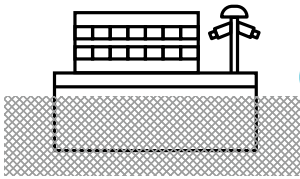


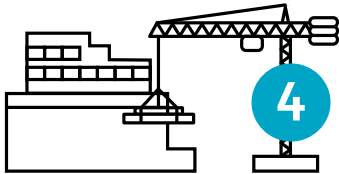
# Nouvelles prisons en partenariat public-privé



**5 nouvelles prisons en service**  
Beveren, Marche-en-Famenne, Leuze Termonde, Haren



Coût sur 25 ans  
**2.535,5** millions d'euros



**4 prisons en projet**  
Anvers, Vresse-sur-Semois, Bourg-Léopold, Verviers



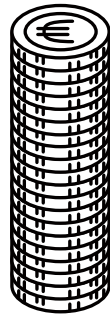
Coût estimé minimum sur 25 ans  
**1.292,4** millions d'euros

Total sur 25 ans **3.827,9** millions d'euros

## Redevances totales annuelles

**101,4** millions d'euros par an pour les **5 prisons en service**

**153,1** millions d'euros par an au minimum dès que les **9 prisons seront en service**

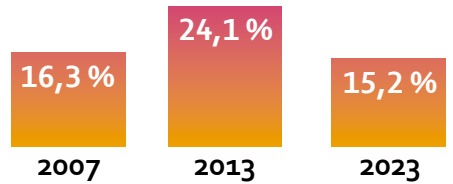


**16 %** services facilitaires  
**23 %** entretien  
**30 %** coût de construction  
**31 %** coût financier

**+ 2.470**

nouvelles places de détention pour les **9 prisons**

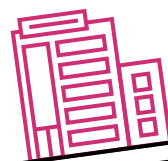
## Surpopulation carcérale



## Comparaison du coût de financement d'un emprunt classique et via un partenaire privé

Exemple : prison de Marche-en-Famenne

**6,47 %**  
Coût moyen pondéré des capitaux du partenaire privé



Différentiel de taux de financement  
**2,34 %**



**4,13 %**  
Taux moyen pondéré annuel auquel l'État s'est financé

**2011 :** année de la signature du *financial close* de la prison de Marche-en-Famenne

## Coût des consultants par masterplan



**4,4** millions d'euros HTVA dépensés



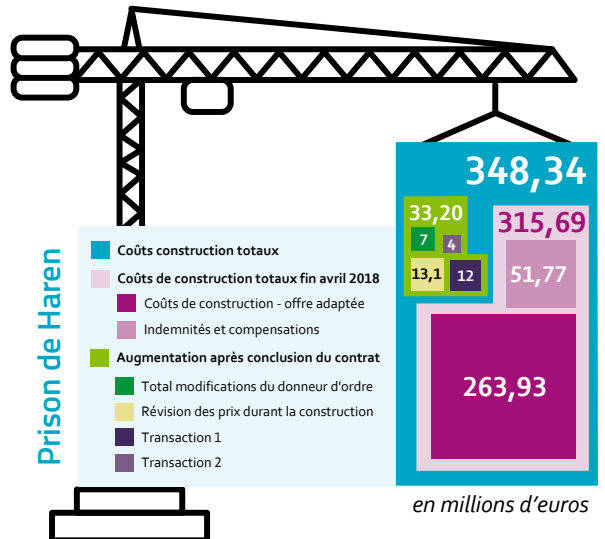
**2,3** millions d'euros HTVA dépensés



### Budget initial pour la consultation

**1,5** million d'euros HTVA prévu au budget

Au 31 janvier 2023, les dépenses liées à la consultation pour les trois prisons du MP 3 : **516.085,98** euros (HTVA)





# Nouvelles prisons en partenariat public-privé – Vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM

À la demande de la Chambre des représentants, la Cour des comptes a audité les partenariats public-privé (PPP) conclus par la Régie des bâtiments et le SPF Justice pour la construction de nouvelles prisons. Dans le cadre de ces partenariats, la conception (*design*), la construction (*build*), le financement (*finance*) et l'entretien (*maintenance*) sont confiés à un partenaire privé, d'où l'appellation « DBFM », en référence aux activités transférées. Les contrats DBFM que la Régie et le SPF gèrent concernent les prisons mises en service depuis 2013. Il s'agit de bâtiments complexes, qui doivent répondre à des normes exigeantes de sécurité et offrir aux détenus de bonnes conditions d'incarcération.

