

# Gestion des besoins immobiliers de l'État par la Régie des bâtiments

*Depuis 1996, la loi prévoit également que la Régie assure un suivi permanent des données relatives à l'occupation des bâtiments qu'elle gère. Depuis 2006, en outre, la loi impose à la Régie des bâtiments d'organiser un contrôle et un audit interne, une planification pluriannuelle des besoins de ses clients ainsi qu'une concertation avec ces derniers.*

*La Cour des comptes a examiné la mise en œuvre de ces dispositions ainsi que la stratégie de la Régie pour répondre aux besoins immobiliers de ses clients. Elle constate que les objectifs du plan de management 2009-2011 sont cohérents par rapport à la réorganisation voulue par le législateur. Toutefois, le comité de direction de la Régie n'a pas actualisé ni remplacé ce plan dont le statut actuel n'a pas été précisé. La réglementation prévoit pourtant une adaptation annuelle.*

*La réorganisation de la Régie se met progressivement en place, mais nécessite encore des mesures telles que de nouveaux arrêtés de délégation.*

*Le contrôle interne de la Régie est insuffisant et un auditeur interne n'a été désigné qu'en juin 2014. Vu la lenteur des progrès réalisés entre 2008 et 2012, le comité de direction a donné une nouvelle impulsion à la gestion des risques en recrutant un expert en contrôle interne et en mettant en place un projet pour améliorer cette gestion. Ce projet doit être poursuivi et développé.*

*Les objectifs du plan de management sont conformes aux orientations stratégiques données par le gouvernement, comme le développement d'une gestion immobilière efficiente. Toutefois, ils sont difficiles à évaluer, peu contraignants et ils n'ont pas été traduits aux différents niveaux de l'organisation. Le seul objectif mesurable qui peut améliorer la gestion immobilière est la norme d'occupation des bâtiments que le conseil des ministres a approuvée en juin 2012.*

*La Cour des comptes constate que la Régie n'a pas une connaissance suffisante des biens immobiliers qu'elle gère et de leur occupation. Les données disponibles sont incomplètes pour permettre une gestion proactive.*

*En matière de collecte, d'analyse et de programmation des besoins, les arrêtés royaux prévus par la loi depuis 2006 n'ont pas encore été pris. Le conseil des ministres n'a approuvé des projets en ce sens que le 14 octobre 2013.*

*De manière générale, les demandes ne sont pas refusées, mais peuvent être reportées d'année en année. Le résultat des arbitrages se traduit par l'ordre de priorité des projets. Des progrès significatifs ont certes été accomplis dans la collecte et l'analyse des demandes des clients, mais la prise en compte des ressources humaines et budgétaires disponibles pour satisfaire les besoins manque encore de transparence. Par ailleurs, les arbitrages destinés à fixer des priorités devraient être davantage documentés.*

*La Cour souligne également l'absence de responsabilisation financière du client par rapport aux coûts de son hébergement et de la Régie pour son action. Une réflexion à ce sujet devrait mener à une forme de contractualisation des relations de la Régie avec ses clients.*

*La planification des projets immobiliers ne répond pas aux exigences de la loi du 20 juillet 2006. Elle se limite à la liste des investissements pour lesquels un engagement budgétaire est prévu dans l'année. Cette liste n'indique aucun délai de réalisation. De plus, la Régie n'a pas, en tant que gestionnaire immobilier, de planification pour maintenir les bâtiments en état ou les valoriser. Pour la Cour des comptes, la planification devrait prendre en considération les étapes qui précèdent et qui suivent l'engagement budgétaire. Une information sur le délai de réalisation des travaux peut, notamment, amener un client à redéfinir ses besoins et éviter ainsi des travaux inutiles.*

*La Cour constate également qu'une part significative des investissements programmés n'est pas engagée budgétairement. Le suivi des investissements par l'administration centrale s'appuie avant tout sur la consommation des crédits budgétaires. Les directions locales n'ont pas de dossier unique qui donne une vue complète sur un investissement. Les causes des retards ne sont pas enregistrées. De même, les clients ne sont pas systématiquement informés de l'avancement de leurs projets et de leur réalisation. Par contre, l'exécution des chantiers fait l'objet d'un suivi régulier et documenté.*

*Plusieurs applications informatiques et actions sont prévues dans le cadre de la gestion des risques pour améliorer l'enregistrement des demandes des clients et leur suivi. Leur développement et leur généralisation devraient être accélérés.*

*Ce rapport a été transmis le 15 octobre 2014 au ministre chargé de la Régie des bâtiments, qui n'a pas répondu à la Cour des comptes.*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Chapitre 1</b>	<b>5</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Régie des bâtiments, gestionnaire immobilier de l'État</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Définitions</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Historique des problèmes de gestion de la Régie des bâtiments</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Réforme de la Régie des bâtiments</b>	<b>7</b>
1.4.1 Cellule de changement et groupes de travail « Régie 2005 »	7
1.4.2 Loi du 20 juillet 2006	7
1.4.3 Plan « New R » 2009-2011	7
1.4.4 Nouvelle organisation des services de la Régie des bâtiments	8
<b>1.5 Audit de la Cour des comptes</b>	<b>10</b>
1.5.1 Mandat de contrôle	10
1.5.2 Portée de l'audit	10
1.5.3 Publications récentes de la Cour relatives à la Régie des bâtiments	11
1.5.4 Méthodes d'audit	11
1.5.5 Procédure contradictoire	11
<b>Chapitre 2</b>	<b>12</b>
<b>Système de contrôle interne et d'audit interne</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Normes</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Environnement de contrôle</b>	<b>12</b>
2.2.1 Intégrité	13
2.2.2 Structure organisationnelle	13
2.2.3 Politique en matière de ressources humaines	14
<b>2.3 Évaluation des risques</b>	<b>15</b>
2.3.1 Objectifs de la Régie	15
2.3.2 Gestion des risques	16
<b>2.4 Activités de contrôle</b>	<b>17</b>
<b>2.5 Information et communication</b>	<b>18</b>
2.5.1 Informations de gestion	18
2.5.2 Communication interne	19
<b>2.6 Pilotage</b>	<b>19</b>
<b>2.7 Conclusions et recommandations</b>	<b>20</b>
<b>Chapitre 3</b>	<b>22</b>
<b>Stratégie immobilière</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Normes</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Analyse des objectifs de la Régie en matière de gestion immobilière</b>	<b>22</b>
3.2.1 Mener une gestion immobilière économe	23
3.2.2 Préparer des normes d'occupation	23
3.2.3 Préparer des normes de qualité et de sécurité	24
<b>3.3 Conclusions et recommandations</b>	<b>25</b>

