.). Le SABS doit veiller à disposer du personnel nécessaire pour offrir cet appui.

5.1.2 À la Régie des bâtiments (relation 2)

La cellule DBFM de la Régie des bâtiments a mené la procédure de passation du marché public (marché de consultance, recherche de terrains, contacts avec le SPF Justice, prise en charge de la procédure négociée et accompagnement du consortium lors de l'introduction des permis). Dans la phase d'exploitation, elle contrôle les factures de redevances et leur transmission pour liquidation. Elle participe aux réunions trimestrielles de suivi et fournit une expertise juridique en soutien des établissements pénitentiaires.

Les directions régionales de la Régie assurent le suivi technique dans les prisons en appui des occupants³³. Durant les premiers mois d'exploitation, certaines d'entre elles se sont peu impliquées dans le suivi de la maintenance³⁴, ce qui peut notamment s'expliquer par leur absence de participation aux étapes antérieures des projets DBFM. Les opérations ont en effet été menées au niveau central, alors que le suivi de la maintenance leur a été confié par la suite, sans que les directions régionales aient été formées.

5.1.3 Entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice (relations 3 et 4)

Le partage des responsabilités et la coordination entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice s'effectuent à deux niveaux. D'une part, le contrat de base attribue des missions à chacun, respectivement en tant que donneur d'ordre (Régie) et d'occupant (SPF). D'autre part, le dispositif de réunions de monitoring (voir point 4.2.2) institue des lieux de coordination.

En dépit de ces lieux de coordination, certains canaux d'informations font défaut entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice. Par exemple, les interprétations des SLA ou les

³² Modernisation du système d'éclairage, débouchage de toilettes, réparation des charnières et serrures, enlèvement des débris abandonnés par les détenus dans les espaces extérieurs, etc.

³³ Ces missions ont été définies dans le cadre de courriers transmis aux services locaux de la Régie des bâtiments : suivre les problèmes ne rentrant pas dans le contrat DBFM (gros dégâts suite à une tentative d'évasion, raccordement...); participer aux réunions locales de coordination et prendre connaissance des rapports ; suivre le contrôle de la maintenance des installations techniques et des services facilitaires afin de pouvoir vérifier les réductions appliquées aux factures trimestrielles ; assurer le rôle d'expert technique comme soutien des occupants ; en fonction de la nécessité, (faire) organiser des inspections ; assister aux inspections de transfert en vue de préparer le certificat de transfert à l'État.

³⁴ À titre d'illustration, dans un courrier du 3 février 2015, l'administrateur délégué de la Régie a demandé au directeur du service Région ouest de la division Flandre de désigner une personne pour exécuter le suivi pendant l'exploitation. Un courrier de rappel a été envoyé le 20 janvier 2016 pour signaler que, depuis juin 2015, en l'absence de l'agent désigné, aucun agent n'assurait le suivi de la prison de Beveren.

dérogations accordées localement ne sont pas systématiquement communiquées aux services centraux de la Régie et du SPF Justice. Cette situation peut, à terme, mener à une hétérogénéité importante entre les établissements, rendant le suivi particulièrement complexe.

5.2 Ressources humaines

À Beveren et à Marche, le SPF Justice dispose de deux agents de formation technique. Un agent de la Régie est chargé du suivi des prestations de maintenance.

À Leuze, l'implication de la Régie est plus significative vu les difficultés rencontrées et le manque de ressources du SPF Justice tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Le SPF Justice y dispose d'un seul agent de formation technique, une situation que le responsable d'établissement juge insuffisante vu la charge de travail et les techniques couvertes par les activités de maintenance. Un agent de la Régie des bâtiments est chargé du suivi de la maintenance. Une équipe pluridisciplinaire de trois agents, intervenant sur base hebdomadaire, a également été constituée pour offrir un appui supplémentaire dans les différents domaines concernés.

La Cour des comptes observe qu'il importe que, tant au niveau central que local, l'État dispose d'un personnel formé aux spécificités de la gestion contractuelle ainsi que d'une expertise juridique et technique suffisante pour assurer un suivi du contrat.

5.3 Apprentissage et partage de connaissances

La Cour des comptes a constaté qu'aucun dispositif d'apprentissage n'a été mis en place dans les administrations en appui au pilotage stratégique et à la gestion opérationnelle autour des projets DBFM. De tels dispositifs doivent permettre de rassembler les expertises et les connaissances en matière de partenariat public-privé, pour améliorer la gestion pénitentiaire tant dans les établissements en gestion déléguée qu'en gestion propre.

Les initiatives prises au niveau local (inventaire des interprétations du programme des exigences du contrat de base, documents de travail rédigés localement, etc.) et au niveau central (évaluation du recours au DBFM, soutien juridico-technique aux établissements, etc.) créent une dynamique d'apprentissage, mais conservent une position isolée qui manque de systématisation.

La mise en place de mécanismes d'apprentissage formalisés apparaît pourtant indispensable à ce stade de développement des projets. L'engagement de l'État dans des partenariats à long terme requiert une évaluation des projets en cours d'exploitation et une capitalisation des connaissances acquises pour améliorer la gestion existante et informer les choix futurs. Le transfert de connaissances peut aussi s'opérer en direction des établissements en gestion propre. À titre d'exemple, la prison de Hasselt n'a pas de dispositif d'enregistrement des non-conformités constatées sur le plan de la maintenance et spécifiquement calibré pour le suivi du contrat de maintenance. Les modèles développés dans le cadre des DBFM peuvent, sous réserve d'harmonisation, servir de base pour développer des outils similaires dans les établissements en gestion propre afin de faciliter la gestion des contrats de maintenance.

Le développement de cette expertise et de cette capacité à évaluer la qualité des services et le coût des prestations de maintenance³⁵ doit notamment permettre d'objectiver le renouvellement éventuel du prestataire pour ce qui concerne les services facilitaires. En effet, en la matière, le contrat prévoit que les services facilitaires sont fournis par le prestataire pendant une période de 5 ans dont le renouvellement n'est pas automatique.

La Cour des comptes estime que les mécanismes d'apprentissage et de partage des connaissances devraient se structurer à trois niveaux :

- le niveau opérationnel (interprétations des objectifs de performance, dérogations à la redevance, instruments de suivi développés localement, renforcement des connaissances et compétences en gestion contractuelle, etc.) ;
- le niveau organisationnel (pratiques de maintenance innovantes, développement de la gestion contractuelle et conservation de l'expertise juridico-technique acquise sur le plan des DBFM, renouvellement des contrats de services facilitaires, etc.) ;
- le niveau stratégique (évaluation globale coût-qualité de la formule DBFM, transfert de connaissances entre établissements DBFM et prisons en gestion propre, etc.).

5.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a constaté que l'État dispose de mécanismes pour fixer les responsabilités respectives entre les acteurs administratifs chargés du suivi de la maintenance et en assurer la coordination. Ces mécanismes sont toutefois perfectibles sur le plan des instruments de suivi, de l'exécution des prestations et de la communication des décisions. Les ressources humaines disponibles sont également à renforcer dans certains établissements, ainsi qu'au SABS afin de permettre à ce dernier de définir et de suivre une politique de contrôle, de participer à des inspections et de renforcer son soutien aux établissements DBFM.

La Cour constate que l'État n'a actuellement pas de processus d'apprentissage formalisé lui permettant de capitaliser les apports du recours à la formule DBFM pour améliorer la gestion existante et informer les choix futurs. Les initiatives demeurent ponctuelles et localisées.

³⁵ Voir chapitre 6.

La Cour formule par conséquent les recommandations suivantes :

Partage des responsabilités et coordination	<p>R17. Créer une équipe transversale Régie des bâtiments/SPF Justice pour renforcer la gestion contractuelle DBFM dans ses différents aspects ; confier à cette cellule – composée d’une équipe pluridisciplinaire rassemblant des compétences juridiques, techniques et financières – le suivi de la maintenance pour les missions centralisées (appui juridico-technique aux DBFM, contrôle de la redevance, définition d’une politique d’inspection et conduite d’inspections thématiques, etc.) ; la rendre en mesure de capitaliser la connaissance acquise pour servir les projets pénitentiaires futurs et alimenter l’expertise fédérale dans les projets qui impliquent une gestion du même type</p>
	<p>R18. Améliorer la coordination au sein des administrations concernées : (1) à la Régie, entre les services centraux et régionaux lors de la préparation et de la construction des projets DBFM ; (2) au SPF Justice, entre l’administration centrale (service Appui, bâtiments et sécurité – SABS) et les établissements DBFM concernant les problèmes de suivi de la maintenance (instruments de gestion, traitement des interprétations et dérogations, accès des prestataires à l’espace de la prison).</p>
	<p>R19. Clarifier la coordination entre administrations par la mise en place d’un <i>Service Level Agreement</i> (SLA) cadrant les missions des entités, les rôles et responsabilités ainsi que les informations qui doivent faire l’objet d’un partage systématisé</p>
Ressources humaines	<p>R20. Disposer de personnel formé aux spécificités de la gestion contractuelle et assurer le maintien d’une expertise juridique et technique suffisante au niveau de la Régie et du SPF Justice pour assurer un suivi efficace du contrat</p>
Apprentissage et partage des connaissances	<p>R21. Développer les pratiques et mécanismes d’apprentissage nécessaires aux projets DBFM sur le plan opérationnel, organisationnel et stratégique pour élargir le partage des connaissances et transférer les pratiques innovantes entre établissements en gestion DBFM et avec les établissements en gestion propre</p>