Afin de répondre à la dégradation des conditions de détention causée par la vétusté de certaines prisons et leur surpopulation, le conseil des ministres du 18 avril 2008 a adopté un masterplan visant à développer une infrastructure carcérale plus humaine.

Le choix du DBFM pour construire les nouvelles prisons a été notamment influencé par les marges budgétaires réduites de l'État fédéral. Le recours aux PPP permet à l'État de réaliser des investissements sans accroître immédiatement la dette publique ni détériorer le solde budgétaire puisque les redevances d'occupation facturées par le partenaire privé sont imputées en dépenses, année après année, au moment de leur liquidation conformément aux clauses contractuelles. La Cour des comptes observe cependant que les coûts de financement en PPP sont significativement supérieurs au coût du financement de l'État. En effet, le partenaire privé doit atteindre un seuil de rentabilité qui lui permette de rémunérer ses capitaux propres et d'assurer la charge financière des capitaux empruntés. Son taux de financement est aussi généralement plus élevé que celui de l'État.

Le masterplan, qui a été décliné en trois versions, prévoit la construction de 9 prisons en DBFM : masterplan I : Marche-en-Famenne (mise en service en 2013), Beveren (2014), Leuze-en-Hainaut (2013) et Termonde (2022) ; masterplan II : Haren (2022) et Anvers (2026) ; masterplan III : Bourg-Léopold (2026), Vresse-sur-Semois (2028) et Verviers (2029). En avril 2023, 5 prisons sont en exploitation, pour une capacité de 2.570 places. Au total, lorsque les neuf prisons seront en service, la capacité supplémentaire atteindra 3.874 places. Le coût total des 9 prisons est estimé à 3,8 milliards d'euros.

Dans son audit, la Cour des comptes analyse tout d'abord l'organisation mise en place par la Régie des bâtiments et le SPF Justice pour gérer les contrats DBFM. La Cour examine ensuite les quatre phases d'un projet DBFM. Dans la mesure où elle avait déjà audité en 2018 le suivi de l'exécution des contrats, la Cour concentre son analyse de cette phase sur la mise en œuvre de ses recommandations de l'époque. Elle examine également l'information budgétaire transmise au Parlement dans le cadre de son contrôle sur les activités du pouvoir exécutif.

La Cour des comptes formule ci-après des recommandations destinées à améliorer la préparation et la maîtrise des contrats DBFM pour les projets en cours ou à venir.

## 1 Ressources humaines et organisation

Lors de l'audit de la Cour des comptes de 2018, la Régie des bâtiments et le SPF Justice manquaient de profils techniques pour assurer un suivi de qualité de la maintenance des prisons en PPP. Ce constat valait à l'échelon aussi bien local que central des deux administrations. La situation reste similaire en 2023 : la Régie et le SPF manquent de personnel pour préparer et suivre l'exécution des contrats, notamment pour vérifier les autocontrôles réalisés par les partenaires privés et pour effectuer des inspections. Ces deux administrations rencontrent des difficultés à recruter des profils juridiques, techniques et financiers.

Vu l'importance et la complexité des projets DBFM, la Régie des bâtiments a recouru à des consultants pour préparer les contrats, en particulier pour définir les besoins, préparer la passation, rédiger les documents de marché, ainsi que pour l'assister dans les négociations avec les soumissionnaires et dans l'évaluation de leurs offres.

Malgré l'expérience accumulée par la Régie des bâtiments depuis le lancement en 2008 des premiers projets gérés en DBFM, le recours à ces consultants reste indispensable, en particulier pour gérer les volets juridique et financier. Le manque de ressources humaines à la Régie compromet le transfert de connaissances en perpétuant une dépendance importante à l'égard des consultants pour mettre en œuvre les contrats DBFM. Cette situation entrave également la mise en place d'un processus d'apprentissage formalisé pour améliorer la gestion des futures prisons en DBFM.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- disposer de personnel formé aux spécificités de la gestion contractuelle et assurer le maintien d'une expertise juridique et technique suffisante à la Régie des bâtiments et au SPF Justice pour assurer un suivi efficace du contrat DBFM ;
- 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.