<b>Chapitre 4</b>	<b>26</b>
<b>Connaissance du patrimoine immobilier</b>	<b>26</b>
4.1 Normes	26
4.2 Analyse	26
4.3 Conclusions et recommandations	28
<b>Chapitre 5</b>	<b>29</b>
<b>Collecte et analyse des besoins immobiliers des clients</b>	<b>29</b>
5.1 Normes	29
5.2 Collecte des besoins	29
5.2.1 Concertation avec les clients	29
5.2.2 Demandes d'investissement	29
5.2.3 Demandes d'entretien	30
5.3 Analyse des besoins	30
5.3.1 Demandes d'investissement et hiérarchisation des projets	30
5.3.2 Demandes d'entretien	32
5.4 Responsabilisation des clients et de la Régie	32
5.5 Conclusions et recommandations	33
<b>Chapitre 6</b>	<b>35</b>
<b>Planification et suivi des projets immobiliers</b>	<b>35</b>
6.1 Normes	35
6.2 Planification des projets immobiliers	35
6.2.1 Investissements	35
6.2.2 Entretiens	37
6.3 Écarts entre prévisions d'engagement budgétaire et engagements réels	38
6.4 Suivi des projets immobiliers	39
6.4.1 Investissements	39
6.4.2 Entretiens	41
6.5 Information des clients	41
6.6 Projets d'amélioration de la Régie	42
6.7 Conclusions et recommandations	42

## CHAPITRE 1

# Introduction

### 1.1 Régie des bâtiments, gestionnaire immobilier de l'État

La loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments fonde les bases d'une meilleure gestion de l'hébergement des services de l'État par une mutualisation des ressources immobilières, gérées par un organisme spécialisé.

La Régie est un organisme d'intérêt public de catégorie A, c'est-à-dire soumis à la tutelle d'un ministre, mais doté d'une personnalité juridique et d'une comptabilité distinctes de celles de l'État. Elle a pour principale mission de mettre à la disposition des services publics de l'État<sup>1</sup> les terrains, les bâtiments et les dépendances nécessaires. Elle peut également être chargée de gérer l'immobilier d'organismes publics fédéraux ou d'institutions internationales.

La Régie achète, vend, rénove, restaure, construit, loue et entretient les bâtiments de l'État, des études au suivi des travaux. Ces opérations sont effectuées au nom et pour le compte de l'État ou de l'organisme d'intérêt public concerné.

En 2013, la Régie des bâtiments gérait 923 immeubles en propriété et 451 immeubles en location pour une surface de 7.746.673 m<sup>2</sup>. Elle employait un millier de personnes. Son budget était de 1.032 millions d'euros, dont 479 millions pour les loyers, 24 millions pour les entretiens extraordinaires, 51 millions pour les entretiens ordinaires et 144 millions pour les investissements financés directement par la Régie<sup>2</sup>.

### 1.2 Définitions

Besoin immobilier	Toute demande d'hébergement, de travaux ou de réparation d'un client de la Régie des bâtiments
Client	Tout service de l'État que la Régie des bâtiments doit héberger (SPF et SPP, police fédérale, Fedasil, institutions scientifiques, etc.)
Comité de direction	Comité de direction de la Régie des bâtiments, composé de l'administrateur général, des directeurs généraux et du directeur des services d'encadrement

<sup>1</sup> À l'exception des biens immeubles dont la gestion n'est pas confiée à la Régie, tels que ceux de la Défense, du SPF Affaires étrangères à l'étranger ou des institutions publiques de sécurité sociale.

<sup>2</sup> Crédits de liquidation, budget général des dépenses – premier ajustement du 13 juin 2013. Les crédits d'engagement pour les investissements sont de 238 millions. Des crédits spécifiques ou d'autres modes de financement sont également prévus pour les investissements.

Entretiens	Travaux et prestations de services ordinaires (qui n'augmentent pas la valeur d'un immeuble)
Investissements	Travaux de construction ou de rénovation, entretiens extraordinaires (qui augmentent la valeur d'un immeuble)
Plan de management	Plan « New R » 2009-2011 du comité de direction ; plans de management et plans opérationnels des directeurs généraux de la Régie des bâtiments
Régie	Régie des bâtiments

### 1.3 Historique des problèmes de gestion de la Régie des bâtiments

Des questions parlementaires et différentes études indiquent que la Régie est confrontée à des problèmes récurrents de gestion depuis sa création en 1971.

En 1993, un consultant externe a réalisé un audit à la demande du ministre de tutelle de la Régie. Cet audit montrait que la Régie n'assumait pas pleinement ses missions légales. Il constatait qu'elle privilégiait son métier de constructeur et ne se comportait pas en gestionnaire de son parc immobilier. Elle ne s'était pas fixé d'objectifs de performance et satisfaisait les besoins ponctuels de ses clients, sans considération pour les coûts, les délais ou la cohérence des projets. Les travaux de maintenance se limitaient à gérer les urgences.

En octobre 2004, le ministre de tutelle commandait un nouvel audit auprès d'un autre consultant externe. Ce dernier confirmait de nombreux constats de l'audit de 1993. Pour le consultant, une révision rapide et en profondeur de l'organisation de la Régie était nécessaire pour lui permettre de réaliser ses missions et d'améliorer sa gestion.