5.5 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice

Dans leur réponse, le SPF Justice et la Régie des bâtiments mettent en évidence les éléments suivants :

- Une véritable équipe transversale telle que préconisée dans la recommandation 17 n’est pas envisagée. Une cellule DBFM coupole a déjà été constituée par le passé sous la forme d’une *Task Force* où sont représentées les administrations et les cellules stratégiques des deux pouvoirs publics.
- La cellule DBFM de la Régie et le service Appui, bâtiments et sécurité (SABS) du SPF Justice collaborent souvent étroitement et échangent régulièrement leur expérience pour formuler des propositions en vue d’optimiser la collaboration future et le suivi du contrat. Des réunions ont déjà eu lieu dans le passé au sujet d’un contrat public-privé, mais rien n’a encore été formalisé. Le point sera réexaminé par la *Task Force*.
- La Régie a entamé la rédaction d’un cahier spécial des charges par le biais d’un marché de consultance pour constituer une équipe polyvalente de quinze techniciens/ingénieurs pour une durée d’un an. Selon la Régie, ces profils techniques peuvent également être affectés aux DBFM moyennant un peu de coaching. Des recrutements supplémentaires seront nécessaires pour les profils juridiques et financiers.

- Le SABS est constitué en tant que « service technique » au sein de la DG EPI qui coordonne l'infrastructure et la sécurité. Le service a besoin de compétences supplémentaires qui peuvent renforcer cette gestion de contrats. Pour le soutien juridique, il a été décidé de faire appel aux juristes occupés par les services du président du SPF.
- Le SPF Justice souhaite poursuivre la concrétisation du suivi et du monitoring sur la plate-forme PPP pour la collaboration public-privé. La plate-forme entend se consacrer au développement des connaissances et doit aussi permettre la suite de la réalisation des masterplans, développer des outils/techniques/manuels et autres instruments pour accompagner les projets et en assurer le suivi. En raison de la charge de travail importante liée à différents projets prioritaires du masterplan III, il n'a pas été possible en 2017 d'élaborer une plate-forme structurellement intégrée.

Dans son rapport sur les mesures de lutte contre la surpopulation carcérale, la Cour avait déjà souligné en 2011 le rôle de coordination joué par la *Task Force* dans la coordination globale du masterplan. La recommandation 21 vise une coopération opérationnelle, organisationnelle et stratégique (voir point 5.3) entre les acteurs impliqués dans les projets DBFM, notamment en lien avec les missions de suivi, d'inspection et de partage des connaissances/expertises.

S'agissant des dispositifs d'apprentissage, la volonté de concrétiser la plate-forme PPP pour la collaboration public-privé s'inscrit dans une dynamique positive de capitalisation des expériences nécessaire pour donner la plus-value attendue d'un DBFM sur le plan de l'innovation et du développement de bonnes pratiques.

La Cour des comptes estime toutefois qu'il est possible de globaliser dès à présent les apprentissages réalisés par les différents acteurs pour favoriser le partage des connaissances et le transfert des pratiques innovantes entre établissements en gestion DBFM et avec les établissements en gestion propre. Dans son rapport sur la capacité des services publics fédéraux à évaluer les politiques publiques³⁶, la Cour des comptes avait d'ailleurs souligné l'importance d'évaluer les politiques menées (tirer des enseignements de l'expérience acquise et de confronter divers scénarios) pour améliorer les choix publics sur le plan de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités, en particulier en contexte de restriction budgétaire.

5.6 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments

Dans leur réponse, les ministres confirment que le service Appui, bâtiments et sécurité du SPF Justice doit disposer d'un effectif suffisant et compétent afin de soutenir les établissements dans leur gestion et centraliser la gestion des DBFM. Ils soulignent également l'importance de capitaliser l'expérience acquise dans le cadre des projets DBFM, notamment pour améliorer les contrats de maintenance des prisons classiques. Ils précisent en outre que la Régie des bâtiments examine en étroite concertation avec le SPF Justice comment des contrats de maintenance globaux peuvent être conclus par prison afin d'accroître l'efficacité de la maintenance et de la gestion.

³⁶ Cour des comptes, *Capacité des services publics fédéraux à évaluer les politiques publiques*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, 14 mars 2018, 94 p., www.courdescomptes.be.

Chapitre 6

Évaluation du coût et de la qualité de la formule DBFM

Pour tirer parti de la formule DBFM, l'État doit disposer d'**instruments d'évaluation** lui permettant de suivre le coût et la qualité des activités de maintenance. Ces instruments doivent lui permettre d'évaluer la gestion existante, notamment par une **comparaison entre établissements**, et d'améliorer les projets futurs. L'évaluation doit s'appuyer sur une approche qualitative des prestations de maintenance basée sur l'atteinte des exigences de performance.

6.1 Instruments d'évaluation de la qualité et du coût

La Régie des bâtiments et le SPF Justice ont produit deux notes d'évaluation permettant d'alimenter une analyse des coûts :

- 1) En octobre 2016, la Régie a adressé une note d'évaluation au conseil des ministres dans le cadre du masterplan III. Elle y expose les avantages et inconvénients théoriques de la formule DBFM. Elle compare l'établissement de Beveren avec l'établissement de Hasselt (dernière prison construite en gestion propre, inaugurée en 2005) sur le plan du coût de construction, du financement et de la maintenance.
- 2) En janvier 2015, le SPF a adressé au ministre de la Justice une note d'évaluation qui compare le coût de la maintenance des établissements classiques et DBFM. Cette note expose les postes de coût et commente les principales différences observées entre les types de gestion. Sur le plan méthodologique, les différences entre les deux projets (capacité d'accueil, architecture, matériaux, degré de développement technique et exigences de performance) compliquent et limitent l'exercice de comparaison DBFM-Hasselt.

La Cour relève cependant qu'aucun instrument spécifique ne propose d'évaluation continuée des projets DBFM.

Faute d'instrument spécifique, la Cour des comptes a dès lors examiné les deux évaluations de la Régie des bâtiments et du SPF Justice. Elle présente ci-après une comparaison des coûts de construction, de la durée des travaux, des charges de financement et de maintenance des trois prisons en gestion DBFM avec ceux de la prison de Hasselt en gestion propre.

6.2 Comparaison des coûts

6.2.1 Construction

Selon l'analyse de la Régie des bâtiments, le **coût total par mètre carré** de la prison de Beveren (gestion DBFM) est de 40 % supérieur à celui de la prison de Hasselt (gestion classique)³⁷. La Régie explique la différence par la qualité des matériaux, l'année de construction ou l'équipement supérieur des prisons DBFM (sanitaire, sportif et de formation, par exemple).

Tableau 8 – Coût total de construction par mètre carré – surcoût de la gestion DBFM par rapport à la gestion propre classique (montants en euros, surcoût en %)

Espaces pris en compte	Beveren (gestion DBFM)	Hasselt (gestion propre)	Surcoût
Aile des cellules	3.286,24	2.654,04	+24 %
Prison dans son ensemble (aires communes et administratives comprises)	3.374,67 ^(*)	2.407,42	+40 %

^(*) Coût de construction/m² : 2.441,41 euros ; coût de conception et de construction/m² : 2.652,18 euros ; coût de conception, construction et frais additionnels TVAC/m² : 3.374,64 euros.

Source : note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres dans le cadre du masterplan III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

Le **coût de construction par détenu** de Beveren est largement supérieur à celui de Hasselt. La Régie explique cette différence par la qualité et l'équipement, mais aussi par l'augmentation de la surface par détenu. Sur l'ensemble de la prison, c'est-à-dire aires communes et administratives comprises, elle est de 92,7 m²/détenu à Beveren pour 55,2 m² à Hasselt.

Tableau 9 – Coût de construction par détenu – surcoût de la gestion DBFM par rapport à la gestion propre classique (montants en euros, surcoût en euros et en %)

Espaces pris en compte	Beveren (gestion DBFM)	Hasselt (gestion propre)	Surcoût
Aile des cellules	140.602,50	70.302,60	70.299,90 +100 %
Prison dans son ensemble (aires communes et administratives comprises)	312.794,83	132.836,22	179.958,61 +135 %

Source : note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres dans le cadre du masterplan III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

6.2.2 Durée des travaux

La **durée des travaux** a été de 23 mois à Marche, de 22 mois à Beveren, de 21 mois à Leuze et de 31 mois à Hasselt. Selon la Régie, la formule DBFM permet une économie en termes de main-d'œuvre et d'accompagnement du projet.