## 2 Évaluation préalable au PPP

L'Epec (*European PPP expertise centre*), la filiale PPP de la Banque européenne d'investissement, préconise d'évaluer la plus-value d'un PPP durant la préparation du projet afin de pouvoir en informer les décideurs politiques. Une telle évaluation, appelée *Value for money* (VFM), inclut deux dimensions : la qualité ou valeur sociale d'un projet et son coût. Cette évaluation comprend une analyse comparative entre l'option PPP et la gestion classique sur des éléments financiers, tels que les coûts de financement et les coûts opérationnels d'un PPP et des éléments qualitatifs, tels que la rapidité d'exécution ou une meilleure maintenance. Pour la gestion classique, l'administration estime, dans ce cas, les coûts pour la gestion et la coordination de toutes les activités qui sont transférées au partenaire privé.

L'urgence politique en 2008 n'a pas favorisé la réalisation d'une évaluation préalable étayant le choix du PPP. Or, une évaluation préalable permet de rassembler les informations nécessaires pour démontrer que le PPP, malgré un surcoût financier significatif, est l'option économiquement la plus avantageuse pour l'État. Si la Régie des bâtiments a réalisé de telles évaluations depuis lors pour les prisons ultérieures, leur maturité insuffisante ne permet pas encore de démontrer la pertinence d'un PPP. La Cour des comptes relève que les avantages qualitatifs du PPP qui y sont recensés ne sont, en effet, pas objec-

tivés pour permettre une comparaison chiffrée avec d'autres modes de commande publique, comme l'acquisition classique d'une prison en gestion propre ou un PPP sans financement par le partenaire privé.

La Région flamande, la France ou les Pays-Bas disposent d'un cadre légal qui balise le contenu des évaluations préalables destinées à démontrer l'avantage économique d'un PPP pour l'État. En Belgique, ce cadre fait défaut à l'échelon fédéral.

La phase préliminaire d'un PPP vise également à informer les décideurs politiques de l'incidence financière de ces engagements à long terme. Si les notes au conseil des ministres pour lancer les projets DBFM sont très détaillées, elles n'analysent pas cette incidence de manière assez précise. Le conseil des ministres a ainsi approuvé le lancement des projets du masterplan 1 sur la base d'estimations budgétaires qui n'étaient pas réalistes. De manière générale, les notes ne contiennent pas une information complète sur l'impact budgétaire des projets proposés.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- établir un cadre légal pour définir les informations nécessaires pour démontrer la plus-value du recours à un PPP ;
- réaliser une analyse *Value for money* avant toute décision de recourir aux PPP.

### 3 Préparation des contrats

Le contrat DBFM balise les activités réalisées par le partenaire privé. Il encadre les exigences de l'administration pour la construction et l'exploitation de la prison. Il définit, entre autres, les rôles et obligations de chaque partie, les risques transférés au partenaire, les critères de performance pour contrôler les prestations de ce dernier, les pénalités en cas de déviation par rapport aux exigences.

Les contrats des premières prisons en PPP suivent les pratiques d'autres pays européens, qui permettent d'obtenir suffisamment d'offres et d'enregistrer les projets hors bilan dans les comptes de l'État.

Dans ce contexte, la Régie des bâtiments et le SPF Justice n'ont pas réalisé d'analyse de risques. Or, un des facteurs clés de réussite d'un PPP réside dans la capacité à déterminer et à répartir correctement les risques liés aux projets pour atteindre l'équilibre optimal entre le transfert des risques et la compensation versée à la partie qui les assume. Même si la majorité des risques sont identifiés dans le contrat DBFM, l'analyse des risques est une bonne pratique à appliquer lors de sa préparation. Cette analyse devrait intégrer les leçons des contrats en cours et s'inscrire dans un cycle d'apprentissage.

Concernant la qualité des contrats, des améliorations ont été apportées aux nouveaux contrats sur la base des leçons tirées des premières prisons. Une évaluation formelle *ex post* des contrats doit, toutefois, encore être réalisée afin d'examiner si les clauses des contrats sont suffisantes pour maîtriser les risques et remédier aux problèmes rencontrés sur le terrain et, ainsi, améliorer la qualité des projets futurs. La Cour des comptes constate que, pour la préparation des dernières prisons (Vresse-sur-Semois et Bourg-Léopold), la Régie des bâtiments a intégré des acteurs de terrain impliqués dans la gestion des prisons DBFM en cours d'exploitation.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- réaliser une analyse des risques lors de la préparation du contrat ;
- évaluer a posteriori, de manière formelle, l'exécution des contrats pour tirer les leçons du passé de manière structurée, s'assurer que tous les problèmes sont identifiés et prévoir des clauses pertinentes dans les futurs contrats.