Le rapport invitait la Régie à évoluer d'un organisme « bâtisseur avant tout » vers un opérateur immobilier efficace, accomplissant ses différents métiers dans le souci de satisfaire les besoins de ses clients. Le consultant constatait notamment :

- un mauvais fonctionnement des organes de gestion et une absence de prise de décisions ;
- un environnement instable rendant impossible une vision pluriannuelle, en raison de la mauvaise qualité des besoins exprimés par les clients et de l'intervention fréquente des autorités politiques ;
- un manque de collaboration entre l'administration centrale de la Régie et ses services extérieurs (directions locales), caractérisé par des baronnies appliquant leurs propres règles et procédures et par une direction qui n'était pas informée de tous les investissements réalisés ;
- une organisation peu centrée sur les besoins des clients ;
- un manque de transparence dans l'arbitrage entre les besoins à satisfaire ;
- des règles insuffisantes et insuffisamment respectées.

Le consultant soulignait la nécessité d'améliorer l'image de la Régie vis-à-vis de l'extérieur et notamment vis-à-vis de ses clients et de motiver son personnel, ainsi que l'urgence de mettre en place un système de contrôle interne et un audit interne.

En 2005, suite à cet audit, le ministre a fixé comme priorité la mise en place d'une institution prestataire de services davantage tournée vers ses clients. La réforme visait une concertation

permanente et structurée avec les clients, une meilleure collecte des besoins immobiliers, une planification et une optimisation de l'offre.

## **1.4 Réforme de la Régie des bâtiments**

### **1.4.1 Cellule de changement et groupes de travail « Régie 2005 »**

Une dynamique de changement a été initiée avec la constitution de plusieurs groupes de travail, coordonnés par une cellule de changement « Régie 2005 ». Cette cellule a été instituée par arrêté royal du 3 juillet 2005 et placée sous la responsabilité directe du ministre de tutelle. Un groupe de travail était notamment chargé de concevoir et d'implémenter un système de contrôle interne.

Une cellule de communication a été constituée, chargée d'organiser des sessions d'information et de diffuser une lettre d'information. Cependant, la participation et la communication liée au changement ont connu un net ralentissement à la mi-2006. La dernière lettre d'information a été publiée en avril 2006.

La volonté politique d'améliorer la gestion de la Régie s'est traduite le 31 mai 2006 par le dépôt d'un projet de loi contenant des modifications à la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création de la Régie. Ce projet est devenu la loi du 20 juillet 2006<sup>3</sup>.

### **1.4.2 Loi du 20 juillet 2006**

La loi du 20 juillet 2006 institue un comité de direction à la tête de la Régie. Elle définit également les moyens d'améliorer la gestion de la Régie, comme la concertation permanente avec les clients, l'adoption d'un plan pluriannuel des besoins immobiliers ou l'organisation d'un contrôle interne et d'un audit interne. Cette modernisation se base sur l'importance du client, sur un management disposant d'instruments de gestion adéquats et sur des entités opérationnelles<sup>4</sup>.

### **1.4.3 Plan « New R » 2009-2011**

Sur la base des conclusions de la cellule de changement « Régie 2005 », le comité de direction mis en place le 1<sup>er</sup> février 2008<sup>5</sup> a établi un plan de management « New R » 2009-2011. Ce plan vise notamment à :

- optimiser le parc immobilier en réduisant les surfaces occupées au minimum compatible avec le bon fonctionnement des services ;
- établir un plan pluriannuel comprenant l'ensemble des investissements ;
- développer une relation stratégique avec les clients de manière à mieux anticiper et connaître leurs besoins ;
- engager et former un personnel disposant des qualifications requises ;
- développer le contrôle interne et créer un audit interne.

Pour atteindre les objectifs du plan « New R » et remédier aux problèmes de gestion, le

<sup>3</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 31 mai 2006, DOC 51 2518/001, Projet de loi portant des dispositions diverses, p. 233.

<sup>4</sup> Exposé des motifs de la loi du 20 juillet 2006 modifiant la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une régie des bâtiments.

<sup>5</sup> Le directeur général des services opérationnels n'a été désigné que le 1<sup>er</sup> septembre 2009. En attendant, ses fonctions ont été assurées par l'administrateur général.

comité de direction a prévu de réorganiser les services de la Régie.

#### 1.4.4 Nouvelle organisation des services de la Régie des bâtiments

Avant la réforme, la Régie était organisée en une administration centrale et douze directions locales (une par province et deux pour Bruxelles), sous la responsabilité d'un directeur général et de quinze conseillers généraux.

La loi de 2006 supprime les fonctions dirigeantes antérieures (dont les titulaires ont été admis à la retraite en 2006) et institue une fonction d'administrateur général. La gestion de la Régie est confiée à un comité de direction composé de six mandataires : un administrateur général, trois titulaires d'une fonction de management et deux titulaires d'une fonction d'encadrement (dont une d'audit interne). Dans la nouvelle organisation, les directions locales sont ramenées de douze à sept (trois en Flandre, trois en Wallonie et une à Bruxelles).

La nouvelle organisation comprend deux nouvelles directions générales, la DG Gestion clients et la DG Stratégie et Gestion immobilière. La DG Gestion clients a pour finalité d'être l'interlocuteur unique du client. La DG Stratégie et Gestion immobilière détermine la méthode de travail et la stratégie de la Régie. Ces deux directions générales constituent le *front office*, chargé de définir le programme de travail. Le *back office* est composé de la Direction générale Services opérationnels, qui comprend les directions locales et met en œuvre les politiques et projets définis par le *front office*.

Chaque direction locale est réorganisée en cinq piliers : trois piliers qui correspondent aux trois processus liés aux métiers (construction et rénovation, immobilier et *facility*) et deux piliers d'appui. Le pilier d'appui « bureaux de travaux » fournit l'assistance pour les tâches comptables, administratives et techniques liées aux marchés publics. Le pilier d'appui « administration » gère notamment le personnel.