³⁷ Les coûts de construction de la prison de Hasselt ont été actualisés dans l'évaluation pour être rapportés à 2011, qui est l'année des coûts repris dans le *Financial Close* de Beveren.

6.2.3 Financement

La Régie des bâtiments a calculé un taux d'intérêt moyen de 7,9 % pour la formule DBFM de Beveren. Pour Hasselt, l'État s'était directement financé par prêt bancaire au taux de 2,7 % lors de la première période de cinq ans et au taux de 1,85 % lors de la deuxième période³⁸.

En appliquant fictivement le taux de 2,7 % obtenu pour Hasselt dans les conditions d'un emprunt classique au projet DBFM de Beveren³⁹, le **coût du financement** de Beveren reviendrait à 39 % du coût total de la construction. Avec la formule DBFM et le taux d'intérêt effectivement obtenu, le coût du financement s'élève à 131 % du coût total de construction.

Tableau 10 – Coût du financement de la prison de Beveren selon la formule DBFM (coût effectif) et selon celle de l'emprunt classique (coût hypothétique)

Formule de financement	Coût de financement de la conception et de la construction (en euros)	% du coût de construction ⁽¹⁾	Taux d'intérêt réel
DBFM	128.060.913,71 ⁽²⁾	131 %	7,9 %
Emprunt classique	37.970.512,32	39 %	2,7 %

⁽¹⁾ Le coût total de la conception et de la construction de la prison de Beveren s'est élevé à 97.591.986,29 euros (TVAC).

⁽²⁾ Le coût de financement est calculé par la Régie comme suit : (montant de la redevance trimestrielle x 100) – coût total de conception et de construction : (2.256.529 x 100) - 97.591.986 = 128.060.913,71 euros. Il est à noter qu'ici la Régie effectue son calcul sur la base d'une redevance d'investissement trimestrielle de 2.256.529 euros ; la redevance reprise au *Financial Close* s'élève elle à 2.282.574,46 euros.

Source : Cour des comptes sur la base de la note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres dans le cadre du masterplan prisons III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

Tableau 11 – Coût total de la construction (y compris design et financement, montants en euros)

Coût total Design-Build-Finance	
Projet actuel de Beveren	225.652.900,00
Projet de Beveren (hypothèse aux conditions d'un emprunt classique)	135.562.498,61

Source : Cour des comptes sur la base de la note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres dans le cadre du masterplan prisons III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

Le modèle de financement DBFM repose principalement, d'une part, sur des apports en capitaux d'actionnaires qui impliquent un rendement attendu et, d'autre part, sur des crédits bancaires qui donnent lieu à des intérêts. Les taux payés aux actionnaires et aux banques sont répercutés dans le calcul du montant de la redevance trimestrielle payée par l'État.

³⁸ Le taux de 2,7 % résulte des modalités du financement attribué par appel d'offres. Les remboursements ont commencé en 2006. Le taux d'intérêt y est révisable tous les cinq ans. La révision au taux de 1,85 % a eu lieu en 2011.

³⁹ Le *Financial Close* de Beveren a été conclu le 23 juin 2011. La Régie a choisi d'appliquer par prudence le taux de 2,7 % initialement prévu pour la prison de Hasselt, alors qu'en 2011 il avait été revu à 1,85 %.

La crise financière de 2008 a constitué un contexte défavorable pour les conditions de financement. Ce paramètre conjoncturel doit donc être pris en compte dans l'analyse des projets concernés.

6.2.4 Maintenance

Le coût de la maintenance⁴⁰ couvre l'ensemble des dépenses relatives à la maintenance proprement dite, à l'entretien, à la restauration, à la blanchisserie et au traitement des déchets pour 2013. Pour pouvoir comparer les établissements, la Cour a ramené les montants au coût journalier par détenu.

Pour les établissements DBFM, les montants sont ceux de la redevance fixée dans le *Financial Close*, hors rémunération du personnel technique du SPF Justice ou indemnités des détenus qui participent à la maintenance.

Dans sa comparaison du coût de la maintenance, le SPF Justice additionne une série de postes de dépenses de différentes natures pour la prison de Hasselt en 2013.

Tableau 12 – Coût total annuel de la maintenance et surcoût pour les prisons en gestion DBFM par rapport à la prison en gestion propre de Hasselt (montants en euros, surcoût en % par rapport à la base)

Prisons	Total	Surcoût	Coût journalier total/détenu	Surcoût journalier total/détenu
Hasselt	3.145.070,10	base	19,15 ^(*)	base
Beveren	4.483.976,64	+42,57 %	39,37	+105,59 %
Leuze	4.512.413,20	+43,47 %	39,62	+106,89 %
Marche	5.404.149,52	+71,83 %	47,45	+147,78 %

^(*) Les établissements DBFM ont une capacité d'accueil de 312 détenus. Hasselt a une capacité de 450 détenus et, en 2013, en accueillait en moyenne 562. Le coût journalier par détenu a été calculé sur la base de la capacité théorique (450). Vu l'occupation moyenne (562), ce coût est en réalité inférieur au coût présenté.

Source : note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres dans le cadre du masterplan III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

La formule DBFM est économiquement plus avantageuse pour certains postes, comme le traitement des déchets et la blanchisserie dans certains établissements. Pour la maintenance proprement dite et la restauration, la formule DBFM est moins avantageuse. Pour la maintenance, le SPF Justice explique les différences par la taille des installations, les caractéristiques architecturales et techniques et les exigences imposées par les objectifs de performance. Pour la restauration, le SPF invoque le niveau d'exigences plus élevé imposé au prestataire privé.

Des différences de coûts s'observent également entre établissements en gestion DBFM. C'est le cas de Marche par rapport aux autres prisons, par exemple pour le traitement des déchets et la restauration. Dans l'évaluation du SPF Justice, les raisons des différences ne

⁴⁰ L'annexe 3 détaille les postes de dépenses couverts par la maintenance.

sont pas clairement identifiables. Des différences de structures de coûts propres à chaque prestataire peuvent être mises en évidence pour justifier ces écarts. Selon la Régie, les différences peuvent s'expliquer par le manque de transversalité dans la conduite des projets DBFM, empêchant notamment une analyse comparée de la structure des coûts proposés par les prestataires.

Le SPF Justice compare le **coût journalier par détenu** entre les prisons en gestion propre classiques et les prisons DBFM. Pour les prisons classiques, ce coût se fonde sur les dépenses relatives à l'ensemble des établissements pénitentiaires de Belgique à partir des crédits du budget fédéral des dépenses 2013. Il intègre le personnel, les moyens de subsistance, l'entretien et la restauration par les détenus, les soins médicaux et psychologiques, la sécurité et le garage central. Pour les prisons DBFM, le calcul est basé sur le coût de la maintenance, du personnel et les frais généraux prévus pour 2014.

Tableau 13 – Comparaison du coût journalier par détenu dans les prisons DBFM et les prisons en gestion propre classiques (montants en euros, surcoût en % par rapport à la base)

Prisons	Coût journalier/détenu de la maintenance	Surcoût
Classique	125,21	base
Beveren	141,79	+13,24 %
Leuze	146,17	+16,74 %
Marche	155,86	+24,48 %

Source : note du 15 janvier 2015 du SPF Justice comparant les coûts de maintenance des établissements classiques et DBFM

Tant la Régie des bâtiments que le SPF Justice considèrent que les différences relevées se justifient par la plus-value de la formule DBFM. Selon la Régie, les différences sont dues aux disparités de niveaux de qualité des services fournis et du personnel technique, au coût plus élevé des installations techniques des établissements DBFM, aux exigences de qualité durant une longue période (25 ans) et aux surfaces plus importantes des prisons. Pour le SPF Justice, il importe de tenir compte du niveau de qualification plus élevé du personnel mis à disposition par le partenaire privé étant donné la spécificité des activités de maintenance.

6.2.5 Analyse de la Cour des comptes

La Cour des comptes estime que la démarche d'évaluation du coût et de la qualité de la formule DBFM par la Régie des bâtiments et le SPF Justice constitue un exercice positif dans la mesure où elle s'inscrit dans une logique d'évaluation des projets en cours.

Elle considère toutefois que cette démarche n'est pas suffisante sur le plan méthodologique pour garantir une comparaison incontestable des coûts directs et indirects de la maintenance entre les établissements DBFM et les établissements en gestion propre. Si elle contribue au pilotage des établissements DBFM en exploitation, une information de gestion de qualité doit aussi permettre de renforcer le jugement de l'État quant au recours au DBFM ainsi que sa position lors de la préparation et la négociation des futurs projets.