#### 4 Passation des contrats DBFM

Malgré la complexité des marchés DBFM, leur passation par la Régie des bâtiments s'est déroulée avec une mise en concurrence suffisante. Trente-six consortiums associant 81 opérateurs économiques ont participé aux procédures DBFM. Sur les 16 opérateurs désignés adjudicataires, seuls deux ont obtenu deux projets.

La Cour des comptes a analysé en détail les documents de passation de la prison de Haren. Les négociations menées avec le soumissionnaire préférentiel ont duré cinq ans, principalement en raison des procédures d'octroi de permis d'urbanisme et des recours y relatifs auprès du Conseil d'État. Ces négociations ont été bien encadrées et suivies par la Régie des bâtiments et son consultant, au moyen d'ordres du jour et de tableaux de suivi. La Régie ne systématise toutefois pas la rédaction des procès-verbaux actant clairement les points tant d'accord que de désaccord entre les parties. Vu la complexité du projet, le rôle du consultant de la Régie a été essentiel pour garantir les intérêts financiers de l'État face au partenaire privé.

La Cour des comptes constate que l'incidence financière des modifications au contrat de la prison de Haren est raisonnable pour un projet d'une telle ampleur.

La Cour des comptes formule notamment la recommandation suivante :

- systématiser, au cours des réunions de négociation, la rédaction de procès-verbaux actant clairement les points d'accord et de désaccord entre les parties.

#### 5 Suivi de la maintenance

Le partenaire privé est responsable de la maintenance de l'infrastructure jusqu'à sa rétrocession à l'État à la fin du contrat. La Régie des bâtiments et le SPF Justice vérifient la qualité de ses activités au travers du respect d'objectifs de performance sur toute la durée d'exploitation de la prison. L'audit de 2018 de la Cour des comptes avait montré des faiblesses dans ce suivi. En outre, le manque d'implication des responsables locaux de la Régie et du SPF avait nui à la définition adéquate des besoins pour les premières prisons et au suivi de la maintenance par la suite.

La Cour des comptes constate des améliorations, puisque ces acteurs ont été impliqués dans l'élaboration du programme des besoins pour les prisons du troisième masterplan, ce qui devrait faciliter la compréhension des activités de suivi par les agents chargés de leur mise en œuvre.

En ce qui concerne le suivi sur le terrain pour les premières prisons construites en DBFM, une bonne coopération s'est instaurée au fil du temps avec les partenaires privés. Depuis 2018, des améliorations ont été apportées au dispositif de monitoring des objectifs de performance. Des réunions de suivi men-

suelles et trimestrielles permettent à présent de revoir la réalisation des objectifs de performance et d'examiner les incidents avec les pénalités à appliquer en cas d'insuffisance. Sur la base des informations échangées, le partenaire privé détermine les montants des factures pour la Régie des bâtiments et le SPF Justice, qui sont ensuite contrôlées par les services centraux sur la base des informations transmises par les représentants locaux des prisons.

Les agents de la Régie des bâtiments et du SPF Justice doivent se baser sur le contrat DBFM et les instruments de gestion qui y sont prévus pour réaliser le suivi. Trop complexes et volumineux, ils sont inadaptés à la gestion quotidienne d'une prison. De plus, ils diffèrent de l'une à l'autre. À la suite de l'audit de 2018, la Régie devait développer un logiciel de gestion pour privilégier une approche de suivi de la maintenance commune à toutes les prisons construites en PPP. Il n'était toujours pas disponible lors du présent audit. Chaque prison continue dès lors à utiliser les différents logiciels de gestion développés par le partenaire privé.

Des ressources humaines suffisantes doivent être affectées à la vérification des exigences de performance. Or, les activités de suivi se limitent à traiter les incidents. Les sanctions sont principalement appliquées lorsqu'un détenu signale un inconfort (eau froide pour la douche, manque de chauffage dans une cellule) ou si un agent détecte un système de sécurité défaillant (panne de caméra, serrure de porte endommagée). Les auto-contrôles ne sont pas spontanément communiqués à la Régie des bâtiments. Le niveau des pénalités résultant des auto-contrôles est très faible. La Régie ou le SPF Justice ne réalisent pas d'inspections aléatoires pour contrôler le respect des exigences de performance.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- s'assurer que le SPF Justice et la Régie des bâtiments disposent des rapportages nécessaires pour suivre les auto-contrôles réalisés par le partenaire privé et prévus dans le contrat DBFM ;
- favoriser, sur la base des leçons tirées des systèmes existants d'enregistrement des non-conformités par rapport aux objectifs de performance, la convergence de ces systèmes en visant, à terme, à mettre en place un dispositif commun à tous les établissements DBFM ;
- mettre en place une politique et un programme d'inspections coordonnées pour les établissements DBFM, confier cette mission à une cellule DBFM rassemblant le SPF Justice et la Régie des bâtiments.