La structure des directions locales est matricielle. Les services locaux sont dirigés hiérarchiquement par un directeur local et fonctionnellement par des gestionnaires de processus (appelés *Project Managers*).

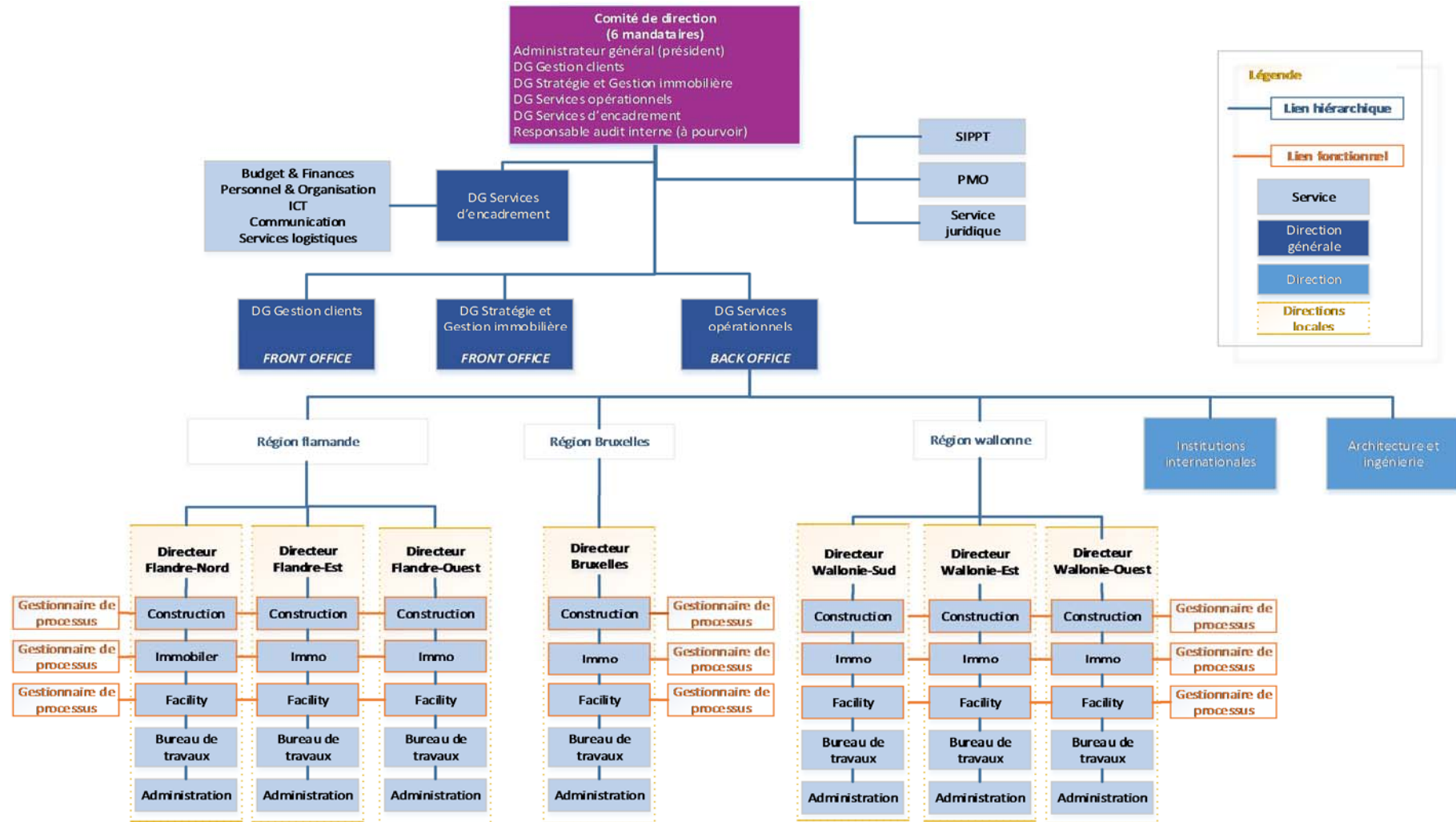
La gestion par processus est basée sur les trois processus métiers de la Régie :

- construction et rénovation (des études techniques au suivi de l'exécution des marchés publics) ;
- immobilier (acquisition, vente et location) ;
- *facility* (entretien, relations avec les propriétaires des bâtiments pris en location).

Neuf gestionnaires de processus en sont responsables (trois gestionnaires pour les directions locales en Flandre, trois pour les directions locales en Wallonie et trois pour la direction locale de Bruxelles). Chaque gestionnaire de processus a, pour ce qui le concerne, autorité sur les services des directions locales de sa région (sauf ceux de Bruxelles qui n'ont autorité que sur un seul service). Un seul gestionnaire « immobilier » est, par exemple, responsable des acquisitions, ventes et locations réalisées à l'intervention des trois directions locales en Flandre. Le directeur local conserve, quant à lui, une autorité hiérarchique (organisation du travail...). Sur la base des informations de la Régie, le nouvel organigramme visé par la réforme peut s'établir comme suit.



Graphique 1 – Schéma de fonctionnement de la Régie des bâtiments issu de la réforme de 2006



Source : Cour des comptes

## 1.5 Audit de la Cour des comptes

### 1.5.1 Mandat de contrôle

La Cour des comptes contrôle les organismes publics créés par l'État ou qui en dépendent<sup>6</sup>. Cette compétence comprend un contrôle comptable, de légalité et de régularité des opérations, ainsi qu'un contrôle a posteriori du bon emploi des deniers publics. Ce dernier couvre le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

### 1.5.2 Portée de l'audit

La Cour des comptes a évalué si la Régie a pris les mesures nécessaires pour déterminer les besoins immobiliers de ses clients, établir des priorités et planifier ses activités en vue d'y répondre de manière efficace et efficiente.