La Cour des comptes considère que les évaluations existantes tendent à sous-évaluer le coût des DBFM et à surévaluer celui des établissements classiques. En effet, la Cour estime que

ces évaluations n'intègrent pas, dans le calcul des différents postes de maintenance des établissements DBFM, les rémunérations du personnel technique de l'État chargé du suivi tant au niveau local que central des deux administrations, ou les indemnités des prisonniers. De la même manière, les référents utilisés pour évaluer le coût de la maintenance dans l'établissement de Hasselt, par exemple la prise en compte de dépenses d'investissement réalisées par la Régie des bâtiments ou la comptabilisation d'un personnel largement plus important que celui actuellement affecté à ces missions, contribuent à surévaluer les coûts au sein des établissements en gestion propre.

Sur le plan du financement, dans le cas de Beveren, la formule DBFM engendre un surcoût de 90 millions d'euros par rapport à un financement classique, ce qui double le coût de la prison. Dans leur réponse, les administrations indiquent que ce raisonnement est incomplet considérant que, par un contrat DBFM, 25 années de maintenance sont également couvertes dans les coûts de financement. Dans les projets traditionnels, ces risques ne sont généralement pas évalués. Toute comparaison correcte serait donc impossible. La Cour des comptes constate toutefois que le coût du financement, tel qu'évalué dans la note de la Régie, est estimé sur la base du coût de la conception et de la construction des établissements concernés et, donc, hors redevance pour l'entretien.

La Régie estime que le financement par le secteur privé dans une formule DBFM évite de faire peser le montant emprunté sur la dette de l'État. La Cour observe cependant que le surcoût est significatif pour la dépense publique. La Cour a constaté que ni la Régie ni le SPF Justice n'ont développé des outils pertinents de prise de décision qui visent à objectiver les conditions d'un recours au DBFM (de type *Public Private Comparator* ou *Public Sector Comparator*⁴¹), particulièrement sur les options ouvertes quant au financement.

De plus, une information budgétaire au Parlement fait défaut en matière d'estimation pluriannuelle des redevances, des sources de financement, des composantes et de l'évolution du coût des projets.

Sur le plan de la maintenance, la formule DBFM est également plus onéreuse que la formule classique. Une lecture par type d'activité fait toutefois apparaître des postes de dépenses pour lesquels la formule DBFM est économiquement plus avantageuse. Des différences de coûts s'observent également entre établissements en gestion DBFM. La Cour des comptes estime que l'État ne dispose pas d'une vision claire de la structure de coût du prestataire privé pour pouvoir prendre des décisions et assurer un suivi des coûts de maintenance.

La Cour reconnaît qu'une telle approche économique doit inévitablement être complétée de données sur la qualité du service en intégrant des critères qualitatifs dans l'évaluation. La visite des établissements en gestion DBFM et en gestion propre a permis de constater que le recours à une formule DBFM offre des garanties sur le plan de la réalisation des prestations, de l'encadrement contractuel et de la rapidité d'intervention en cas de problèmes. Ces

⁴¹ Dans son rapport de 2011 sur la surpopulation carcérale, la Cour des comptes observait déjà que « le choix du partenariat public-privé (PPP) n'a pas reposé sur un véritable test de la plus-value (*Public Private Comparator* ou *PPC*) pour analyser l'apport d'une telle formule PPP vis-à-vis d'un financement classique. Or, un tel *PPC* peut, outre estimer la possible plus-value d'un PPP, également servir de point de référence pour les propositions de projets des candidats du secteur privé durant la phase de sélection. Dans ce cas, on parle plutôt de *Public Sector Comparator* (*PSC*) ».

considérations doivent également être appréciées au regard des ambitions formulées par la loi du 12 janvier 2005 régissant le statut interne des détenus dont la mise en œuvre définit les infrastructures pénitentiaires⁴². La plus-value non financière des projets doit pouvoir être définie à partir du suivi des objectifs de performance pour permettre une véritable évaluation du recours à la formule DBFM.

Une telle évaluation doit aussi permettre à l'État de recourir de façon différenciée au mode de prestation le plus efficient selon les activités de maintenance (gestion classique, contractualisation...). L'administration doit aussi pouvoir prendre en considération l'analyse des coûts des différents postes de maintenance lorsque se pose la question du renouvellement de la période de cinq ans pour laquelle les dispositions contractuelles relatives aux services facilitaires sont conclues.

6.3 Conclusions et recommandations

La Cour conclut que le financement des établissements pénitentiaires par le recours à la formule DBFM présente des surcoûts, en ce qui concerne le financement et la maintenance, même s'il faut admettre une garantie sur la qualité des prestations. Elle estime toutefois que l'État ne dispose actuellement pas d'instruments fiables permettant de comparer les projets classiques et ceux financés par contrats DBFM. Comme la Cour des comptes l'avait énoncé dans son rapport sur les mesures de lutte contre la surpopulation carcérale⁴³, le recours à la formule DBFM requiert une évaluation préalable centrée sur la question des coûts et de la qualité.

La Cour des comptes formule par conséquent les recommandations suivantes :

Évaluation du coût et de la qualité	<p>R22. Développer, pour les DBFM en cours, un instrument de gestion destiné à assurer le suivi du coût et de la qualité des établissements DBFM ; un tel instrument doit reposer sur un tableau de bord global basé sur une actualisation régulière des données de gestion (approche par les coûts) et un système d'enregistrement commun aux établissements DBFM (approche par la qualité) ; cet outil doit permettre une information optimale en privilégiant une approche pluriannuelle et intégrée des projets</p>
	<p>R23. Développer un instrument permettant de mieux évaluer <i>ex ante</i> les coûts liés au recours à la formule DBFM, notamment sur la question du financement, en développant les outils de comparaison destinés à renforcer la prise de décision et le suivi de la gestion déléguée</p>

⁴² C'est ainsi que notamment le chapitre premier du titre V de cette loi régit les conditions de vie matérielles des détenus. Il dispose des modalités d'hébergement, de la possibilité qui leur est offerte d'entretenir leur hygiène personnelle, l'alimentation et l'habillement. Les articles 42 et 44, portant respectivement sur l'alimentation ainsi que l'apparence et l'hygiène corporelle du détenu, sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011 en application de l'arrêté royal du 8 avril 2011. L'article 41 prévoit que le Roi fixe les conditions auxquelles les espaces de séjour et les espaces réservés aux activités communes doivent répondre en matière de santé, de sécurité incendie et d'hygiène, et fixe des règles portant au minimum sur les dimensions, l'éclairage, l'aération, les installations sanitaires et l'entretien.

⁴³ Cour des comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2011, 181 p., www.courdescomptes.be.

6.4 Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice

Dans leur réponse, le SPF Justice et la Régie des bâtiments mettent en évidence les avantages liés au recours aux contrats DBFM, du fait notamment de la responsabilisation du partenaire privé qui rassemble et coordonne toutes les disciplines en assumant le risque de construction, de maintenance et de disponibilité. Les deux administrations soulignent que la note d'évaluation se limite à comparer une prison DBFM et une prison classique. Cet exercice est jugé complexe dans la mesure où la base de comparaison entre les établissements de Hasselt et Beveren n'est pas identique. La Régie et le SPF soulignent la difficulté d'y comparer la maintenance vu que le délai de 25 ans n'est pas encore expiré et que les dépenses de maintenance dans les établissements classiques sont, en général, insuffisantes au regard des besoins.

Pour la Cour des comptes, une telle comparaison requiert des précautions méthodologiques en termes de comparabilité et pour tenir compte des éléments relatifs à la qualité des services prestés au regard des besoins pour adopter une lecture informée des résultats. Dans ses observations, la Cour a souligné le niveau d'exigences et de réactivité supérieur dans le cas des DBFM par rapport aux prisons classiques. Le niveau d'exigence a toutefois inévitablement un coût, que les prisons soient gérées selon le mode DBFM ou selon la méthode classique.

La Cour des comptes estime que les précautions méthodologiques requises par la comparaison ne doivent pas empêcher sa réalisation vu les enjeux budgétaires posés par les DBFM pour l'État. Les remarques des administrations posent également question quant au niveau de maintenance et d'investissement dans les prisons classiques ainsi que quant aux informations de gestion produites pour permettre un suivi des besoins et des coûts. À ce sujet, la Régie et le SPF Justice signalent qu'un des enjeux majeurs de la maintenance se situe avant tout au niveau des prisons classiques.

Enfin, dans leur réponse, les administrations indiquent que, même s'il devait exister un instrument qui évalue le risque pris par un consortium privé qui regroupe les disciplines nécessaires à une bonne gestion des projets (juridique, finances, technique, architecture, maintenance, etc.), il pourrait difficilement évaluer sa valeur exacte. Les coûts estimés liés aux risques supportés par le partenaire privé demeurent en effet des hypothèses ou des suppositions qui, très souvent, sous-estiment les risques réels. La Régie des bâtiments indique par ailleurs qu'elle veillera à compléter son analyse en vue de développer l'évaluation qualitative à mesure que de nouveaux projets se réalisent et que la comparaison devient ainsi plus réaliste.