## 6 Rapportage au Parlement

Le financement en DBFM permet d'investir, sans immédiatement accroître la dette publique ni détériorer le solde budgétaire de l'État. Les redevances liées à l'occupation des prisons sont, en effet, imputées en dépenses, année après année, lors de leur liquidation.

Le Parlement vote ainsi les premiers crédits budgétaires nécessaires à l'imputation des redevances annuelles après que l'État s'est déjà engagé juridiquement en attribuant le marché. Les dépenses sont alors inévitables et incompressibles. Or, les informations budgétaires communiquées au Parlement ne lui permettent pas d'avoir une vision exhaustive pluriannuelle des redevances qui seront à liquider.

Pour lui permettre d'exercer effectivement sa compétence d'approbation préalable des dépenses publiques, un rapportage spécifique au Parlement sur les investissements en DBFM devrait être prévu, comme c'est le cas en Région flamande, en France ou aux Pays-Bas. Ce rapportage doit permettre au Parlement de se prononcer sur les choix budgétaires qu'impliquent ces engagements financiers à long

terme, notamment sur le risque de devoir réduire d'autres dépenses pour honorer les redevances des prisons DBFM. En effet, l'engagement financier de l'État dans ces dernières affecte sa capacité d'emprunt et ses marges budgétaires sur toute la durée des contrats.

Par ailleurs, l'engagement juridique, né à la signature du contrat DBFM, n'est repris dans la comptabilité générale ni de l'administration générale ni de la Régie des bâtiments. Or, la conclusion d'un tel contrat engage des dépenses futures. L'opération devrait donc être enregistrée dans les engagements hors bilan de l'État. Le montant de ces engagements, estimé au 31 décembre 2022, s'élève à 2,6 milliards d'euros.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- présenter, dans l'exposé général du budget des dépenses, un tableau synthétique commenté reprenant l'engagement juridique total qu'implique un projet de construction DBFM ainsi que les montants déjà engagés et liquidés, les montants restants à engager et à liquider au cours de l'année budgétaire à venir et au cours des années suivantes pour les différents projets ;
- organiser un rapportage, systématique et en temps opportun, de tous les contrats DBFM au Parlement pour l'informer de leur incidence sur les finances publiques ;
- enregistrer les engagements juridiques résultant des contrats DBFM dans les comptes de droits et engagements hors bilan pour assurer la fidélité des comptes.

### Réponse de la Régie des bâtiments et du SPF Justice au projet de rapport

La Régie des bâtiments et le SPF Justice ont formulé une réponse commune au projet de rapport de la Cour des comptes dans une lettre du 16 mai 2023. Les autres interlocuteurs de l'audit n'y ont pas répondu.

Dans leur réponse, les administrations auditées rappellent que le premier masterplan devait remédier à la situation très préoccupante des prisons. En effet, elles devaient gérer à la fois des infrastructures dégradées et la surpopulation. À leur estime, la nécessité et l'urgence imposent, encore en 2023, de réaliser rapidement les autres projets du masterplan.

La Régie des bâtiments et le SPF soulignent qu'en 2008, la gestion des procédures DBFM a imposé de nouvelles manières de travailler. Depuis lors, leurs équipes ont acquis de l'expertise et tiré les leçons des premiers projets. Malgré les difficultés de recrutement et la taille réduite des équipes, les qualités professionnelles de celles-ci doivent être reconnues.

Grâce à l'expertise interne accumulée, l'appui de consultants techniques est devenu moins nécessaire et a même été tout à fait supprimé pour les dossiers des nouvelles prisons de Vresse-sur-Semois et de Bourg-Léopold. En revanche, cet appui reste nécessaire dans les domaines financier et juridique, vu la complexité des dossiers et la difficulté pour l'État de recruter des experts pointus auxquels le secteur privé peut offrir des conditions de rémunération plus avantageuses.