L'audit vise plus précisément à répondre aux questions suivantes :

1. La Régie a-t-elle défini une stratégie afin de satisfaire de manière efficiente les besoins immobiliers de ses clients ? (chapitre 3)
2. La Régie dispose-t-elle d'une connaissance suffisante des bâtiments qu'elle gère et des besoins de ses clients pour assurer une gestion immobilière efficace et efficiente ? (chapitre 4)
3. Les besoins des clients font-ils l'objet d'une analyse objective et d'une planification pluriannuelle ? (chapitres 5 et 6)
4. Les procédures mises en place par la Régie permettent-elles une mise en œuvre et un suivi efficace et efficient des projets programmés en vue de satisfaire les besoins des clients ? (chapitre 6)

Pour répondre à ces questions, la Cour des comptes a centré son analyse sur l'évolution de deux des trois processus métiers de la Régie, à savoir le processus « construction » (et les entretiens extraordinaires) et le processus « *facility* » (entretiens ordinaires). La réforme de ces processus était un des objectifs de la loi de 2006. En 2013, le budget consacré aux projets de construction et de rénovation était de 290.981.884 euros<sup>7</sup>. Celui des entretiens était de 29.546.894 euros.

Outre sa mission historique de constructeur et de gestionnaire des immeubles de l'État, la Régie prend également en location des immeubles pour le compte de l'État (budget de 494 millions d'euros en 2013). Elle développe, plus particulièrement depuis le milieu des années 2000, de nouvelles techniques de mise à disposition d'immeubles, telles les marchés DBF (*Design, Build and Finance*) ou les partenariats public-privé (budget de 80,4 millions d'euros en 2013<sup>8</sup>). Ces opérations, qui permettent notamment de mobiliser des expertises externes pour satisfaire plus efficacement des besoins immobiliers de l'État, n'ont pas été auditées.

<sup>6</sup> Article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>7</sup> Crédits d'engagement ajustés en 2013 pour les investissements et les entretiens extraordinaires.

<sup>8</sup> Crédits d'engagement en 2013 pour les articles budgétaires 533.05, 533.13, 533.15.

### 1.5.3 Publications récentes de la Cour relatives à la Régie des bâtiments

Outre le présent rapport, la Cour des comptes a publié ces dernières années les résultats de plusieurs audits qui concernent la Régie :

Août 2006	Vente de patrimoine immobilier par la Régie des bâtiments (rapport d'audit spécifique, 46 p.)
Novembre 2009	Application des recommandations d'un consultant concernant les marchés publics (article au 166 <sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p. 323)
Juin 2010	Nouveaux palais de justice d'Anvers et de Gand – coûts de construction et d'investissement (rapport d'audit spécifique, 68 p.)
Août 2010	Gestion du personnel de la Régie des bâtiments (rapport d'audit spécifique, 19 p.)
Décembre 2010	Opérations de cession-bail conclues par la Régie des bâtiments (article au 167 <sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p. 396)
Décembre 2012	Régie des bâtiments : lacunes dans la comptabilité économique et retard dans la transmission des comptes (article au 169 <sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p. 265)

### 1.5.4 Méthodes d'audit

Pour réaliser cet audit, les méthodes suivantes ont été utilisées :

- analyse documentaire (législation, rapports d'audit externe, plans de management et plans opérationnels, plan de personnel, plans d'action...) ;
- entretiens avec les directeurs généraux de la Régie, certains services de la direction centrale ainsi que trois directions locales : Wallonie-Sud (Namur), Bruxelles et Flandre-Nord (Anvers) ;
- entretiens avec trois clients (SPF Finances, Fedasil et police fédérale) ;
- demandes d'informations chiffrées auprès des services concernés ;
- analyse d'une sélection de dossiers de projets au sein des directions locales Wallonie-Sud (Namur) et Bruxelles.

### 1.5.5 Procédure contradictoire

26 mars 2014	Envoi de l'avant-projet de rapport à la Régie des bâtiments
21 mai 2014	Échange de vues entre le comité de direction de la Régie et l'équipe d'audit
15 octobre 2014	Envoi du projet de rapport au ministre chargé de la Régie des bâtiments, qui n'a pas répondu

## CHAPITRE 2

# Système de contrôle interne et d'audit interne

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine l'état d'avancement du système de contrôle interne et de l'audit interne à la Régie. La maturité du système informe en effet sur le degré de maîtrise des risques de gestion.

### 2.1 Normes

Depuis 2006, la loi impose à la Régie d'organiser un contrôle interne et un audit interne<sup>9</sup>. En outre, les arrêtés royaux du 17 août 2007, qui organisent les systèmes de contrôle interne et les activités d'audit interne dans certains services fédéraux, s'appliquent à la Régie<sup>10</sup>. La Régie doit mettre en place un système de contrôle interne conforme au référentiel du *Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (Coso)*, un modèle que précisent les lignes directrices de l'*International Organisation of Supreme Audit Institutions (Intosai)*<sup>11</sup>.

L'Intosai définit le contrôle interne comme un « *processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation* » des objectifs de l'organisation<sup>12</sup>.

La Cour des comptes a examiné les cinq composantes du référentiel Coso :

- l'environnement de contrôle (point 2.2) ;
- l'évaluation des risques (point 2.3) ;
- les activités de contrôle (point 2.4) ;
- l'information et la communication (point 2.5) ;
- le pilotage de l'ensemble par chaque responsable à son niveau (point 2.6).

### 2.2 Environnement de contrôle

L'environnement de contrôle détermine le niveau de sensibilisation du personnel aux mesures de contrôle et renforce les autres composantes du Coso. Il comprend l'intégrité, la structure organisationnelle et la politique en matière de ressources humaines.

<sup>9</sup> Article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, tel que modifié par l'article 63 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.

<sup>10</sup> Arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral ; arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif ; arrêté royal du 17 août 2007 portant création du comité d'audit de l'administration fédérale.

<sup>11</sup> L'Intosai est une organisation internationale qui offre un cadre institutionnel à la coopération entre les institutions de contrôle externe des finances publiques.