Pour la Cour des comptes, en dépit des limites méthodologiques des comparateurs privé/public, il convient d'en tirer parti pour préparer au mieux la décision publique et pour documenter de manière précise les choix d'investissement. Les projets existants et l'expertise générée dans leur réalisation doivent notamment permettre d'alimenter ces évaluations.

Dans leur réponse, les administrations précisent que les estimations budgétaires des projets DBFM peuvent être fournies aisément et sont communiquées lors des débats budgétaires.

Pour la Cour des comptes, il semble opportun, dans un souci de transparence budgétaire, d'indiquer aux parlementaires le montant total des dépenses dans le parc DBFM sur les 25 années concernées. Le suivi de la part consacrée aux DBFM dans les budgets consacrés à l'investissement et à la maintenance du parc pénitentiaire doit également permettre l'examen de la soutenabilité budgétaire à long terme et une maîtrise des risques de sous-investissement dans les autres prisons.

Chapitre 7

Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a examiné le suivi par l'État des activités de maintenance dans le cadre des projets DBFM pénitentiaires en exploitation. Elle a évalué dans quelle mesure il maîtrise le suivi de ces activités, notamment en s'assurant de la qualité des prestations fournies par le prestataire, en fixant le montant correct de la redevance liquidée au prestataire et en mettant en place un dispositif d'apprentissage à des fins d'amélioration continue.

Elle synthétise ci-après ses conclusions et recommandations pour chaque mécanisme de suivi de la maintenance abordé dans les chapitres de cet audit.

7.1 Conclusions

7.1.1 Objectifs de performance, instruments de gestion et suivi des modifications

La Cour des comptes a constaté que des objectifs de performance détaillés contractuellement convenus permettent à l'État de suivre les activités de maintenance. Ces objectifs établissent les spécifications et le niveau de qualité souhaités dans chaque domaine de la maintenance. Elle a toutefois constaté que certains de ces objectifs sont ambigus, ce qui peut influencer négativement le suivi de la maintenance et le calcul de la redevance et être source de litiges qui s'enlisent.

L'État dispose d'instruments de gestion visant à opérationnaliser le suivi de la maintenance et à objectiver les méthodes d'intervention et les activités du prestataire. Leur hétérogénéité, leur faible articulation, leur nombre et le manque de suivi sont toutefois de nature à complexifier le suivi de la maintenance. Ils apportent, de ce fait, une faible plus-value au suivi des prestations.

L'État peut toujours demander des modifications du contrat à la suite d'un besoin nouveau ou d'un aménagement de l'existant. Vu la durée des projets DBFM (25 ans), la gestion des modifications impose une analyse de l'évolution des besoins, une procédure adaptée pour encadrer les modifications et une capacité d'analyse critique des offres remises pour pouvoir maîtriser les coûts.

7.1.2 Autocontrôles, enregistrement des non-conformités et inspections

L'État dispose de trois mécanismes, conçus pour assurer un contrôle sur les activités de maintenance réalisées par le prestataire.

Concernant les autocontrôles périodiques opérés par le prestataire sur sa propre activité, l'État n'a pas, de manière homogène pour chaque prison DBFM, de vision claire des méthodes employées par le prestataire, de la programmation des contrôles et du traitement

des résultats. Ce dispositif ne garantit pas la prévention des dysfonctionnements ou l'enregistrement systématique des anomalies qui seraient constatées lors de ces contrôles.

En exécution des contrats, chaque établissement dispose de son propre dispositif d'enregistrement des non-conformités constatées par le personnel pénitentiaire, développé par le partenaire privé. Il n'existe donc pas de système commun à tous les établissements DBFM. De plus, bien que des erreurs de paramétrage aient été détectées par l'administration, aucune analyse de la fiabilité des systèmes d'enregistrement n'a été réalisée. Par conséquent, l'exactitude du calcul des redevances trimestrielles ne peut être garantie.

À côté des contrôles aléatoires effectués par le personnel des établissements pénitentiaires et sans conteste utiles au suivi de la maintenance, l'État ne réalise aucune inspection structurée des activités de maintenance. La nécessité d'une politique d'inspection structurée est d'autant plus prégnante que des faiblesses d'encadrement ont été relevées dans certains établissements et que le masterplan III prévoit l'augmentation du nombre de DBFM.

7.1.3 Calcul de la redevance

Le calcul de la redevance se base sur des corrections et des réductions, notamment lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints. L'effectivité de ces réductions est de nature à rendre le mécanisme efficace dans la mesure où il représente une charge incitative pesant sur le prestataire en cas de non-conformité aux objectifs.

La Cour des comptes estime que ce mécanisme présente des faiblesses sur le plan de la transparence et de la fiabilité du calcul.

Les rapports de monitoring produits par le prestataire ne répondent pas systématiquement aux exigences de contenu et de qualité dans chacun des établissements concernés. Les décisions, prises au niveau local, de déroger aux réductions prévues par les objectifs de performance sont insuffisamment encadrées et documentées pour permettre un suivi transparent. De même, certaines décisions locales, liées aux missions et aux dépenses en matière de maintenance, sont de nature à affecter le calcul de la redevance en défaveur du prestataire ou de l'État.

7.1.4 Organisation administrative et dispositif d'apprentissage

L'organisation administrative du suivi de la maintenance comprend une série de dispositifs destinés à faciliter l'intervention des administrations concernées. L'organisation du dispositif de coordination est de nature à assurer un suivi des prestations à différents niveaux. Toutefois, dans la pratique, ces mécanismes sont perfectibles sur le plan de l'appui accordé aux établissements DBFM, de la répartition de certaines missions spécifiques, du transfert d'informations entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice ainsi que sur le plan des ressources humaines nécessaires pour maîtriser un tel processus aux niveaux central et local.

L'État ne dispose actuellement pas d'un dispositif d'apprentissage formalisé lui permettant d'évaluer le recours à la formule DBFM. Les initiatives sont restées ponctuelles et localisées. Un tel dispositif doit permettre de transférer les connaissances produites et les pratiques

innovantes entre établissements DBFM, mais également aux établissements en gestion propre, et en vue des projets futurs.

La mise en place d'un dispositif de suivi efficace de la maintenance, répondant aux faiblesses relevées dans les différents chapitres de cet audit, est également de nature à garantir à l'État la plus-value du recours au DBFM.

7.1.5 Évaluation du coût et de la qualité de la formule DBFM

L'État ne dispose pas d'un instrument de gestion formalisé permettant une comparaison fiable et actualisée entre les établissements DBFM et ceux en gestion propre.

L'examen des données existantes fait apparaître que, sur le plan de la construction et du financement, la formule DBFM est plus onéreuse qu'une approche classique. Pour ce qui est de la construction, sans que cela soit chiffré, des éléments tels que la qualité des matériaux et des infrastructures et la hauteur des coûts internes et externes propres à ces deux modes de gestion peuvent influencer cette différence.

Sur le plan de la maintenance, la formule DBFM est globalement plus onéreuse que la formule classique, un constat à nuancer compte tenu des niveaux élevés d'exigence et de réponse apportée en cas de dysfonctionnement. Les différences de coûts varient selon le type d'activités (maintenance proprement dite, restauration, blanchisserie et traitement des déchets). Des différences importantes de coût des activités de maintenance entre établissements DBFM ont en outre été constatées. Pour la Cour des comptes, ces différences devraient faire l'objet d'une analyse approfondie pour promouvoir les solutions les plus efficaces dans tous les établissements pénitentiaires. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que les services facilitaires sont fournis pendant une période de cinq ans, dont le renouvellement n'est pas automatique. Si aucun accord n'est conclu au plus tard un an avant la fin de cette période, la mission du prestataire prend fin de plein droit, sans qu'aucune indemnité soit due. Le donneur d'ordre et/ou l'occupant ont le droit, à partir de ce moment, de faire appel à des tiers pour fournir ces services.

7.2 Réponse du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments

Dans leur réponse conjointe, les ministres se rallient à la plupart des constatations et recommandations de la Cour des comptes. Ils relèvent l'importance de la gestion des modifications, du pilotage du suivi des contrats, de la maîtrise budgétaire et de l'apprentissage continu requis par ce type de projet. Ils soulignent la difficulté de comparer les nouvelles prisons avec les établissements existants en considérant le coût et la qualité des prestations. Ils soulignent cependant la nécessité de développer des moyens d'évaluation en appui de cette démarche. Les éléments plus spécifiques ainsi que les commentaires techniques de l'administration ont été introduits dans le corps du rapport.

7.3 Récapitulatif des recommandations

Le tableau qui suit récapitule les 23 recommandations de la Cour des comptes et rappelle les points du rapport d'audit où le mécanisme de suivi qu'elles concernent est développé. Il précise également les acteurs concernés.