<sup>12</sup> Intosai, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, Intosai Gov 9100, p. 7, [http://fr.issai.org/media/13556/intosai\\_gov\\_9100\\_f.pdf](http://fr.issai.org/media/13556/intosai_gov_9100_f.pdf).

### 2.2.1 Intégrité

En 2006, suite à différentes enquêtes judiciaires, la Régie avait commandé à un prestataire externe un audit sur les risques de fraude en matière de marchés publics. L'audit avait débouché sur plusieurs recommandations relatives, notamment, à la nécessité de mettre en place une politique d'intégrité et un contrôle des conflits d'intérêts.

Depuis 2007, la Régie a mis en place une politique d'intégrité basée sur le cadre déontologique des agents de la fonction publique fédérale<sup>13</sup>. Dès 2009, elle a désigné des *Compliance Officers*, auxquels le personnel peut s'adresser<sup>14</sup>.

En 2011, elle a communiqué un manuel consacré à l'intégrité à son personnel. Le manuel vise à prévenir les conflits d'intérêts, en particulier dans le cadre des marchés publics. La Régie a également mené plusieurs actions de communication (*newsletter, flash...*).

Enfin, à la demande du secrétaire d'État à la Régie, une charte a été conclue en mai 2014 avec des partenaires tels que l'Ordre des architectes ou la Confédération de la construction. Elle porte notamment sur la prévention des conflits d'intérêts et le traitement des plaintes.

La Cour des comptes constate que la Régie a développé plusieurs initiatives en matière d'intégrité. Toutefois, elle n'évalue pas périodiquement si cette politique répond aux attentes et est connue de son personnel. Pour la Cour des comptes, la Régie devrait organiser une évaluation périodique, interne (autoévaluation) ou externe (consultant, audit interne), pour s'assurer que les objectifs en matière d'intégrité sont connus et atteints.

Dans un avis du 11 janvier 2011<sup>15</sup>, l'Inspection des finances a estimé qu'« *au stade actuel de maturité du système de contrôle interne, on ne peut considérer qu'il existe actuellement un véritable instrument de détection des fraudes, ce qui est interpellant vu les antécédents de l'institution* ».

La Cour des comptes constate qu'un système de contrôle interne structuré est en développement depuis cet avis. Toutefois, en l'absence d'activités d'audit interne, le comité de direction ne peut pas avoir l'assurance que les mesures de contrôle interne destinées à maîtriser les risques liés à l'intégrité sont appliquées et sont suffisantes.

La situation devrait évoluer suite à la désignation d'un auditeur interne en juin 2014.

### 2.2.2 Structure organisationnelle

La nouvelle structure de la Régie se met peu à peu en place. Elle se traduit par la création du *front office*, la diminution du nombre de directions locales et leur réorganisation en

<sup>13</sup> Cour des comptes, « Régie des bâtiments – application des recommandations d'un consultant concernant les marchés publics », 166<sup>e</sup> Cahier, Volume I, p. 323. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>14</sup> Depuis lors, la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel prévoit un cadre général.

<sup>15</sup> Inspection des finances, Avis TM/2011/36-02 du 11 janvier 2011 sur le rapport initial de l'administrateur général de la Régie sur le système de contrôle interne, en application de l'article 20 de l'arrêté royal du 17 août 2007 portant création du comité d'audit de l'administration fédérale.

cinq piliers. Au sein de chaque direction locale, un responsable a été désigné pour chaque pilier.

Toutefois, cette réorganisation n'est pas encore achevée :

- a) Au 31 décembre 2013, seules six fonctions transversales de gestionnaire de processus (*Project Manager*) sur les neuf prévues étaient pourvues et le fonctionnement transversal entre les directions rencontre encore des difficultés.
- b) Les nouveaux processus de travail ne sont pas assez décrits et documentés. Cet objectif du plan de management de la Direction générale Services opérationnels devait pourtant être réalisé pour le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Cette situation ne favorise pas une définition claire des tâches et responsabilités, ni une harmonisation des processus de travail.

#### **Réponse de la Régie des bâtiments**

Selon le comité de direction de la Régie, le fait que les processus ne soient pas décrits et documentés ne signifie pas qu'ils n'ont pas évolué et que les services sont dépourvus d'instructions.

- c) Les arrêtés de délégation n'ont pas été actualisés depuis 2003 (pour les délégations) et 2005 (pour les subdélégations). Il s'agit pourtant d'un des objectifs opérationnels fixés dans le plan de management 2009-2011, dont la réalisation était prévue pour fin 2008.

#### **Réponse de la Régie des bâtiments**

Un arrêté de délégation a été soumis au ministre une première fois en 2009, mais il n'a pas été approuvé. Une nouvelle version adaptée a été déposée en 2014 auprès du ministre de tutelle.

- d) Enfin, la Régie n'a pas été en mesure de communiquer un organigramme actualisé et détaillé de ses services.

### **2.2.3 Politique en matière de ressources humaines**

Dans le cadre de sa réforme, la Régie a adopté, le 20 octobre 2009, un plan de personnel pour la période 2009-2013. L'objectif était de passer de 1.214 équivalents temps plein au 1<sup>er</sup> décembre 2008 à 1.071 en 2013.

En décembre 2008, la Régie comptait un nombre élevé d'agents des niveaux C et D (59 % de l'effectif). Outre augmenter le nombre des niveaux A et B, ce plan prévoit de remplacer un départ sur trois pour le niveau C. Il ne prévoit aucun remplacement pour le niveau D. La diminution des effectifs augmente donc le niveau de qualification du personnel.

La situation du personnel de la Régie au 31 décembre 2013 confirme une diminution globale des effectifs (1.011 personnes). Toutefois, par rapport aux objectifs, le nombre d'agents des niveaux A et B n'est pas atteint, en particulier dans les directions locales, tandis que les agents de niveau D sont en excédent.

#### **Réponse de la Régie des bâtiments**

Au cours de la procédure contradictoire, le comité de direction de la Régie a précisé que le nombre d'agents de niveau A s'élève à 266, contre 280 prévus au budget. Il a

aussi mentionné un manque de contrôleurs techniques (niveau B).