De manière générale, ces recommandations sont à mettre en œuvre par l'action concertée de la Régie des bâtiments et du SPF Justice.

Mécanismes de suivi	Section du rapport	Recommandation	Acteur responsable
Objectifs de performance, instruments de gestion et suivi des modifications			
Objectifs de performance	2.1	<p>R1. Procéder à un examen centralisé des problèmes d'interprétation liés à la formulation des objectifs de performance sur la base des expériences locales pour favoriser une lecture uniforme des dispositions problématiques ; formaliser le fruit de cet apprentissage pour qu'il serve à mieux formuler les objectifs de performance des projets futurs ; par exemple, définir la notion de surcapacité, sa durée possible et son incidence</p>	Régie des bâtiments ^(*) et SPF Justice
		<p>R2. Mettre en place le comité de concertation prévu au plus tard un mois après la signature du contrat ; si nécessaire, mettre en œuvre les procédures de résolution de litiges pour éviter que les problématiques récurrentes s'enlisent</p>	
Instruments de gestion	2.2	<p>R3. Rationaliser les instruments de gestion pour éviter une multiplicité et une complexité inutiles, dans l'optique de faciliter le suivi</p>	Régie des bâtiments et SPF Justice
		<p>R4. Élaborer des lignes directrices harmonisées et définir des attentes claires quant au contenu des instruments pour en améliorer l'utilisation</p>	
		<p>R5. Rendre effective l'utilisation des instruments de gestion pour le suivi de la maintenance préventive et réactive, en les intégrant notamment dans les réunions régulières de suivi</p>	
Suivi des modifications	2.3	<p>R6. Pour les modifications en cours de construction, établir, pour les projets futurs, une procédure efficace et adaptée à la nature des modifications proposées</p>	Régie des bâtiments et SPF Justice
		<p>Pour les modifications en cours d'exploitation, disposer des ressources pour une analyse critique des offres et, pour les postes le permettant, prévoir les dispositions contractuelles permettant d'encadrer le coût des modifications ; conserver une vision claire et exhaustive des coûts réels générés par les modifications pour en garder une maîtrise sur le long terme</p>	

^(*) Sans autre précision, il s'agit de l'administration centrale, tant pour la Régie des bâtiments que pour le SPF Justice.

Mécanismes de suivi	Section du rapport	Recommandation	Acteur responsable
Autocontrôles, enregistrement des non-conformités et inspections			
Autocontrôles	3.1	R7. Mettre à disposition du SPF Justice et de la Régie des bâtiments les éléments nécessaires au suivi de l'autocontrôle (protocoles, programmation et résultats), dans le respect des conditions prévues au contrat	Régie des bâtiments (administrations centrale et locales)
		R8. Assurer un suivi régulier de la réalisation et des résultats des contrôles, notamment lors des réunions de suivi hebdomadaires et mensuelles, dans une logique de prévention des dysfonctionnements et des problèmes	SPF Justice (administration centrale et établissements pénitentiaires)
Enregistrement des non-conformités	3.2	R9. Auditer la qualité des enregistrements et du paramétrage des systèmes d'enregistrement pour garantir, sur une base structurée et harmonisée, l'absence d'erreurs pouvant affecter le calcul de la redevance trimestrielle ; réaliser, sur la base de cet audit, les ajustements opérationnels permettant d'accroître la fiabilité des enregistrements et de garantir le respect des dispositions contractuelles	Régie des bâtiments et SPF Justice
		R10. Sur la base des enseignements tirés des systèmes existants, favoriser la convergence des systèmes d'enregistrement en visant, à terme, à mettre en place un dispositif commun à tous les établissements DBFM	
Inspections	3.3	R11. Mettre en place une politique et un programme d'inspections coordonnées pour les établissements DBFM, basés sur une analyse de risques des établissements, y compris des thématiques transversales ; confier cette mission à une cellule DBFM rassemblant le SPF Justice et la Régie des bâtiments, affectée à un niveau organisationnel supérieur à celui de la gestion opérationnelle (voir chapitre 5)	Régie des bâtiments et SPF Justice
Calcul de la redevance et dispositif de monitoring			
Dispositif de monitoring	4.2	R12. Mettre en place une structure unique de rapport de monitoring pour tous les établissements DBFM pour assurer le respect uniforme des dispositions contractuelles, faciliter le suivi centralisé et favoriser la comparaison entre établissements	Régie des bâtiments SPF Justice (administration centrale et établissements pénitentiaires)
		R13. Assurer la tenue effective des réunions de suivi dans tous les établissements et documenter les décisions prises, à plus forte raison celles qui influencent directement le montant final de la redevance	

Mécanismes de suivi	Section du rapport	Recommandation	Acteur responsable
Calcul de la redevance et dispositif de monitoring			
Calcul de la redevance	4.3 à 4.5	<p>R14. Prévoir, dans les projets futurs, un mécanisme de révision des prix conforme à la législation applicable et identique pour tous les établissements afin de permettre un meilleur contrôle</p>	<p>Régie des bâtiments SPF Justice (administration centrale et établissements pénitentiaires)</p>
		<p>R15. De manière à garantir l'égalité de traitement et la cohérence du suivi de la maintenance à long terme, mieux encadrer les dérogations à l'application des réductions, notamment en formalisant, centralisant et diffusant les décisions prises</p>	
		<p>R16. Motiver formellement et au fond les dérogations à l'application d'une réduction décidées localement pour assurer la transparence du processus</p>	
Organisation administrative et dispositif d'apprentissage			
Partage des responsabilités et coordination	5.1	<p>R17. Créer une équipe transversale Régie des bâtiments/SPF Justice pour renforcer la gestion contractuelle DBFM dans ses différents aspects ; confier à cette cellule – composée d'une équipe pluridisciplinaire rassemblant des compétences juridiques, techniques et financières – le suivi de la maintenance pour les missions centralisées (appui juridico-technique aux DBFM, contrôle de la redevance, définition d'une politique d'inspections et conduite d'inspections thématiques, etc.) ; la rendre en mesure de capitaliser la connaissance acquise pour servir les projets pénitentiaires futurs et alimenter l'expertise fédérale dans les projets qui impliquent une gestion du même type</p>	<p>Régie des bâtiments et SPF Justice</p>
		<p>R18. Améliorer la coordination au sein des administrations concernées :</p> <p>(1) à la Régie, entre les services centraux et régionaux lors de la préparation et de la construction des projets DBFM ;</p> <p>(2) au SPF Justice, entre l'administration centrale (service Appui, Bâtiments et Sécurité - SABS) et les établissements DBFM concernant les problèmes de suivi de la maintenance (instruments de gestion, traitement des interprétations et dérogations, accès des prestataires à l'espace de la prison).</p>	
		<p>R19. Clarifier la coordination entre administrations par la mise en place d'un <i>Service Level Agreement</i> (SLA) cadrant les missions des entités, les rôles et responsabilités ainsi que les informations qui doivent faire l'objet d'un partage systématisé</p>	

Mécanismes de suivi	Section du rapport	Recommandation	Acteur responsable
Organisation administrative et dispositif d'apprentissage			
Ressources humaines	5.2	<p>R20. Disposer de personnel formé aux spécificités de la gestion contractuelle et assurer le maintien d'une expertise juridique et technique suffisante au niveau de la Régie et du SPF Justice pour assurer un suivi efficace du contrat</p>	Régie des bâtiments et SPF Justice
Apprentissage et partage des connaissances	5.3	<p>R21. Développer les pratiques et mécanismes d'apprentissage nécessaires aux projets DBFM sur le plan opérationnel, organisationnel et stratégique pour élargir le partage des connaissances et transférer les pratiques innovantes entre établissements en gestion DBFM et avec les établissements en gestion propre</p>	Régie des bâtiments et SPF Justice
Évaluation du coût et de la qualité de la formule DBFM			
Évaluation du coût et de la qualité	6.2	<p>R22. Développer, pour les DBFM en cours, un instrument de gestion destiné à assurer le suivi du coût et de la qualité des établissements DBFM ; un tel instrument doit reposer sur un tableau de bord global basé sur une actualisation régulière des données de gestion (approche par les coûts) et un système d'enregistrement commun aux établissements DBFM (approche par la qualité) ; cet outil doit permettre une information optimale en privilégiant une approche pluriannuelle et intégrée des projets</p>	Régie des bâtiments et SPF Justice
		<p>R23. Développer un instrument permettant de mieux évaluer <i>ex ante</i> les coûts liés au recours à la formule DBFM, notamment sur la question du financement, en développant les outils de comparaison destinés à renforcer la prise de décision et le suivi de la gestion déléguée</p>	