Pour le comité de direction, les anciennes méthodes de travail (construction propre) ne sont plus adaptées pour répondre aux demandes des clients avec rapidité et efficacité. De nouvelles techniques ont été développées, comme les marchés de promotion ou les partenariats public-privé. Les pénuries de personnel constatées n'entravent donc pas la réalisation des missions.

### **Réaction de la Cour des comptes**

Pour la Cour des comptes, l'importance croissante des techniques alternatives à la construction, par la Régie, des immeubles nécessaires à l'État justifierait de réévaluer les compétences nécessaires à son fonctionnement.

Par ailleurs, pour que les nouveaux profils recrutés traduisent la nouvelle organisation de la Régie, les compétences et les responsabilités de chaque fonction doivent être clairement précisées, notamment via des descriptions de fonction.

Ces descriptions, que le plan de management prévoyait de réaliser pour la fin 2008, n'ont pas été établies pour toutes les fonctions du nouvel organigramme. Ainsi, les fonctions de gestionnaire de processus (*Projet Manager*) ne sont toujours pas définies. Il s'agit pourtant d'éléments moteurs de la réforme des services opérationnels.

## **2.3 Évaluation des risques**

Une organisation doit identifier ses objectifs, analyser les risques susceptibles d'affecter leur réalisation et déterminer la réponse à y apporter.

### **2.3.1 Objectifs de la Régie**

Le plan de management de la Régie comprend des objectifs, comme mettre en œuvre la nouvelle organisation, optimiser le parc immobilier ou développer le contrôle interne.

La Cour des comptes constate que ces objectifs sont conformes aux recommandations de l'audit organisationnel de 2004 et aux plans d'action des groupes de travail « Régie 2005 ». Toutefois, ils n'ont pas été déclinés en deçà du comité de direction. Les directions locales ont été peu associées à leur définition. Des objectifs ne leur ont pas été assignés, ni en termes de performance, ni dans le cadre de la réorganisation. À ce sujet, le rapport 2014 du Comité d'audit de l'administration fédérale<sup>16</sup> sur le contrôle interne de la Régie indique que les objectifs généraux du contrôle interne ne sont pas clairement traduits en objectifs et en indicateurs mesurables.

Par ailleurs, le plan de management, qui visait la période 2009-2011, n'a pas été actualisé, n'a pas été évalué à son terme et n'a pas été remplacé par un nouveau plan. La Cour des comptes rappelle que l'arrêté royal du 16 novembre 2006 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans certains services publics s'applique à la Régie. Cet arrêté prévoit une adaptation annuelle du plan et un projet de nouveau plan dans les six mois qui suivent la désignation d'un mandataire.

<sup>16</sup> Comité d'audit de l'administration fédérale, « *Verslag over de werking van het interne controlesysteem van de Regie des Gebouwen* », juillet 2014, p. 5.

Pour la Cour des comptes, le constat que les objectifs fixés ne sont pas atteints ou le seront avec retard ne dispense pas les mandataires d'adapter leur plan. Au contraire, les écarts et retards doivent amener à adapter les objectifs ou à prendre des mesures correctrices.

### 2.3.2 Gestion des risques

La gestion des risques est une priorité du plan de management 2009-2011. Une première tentative de gestion des risques a été faite entre 2008 et 2010. La Régie a analysé ses risques en collaboration avec le SPF Budget et Contrôle de la gestion. Pour traiter les plus significatifs, elle a mis en place des groupes de travail. C'est dans ce cadre qu'elle a décidé, par exemple, d'appliquer la loi sur les marchés publics aux locations et de créer une cellule PMO (*Project Management Office*) chargée de programmer et de suivre les projets.

Les progrès réalisés étaient cependant limités et ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une démarche structurée. En 2012, le comité de direction a donné une nouvelle impulsion à la gestion des risques en recrutant un expert chargé de mettre en place un système de contrôle interne.

L'expert en contrôle interne a réalisé une évaluation préliminaire de l'environnement de contrôle. Cette étape a permis de définir les principaux risques perçus par le management de la Régie. Elle a amené à sélectionner les dix risques principaux suivants :

- 1 impossibilité d'implémenter et de communiquer clairement les objectifs stratégiques ;
- 2 impossibilité d'implémenter la stratégie immobilière ;
- 3 non-réalisation de projets ;
- 4 réalisation de projets hors délais, hors budget ;
- 5 utilisation non efficace du patrimoine immobilier (notamment des bâtiments loués) ;
- 6 manque d'entretien de bâtiments ;
- 7 perte de missions, marchés, responsabilités ;
- 8 manque de compétences adéquates dans les temps ;
- 9 engagement de la responsabilité (morale, civile, pénale) de la Régie/de ses dirigeants ;
- 10 fraude.

Le 12 décembre 2012, le comité de direction a approuvé un premier plan d'actions (2013) destiné à couvrir chacun de ces dix risques principaux.

Ce projet de mise en place d'une gestion des risques et d'un contrôle interne, appelé Prismic (*Project Risk Management and Internal Control*), a été largement diffusé au sein de la Régie. Les membres du comité de direction et le *middle management* (A4/A3) ont signé une charte de contrôle interne qui décrit les objectifs du projet.



Le 12 février 2014, le comité de direction de la Régie a décidé d'ajouter trois risques majeurs :

- 11 absence d'un processus comptable et financier conforme aux nouvelles normes, décrit, documenté, informatisé et auditable ;
- 12 absence d'une politique d'achat ;
- 13 mauvaise intégration du comité stratégique<sup>17</sup> comme organe de gouvernance de la Régie.

Pour la Cour des comptes, le projet Prismic est une bonne base pour mettre en place un système de contrôle interne structuré.