Annexe 1

Détail des instruments de gestion

Plans établis par le prestataire	Objectif poursuivi	Définition du contenu	Dispositions formelles
Plan de gestion	Décrire le système de gestion qualité applicable aux prestations énonçant les procédures que le prestataire respectera pour l'organisation, la direction et le contrôle de l'exécution du contrat	<ul style="list-style-type: none"> système de gestion qualité plan de monitoring plan d'acceptation plan d'information 	établi au plus tard 6 mois avant la date de disponibilité prévue avec le donneur d'ordre et l'occupant, et présenté pour acceptation
Plan de monitoring	Décrire comment le prestataire contrôlera le respect du programme des exigences, de manière transparente et permettant un suivi de la part du donneur d'ordre et de l'occupant	<ul style="list-style-type: none"> descriptif complet du système d'enregistrement et de traitement des notifications : processus de traitement des notifications, processus de suivi de la maintenance programmée, description de l'intégration dans la gestion centralisée des alarmes techniques (GCAT), description de la méthode de suivi des SLA, possibilités de rapportage, nombres de licences, modalités de transfert de la base de données, niveaux d'accessibilité, système de backup les protocoles des contrôles périodiques réalisés au moins tous les 3 mois 	
Plan d'entretien	Non défini	Non défini	Présenté pour acceptation 6 mois avant la date de disponibilité prévue et mis à jour sur base annuelle en fonction de l'entretien, des règles de l'art et de la législation
Plan des services facilitaires	Non défini	Non défini	Présenté pour acceptation 6 mois avant la date de disponibilité prévue, mis à jour sur base annuelle et renouvelable tous les 5 ans

Plans établis par le prestataire	Objectif poursuivi	Définition du contenu	Dispositions formelles
Plan de réalisation maintenance et services facilitaires	Non défini	<ul style="list-style-type: none"> • planning des entretiens pour la maintenance planifiée • types de locaux pour le mesurage chauffage, ventilation et refroidissement • proposition de zonage pour les installations de sécurisation • procédure de contrôle périodique des installations anti-incendie • procédure de contrôle périodique de l'installation de sécurisation • procédure de contrôle HACCP • plan pour la maintenance des espaces verts • plan de gestion énergétique • gestion de la qualité • plan de sécurité • programmes et procédures de nettoyage 	

Source : Cour des comptes

Annexe 2
Corrections et réductions de la redevance trimestrielle
 (montants en euros)

Corrections et réductions par prison	2013				2014				2015				2016				
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Marche																	
Corrections	-200.176	-39.324	-4.297	-4.756	-2.888	-1.410	-4.492	-3.510	-3.933	-6.852	-18.710	-4.191	-4.565				
Réductions :																	
• pénalités	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
• prestations	0	-13.880	-30.894	-17.857	-14.459	-23.922	-6.869	-10.185	-6.623	-4.270	-2.418	-5.771	-3.977				
• disponibilité	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Marche	-200.176	-53.205	-35.190	-22.613	-17.347	-25.332	-11.361	-13.695	-10.556	-11.122	-21.127	-9.962	-8.542				
Beveren																	
Corrections		-170.485	-164.288	-112.078	-74.581	-26.741	-20.179	-16.352	-19.014	-16.149	-12.989	-16.902	-17.062				
Réductions :																	
• pénalités		0	0	-29.078	0	0	-26.233	0	-5.305	0	0	0	-3.235				
• prestations		-4.305	-8.179	-2.070	-1.259	-28.419	-63.177	-2.828	-58.994	-5.203	-3.497	-9.722	-9.158				
• disponibilité		-34.745	-4.186	0	-1.679	-104	0	0	-104	0	0	0	0				
Total Beveren		-209.535	-176.653	-143.226	-77.519	-55.264	-109.589	-19.180	-83.417	-21.351	-16.486	-26.624	-29.455				
Leuze																	
Corrections			-160.444	-212.739	-149.908	-134.412	-81.537	-77.279	-79.086	-40.558	-24.490	-19.819	-17.531				
Réductions :																	
• pénalités			0	0	0	0	0	0	-6.235	0	0	0	0				
• prestations			-109.422	-68.492	-30.894	-162.069	-144.030	-206.456	-114.454	-61.465	-74.872	-29.705	-7.929				
• disponibilité			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Total Leuze			-269.866	-281.231	-180.802	-296.481	-225.567	-283.734	-199.775	-102.022	-99.362	-49.525	-25.460				
Total 3 DBFM	-200.176	-262.739	-481.709	-447.070	-275.668	-377.077	-346.517	-316.609	-293.748	-134.496	-136.976	-86.110	-63.457				

Source : Cour des comptes

Annexe 3

Détail des postes de dépenses couverts par la maintenance

1) Maintenance proprement dite et entretien

Pour Hasselt, les dépenses d'entretien couvrent les frais de personnel, les indemnités des détenus ainsi que les produits d'entretien. Elles couvrent également les redevances liées à un contrat conclu avec un prestataire privé qui assure des activités de maintenance dans l'établissement. Elles intègrent aussi les frais de réparation et d'entretien supplémentaires au contrat d'entretien conclu avec le prestataire, et de dépenses d'investissement réalisées par la Régie des bâtiments. Pour la Cour des comptes, la prise en considération des dépenses d'investissement dans les coûts d'entretien est de nature à biaiser la comparaison.

Le SPF Justice explique les différences par la taille des installations, les caractéristiques architecturales et techniques ainsi que les exigences imposées par les objectifs de performance en termes de niveau et de délais d'intervention.

Tableau 1 – Dépenses annuelles de maintenance proprement dite et d'entretien (montants en euros, surcoût en % par rapport à la base)

Prisons	Total	Surcoût	Coût journalier total/détenu	Surcoût
Hasselt	1.238.734,78	Base	7,54	Base
Beveren	2.445.015,96	97,38 %	21,47	184,74 %
Marche	2.832.498,44	128,66 %	24,87	229,84 %
Leuze	2.621.483,16	111,63 %	23,02	205,30 %

Source : note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres sur le masterplan prisons III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

2) Restauration

Les dépenses de restauration à Hasselt couvrent les frais de personnel, les indemnités des détenus ainsi que les dépenses relatives à l'achat des matières premières et du matériel.

Les dépenses des établissements DBFM sont basées sur le montant fixé de la redevance.

Le SPF Justice explique les différences par les exigences liées aux objectifs de performance des SLA relatifs à la restauration qui imposent un niveau de prestation plus élevé au partenaire privé. Aucune explication n'est donnée quant au coût significativement plus élevé de la restauration à la prison de Marche.

Tableau 2 – Dépenses annuelles de restauration (montants en euros, surcoût en % par rapport à la base)

Prisons	Total	Surcoût	Coût journalier total/détenu	Surcoût
Hasselt	1.569.350,28	Base	9,55	Base
Beveren	1.848.579,40	17,79 %	16,23	69,95 %
Marche	2.264.049,00	22,47 %	19,88	108,17 %
Leuze	1.732.764,20	10,41 %	15,22	59,37 %

Source : note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres sur le masterplan prisons III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

3) Traitement des déchets

Les dépenses de traitement des déchets de Hasselt couvrent les frais de personnel, les indemnités des détenus ainsi que les frais de traitement des déchets. Le SPF Justice souligne la situation singulière de Marche où, à la différence des autres prisons DBFM, les dépenses de traitement des déchets sont importantes.

Tableau 3 – Dépenses annuelles de traitement des déchets (montants en euros, surcoût en % par rapport à la base)

Prisons	Total	Surcoût	Coût journalier total/détenu	Surcoût
Hasselt	101.565,48	Base	0,62	Base
Beveren	54.214,76	-46,62 %	0,48	-22,58 %
Marche	107.952,08	6,29 %	0,95	53,23 %
Leuze	26.558,68	-73,85 %	0,23	-62,90 %

Source : note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres sur le masterplan prisons III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

4) Blanchisserie

Les dépenses de blanchisserie de Hasselt couvrent les frais de personnel et de blanchisserie. Les dépenses des établissements DBFM sont basées sur le montant fixe de la redevance.

Tableau 4 – Dépenses annuelles de blanchisserie (montants en euros, surcoût en % par rapport à la base)

Prisons	Total	Surcoût	Coût journalier total/détenu	Surcoût
Hasselt	235.419,56	Base	1,43	Base
Beveren	136.166,52	-42,16 %	1,19	-16,78 %
Marche	199.650,00	-15,19 %	1,75	22,38 %
Leuze	131.607,16	-44,10 %	1,16	-18,88 %

Source : note du 3 octobre 2016 de la Régie des bâtiments au conseil des ministres sur le masterplan prisons III – Adaptation du masterplan pour une détention dans des conditions humaines (annexe sur le financement)

Annexe 4

Réponse conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur (traduction)

Le ministre de la Justice

SPF Intérieur

Monsieur Philippe Roland
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

CONTACT	Leen Bogaerts
Tél.	02/542.80.17
Courriel	leen.bogaerts@just.fgov.be
Adresse	Boulevard de Waterloo 115, 1000 Bruxelles

Notre réf. KAB/LB/267104
Votre réf. A6-3.715.048-L8

Audit de la maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé

Monsieur le Premier Président,

Nous avons bien reçu votre lettre du 16 août 2018 et vous en remercions.
Nous avons examiné le rapport transmis avec attention et vous remercions, de même que votre équipe, pour le travail réalisé.

Un premier projet avait déjà été transmis en mai à nos services. Ils l'ont alors examiné dans les détails et vous ont transmis une réponse commune le 12 juillet 2018. Nous souhaitons tout d'abord souligner qu'une approche conjointe nous est apparue très importante. Les services compétents de la Régie des bâtiments et du SPF Justice collaborent étroitement et en bonne intelligence. La plupart des remarques formulées au sujet du rapport provisoire ont été prises en considération, ce dont nous vous remercions.

La mise en œuvre du premier masterplan a été l'occasion de rechercher une méthode pour répondre avec rapidité et efficacité aux problèmes majeurs qui touchent l'infrastructure pénitentiaire en Belgique. La formule DBFM a été retenue. Vous relevez à juste titre l'absence d'expérience de ce mode de construction et de gestion à l'époque. C'est la raison pour laquelle les services ont bénéficié de l'aide d'un consultant. À travers ce processus, nos services acquièrent non seulement davantage de connaissances et d'expertise, mais ils identifient aussi les points qui nécessitent un traitement différent. Les suggestions que vous formulez dans votre rapport nous sont dès lors utiles, même si nous connaissons la plupart des points soulevés, qui ont du reste déjà été évoqués par les experts de nos services.

En ce qui concerne votre observation sur les modifications avant ou pendant la réalisation des travaux et leurs conséquences financières, nous soulignons le long délai d'exécution de projets aussi importants. Ces projets sont par ailleurs souvent encore ralentis par des problèmes de permis sur lesquels nous n'avons aucune prise. Dans l'intervalle, nous pouvons être confrontés à de nouvelles façons de voir les choses, une nouvelle législation ou de nouvelles technologies dont nous préférons tenir compte pour éviter de démarrer l'exploitation avec des systèmes déjà dépassés.

Des difficultés techniques, juridiques et administratives se posent régulièrement lors de la réalisation de projets d'une telle envergure. La mise en œuvre du masterplan est et reste cependant prioritaire et la finalité poursuivie est claire. La phase d'exécution sera toujours l'occasion d'un apprentissage progressif qui servira à améliorer le système et la gestion des contrats.

Les deux administrations ont déjà répondu aux recommandations, ce qui démontre également qu'il existe un suivi. Des adaptations ont par ailleurs déjà été apportées aux projets.

Il est très difficile, voire impossible, de comparer les nouvelles prisons avec les établissements existants. Une comparaison stricte entre une prison construite selon la méthode classique et une prison construite sur le modèle DBFM sera toujours incomplète. S'il fallait une comparaison exhaustive, il faudrait procéder à un échantillonnage plus large. Vous l'avez déjà suggéré dans le rapport en mentionnant que la formule DBFM offre aussi une garantie quant à la qualité des prestations. Le quotidien du détenu doit occuper une place centrale, ce qui n'est pas toujours mesurable en chiffres exacts.

Il n'empêche qu'il importe de chercher à développer au mieux l'évaluation permanente et l'analyse comparative et que des moyens suffisants sont toujours nécessaires pour les prisons « classiques ».

Nous estimons que les trois projets DBFM en cours sont bien gérés, même si des améliorations sont toujours possibles. Il convient avant tout de centraliser davantage le pilotage du suivi des contrats et d'appliquer un système général pour éviter les différences entre établissements. Une expansion supplémentaire des services compétents paraît nécessaire, tout en élargissant les connaissances et l'expertise dans la gestion des contrats. La collaboration entre le SPF Justice et la Régie des bâtiments dans le cadre des projets DBFM est très bonne. Enfin, le volet budgétaire doit lui aussi faire l'objet d'un suivi et d'une analyse en permanence.

Les services compétents des administrations continuent d'assurer le suivi quotidien de ces projets de manière formelle en y consacrant beaucoup d'énergie et continueront de le faire à l'avenir. Nous sommes convaincus que la formule DBFM restera une des solutions possibles pour les grands projets.

Vous trouverez en annexe quelques remarques spécifiques émanant du service compétent du SPF Justice.

En espérant vous avoir ainsi amplement informé, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Président, nos salutations les plus distinguées.

Koen GEENS

Ministre de la Justice

Jan JAMBON

Vice-Premier ministre
et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
chargé de la Régie des bâtiments

Annexe – remarques sur le texte (émanant du SPF Justice – SABS)

Chapitre 1^{er} – Introduction

- Page 5, point 1.1.2, tableau 1 :
 - o Bien qu’Achêne figure dans le masterplan I, cet établissement ne sera pas construit. La compétence a été transférée aux communautés.
 - o Dans la version néerlandaise, il est question de remplacer des tours de Lantin, mais le remplacement ne concerne qu’une seule tour.
- Page 9, point 1.2.1 : la future construction du CPL de Paifve n’est pas énumérée.

Chapitre 2 – Objectifs de performance, instruments de gestion et suivi des modifications aux infrastructures

- Page 14, point 2.2, 3^e alinéa : le SPF Justice a effectivement évalué les instruments de gestion lors de l’examen du sous-critère d’attribution relatif aux exigences d’exploitation et de fonctionnalité, mais aucun des trois établissements ne les mentionnait concrètement, de sorte qu’il a fallu se baser sur les textes de l’offre. Les modalités de mise en œuvre pratique de ces instruments n’étaient pas encore claires. Il est exagéré d’affirmer que ces instruments ont joué un rôle dans le choix du prestataire.
- Page 17, point 2.5, 2^e alinéa : le SABS reste d’avis que les concertations avec différents niveaux de représentation de la Régie des bâtiments, le SPF Justice et le partenaire privé ont permis d’apporter les solutions nécessaires, notamment aux problèmes rencontrés à Leuze. La création d’un organe formel paraît néanmoins s’indiquer lorsque les parties ne parviennent pas à s’entendre sur une solution, une nécessité qui ne s’est pas fait sentir jusqu’à présent. Le SABS examinera toutefois comment le comité de concertation peut être officiellement mis sur pied.

Chapitre 3 – Autocontrôles, enregistrement des non-conformités et inspections

- Page 21, point 3.4, 2^e alinéa : la réalisation d’autocontrôles et d’inspections paraît certainement nécessaire, mais elle nécessite d’augmenter l’effectif.
- Page 22, 6^e alinéa : le SABS est d’avis que la mise en œuvre d’une politique d’inspection à l’intention des établissements DBFM est nécessaire ; un examen déterminera comment la formaliser.

Chapitre 5 – Organisation administrative et dispositif d’apprentissage

- Page 35, point 5.1.2, 3^e alinéa : dans la version néerlandaise, l’abréviation DOGV doit être remplacée par DOVG (dernière phrase).
- Le SABS doit effectivement disposer d’un effectif suffisant et compétent pour offrir un appui aux établissements dans leur gestion et centraliser la gestion des DBFM. Diverses mesures ont déjà été prises dans le passé pour renforcer ce service, mais elles n’ont pas encore pu être concrétisées. La dernière phrase du paragraphe donne l’impression que le SABS n’a pas fourni d’efforts suffisants à cette fin, ce qui n’est certainement pas le cas. La formulation diffère aussi au point 5.4 (1^{er} alinéa).
- Page 39, point 5.5, dernier paragraphe : l’expérience acquise dans le domaine des DBFM en matière de suivi des tâches de maintenance devrait logiquement pouvoir servir aux

projets en gestion propre. Le SPF étudie la façon de l'intégrer dans le FMIS pour ces projets. S'agissant également des prisons existantes, la Régie des bâtiments examine en étroite concertation avec le SPF Justice comment des contrats de maintenance globaux peuvent être conclus par prison afin d'accroître l'efficacité de la maintenance et de la gestion. Des indicateurs ainsi que des amendes et/ou réductions seront également appliqués dans cette perspective.

Chapitre 7 – Conclusions et recommandations

- Ce chapitre du rapport ne reprend pas les réactions de la Régie des bâtiments et du SPF Justice.
- Page 48, point 7.1.1 : tant la Régie des bâtiments que le SPF Justice ont signalé que les premiers cahiers spéciaux des charges en matière de performance restaient parfois trop vagues et qu'un certain nombre de SLA devaient certainement être mieux décrits. Le cahier spécial des charges des performances du nouvel établissement à construire à Anvers en tient déjà compte.
- Point 7.1.2 : un système de monitoring s'appliquant obligatoirement à tous les projets DBFM est en cours d'élaboration.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2018/1128/36

PRÉPRESSE ET IMPRESSION
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be