Toutefois, le rapport d'avancement trimestriel destiné au comité de direction et au secrétaire d'État à la Régie se limite à indiquer si les actions prévues sont opérationnelles, en cours ou ne sont pas engagées. Au 31 décembre 2013, 40 % des actions prévues étaient opérationnelles, 55 % en cours à différents stades et 5 % n'étaient pas encore engagées.

Pour la Cour des comptes, le rapport d'avancement devrait comprendre une analyse plus détaillée des résultats, des obstacles et des mesures prises pour réaliser les actions prévues.

En outre, le projet Prismic comprend de nombreuses mesures concrètes qui devaient déjà être mises en œuvre pour atteindre les objectifs du plan de management 2009-2011 (tester une application informatique sur quelques bâtiments, comparer régulièrement la situation des effectifs de chaque service par rapport au plan...).

Pour la Cour des comptes, les résultats des premières années de gestion des risques à la Régie paraissent faibles au regard du niveau élevé d'exigence du modèle Coso.

## 2.4 Activités de contrôle

Les activités de contrôle couvrent l'ensemble des mesures (directives, supervision et procédures) qu'une organisation a prises pour s'assurer de la mise en œuvre de la stratégie et réduire les risques de non-réalisation des objectifs. Ces mesures comprennent, par exemple, le régime des délégations et des autorisations ou la mesure des performances. Les activités de contrôle doivent être choisies compte tenu de leur coût et de leur rendement.

Les activités de contrôle de la Régie sont rarement formalisées. Elles ne permettent pas d'avoir une assurance raisonnable que les risques sont couverts de manière adéquate.

Le contrôle que l'administration centrale opère sur les dossiers de marchés publics introduits par les directions locales illustre ce constat. Ce contrôle précède celui de l'Inspection des finances et porte sur la légalité et la régularité du marché. Les modalités de ce contrôle ne sont pas clairement définies et ne sont pas formalisées. Les résultats de ce contrôle ne font pas l'objet d'un rapportage au comité de direction et n'alimentent pas un processus d'apprentissage.

L'examen par la Cour des comptes de vingt dossiers de travaux a notamment montré qu'il n'y a pas de dossier unique et que les causes de retard ne sont pas systématiquement enregistrées et documentées (voir 6.4.1, Suivi des investissements).

<sup>17</sup> Il s'agit d'un organe de concertation qui devrait être prochainement institué (voir 5.2.1).

Pour la Cour des comptes, la réorganisation de la Régie n'a pas donné lieu à un renforcement significatif des activités de contrôle. Le lancement du projet Prismic a toutefois donné une nouvelle impulsion en 2012. À terme, il doit couvrir toute l'organisation.

Prismic comprend, par exemple, des actions pour améliorer le contrôle interne sur les marchés publics. Celles-ci consistent à désigner un *Process Manager* chargé d'analyser, de décrire et d'implémenter les processus de marchés publics. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la Régie utilise également le module *Free Market*<sup>18</sup> du site web *e-Notification* pour les marchés entre 5.500 et 85.000 euros.

## 2.5 Information et communication

Un système de contrôle interne efficace suppose que les informations internes et externes nécessaires à la prise de décisions soient collectées, traitées et communiquées. Une importance particulière doit être accordée à la communication des objectifs, résultats et mesures de contrôle interne à tous les niveaux de l'organisation. Les collaborateurs doivent connaître les mesures de contrôle interne qui impliquent leur propre responsabilité.

### 2.5.1 Informations de gestion

Dans son plan de management 2009-2011, la Régie s'est engagée à mettre en place un système de gestion par les résultats. Ce système devait être basé sur un ensemble de *Balanced Scorecards* qui couvrent toute la Régie et responsabilisent les membres du management.

Un système d'information de gestion est loin d'être mis en place. La Régie n'a pas défini d'objectifs et d'indicateurs de performance. Les remontées d'informations à partir des directions locales ne sont pas structurées et standardisées. L'administration centrale, notamment la Direction générale Gestion clients, ne dispose pas d'une information régulière et complète sur l'avancement des projets et des demandes des clients (voir le [chapitre 6](#)).

#### Réponse de la Régie des bâtiments

Le comité de direction de la Régie précise que, malgré l'absence de *Balanced Scorecards*, il suit de manière périodique l'avancement des projets jusqu'aux engagements budgétaires. Cet avancement est utilisé pour réorienter les directions locales.

#### Réaction de la Cour des comptes

Pour la Cour, la Régie devrait suivre tous les objectifs de son plan de management (réorganisation, connaissance du patrimoine immobilier, informatisation, etc.). Le suivi des projets ne devrait pas se limiter aux délais d'engagement budgétaire. Un suivi plus complet permettrait d'améliorer l'information des clients (voir le [point 6.5](#)).

Par ailleurs, la réalisation des objectifs stratégiques du plan de management 2009-2011 n'a pas fait l'objet d'un suivi régulier au cours de la période visée.

<sup>18</sup> *Free Market* est un environnement spécifique dans lequel les pouvoirs adjudicateurs peuvent publier volontairement des marchés publics qui ne sont soumis à aucune obligation de publicité (circulaire P&O/2012/e-Proc du 30 novembre 2012, Marchés publics - Utilisation des applications *e-Procurement* par les services de l'État fédéral).

**Réponse de la Régie des bâtiments**

Au cours de la procédure contradictoire, le comité de direction a précisé avoir évalué le plan de management au cours de deux réunions stratégiques, le 22 mai 2010 et le 15 octobre 2011.

**Réaction de la Cour des comptes**

La Cour des comptes constate que le seul rapport d'évaluation du 15 octobre 2011 qui lui a été communiqué précise uniquement si les objectifs stratégiques sont en cours de réalisation, réalisés ou si des actions sont encore à venir.

**2.5.2 Communication interne**

La communication des objectifs, résultats et mesures de contrôle interne à tous les échelons de l'organisation est fondamentale pour responsabiliser et impliquer le personnel.

Les entretiens réalisés dans le cadre de cet audit montrent que le personnel ne s'est pas approprié les objectifs du plan de management 2009-2011. Ce plan a fait l'objet de présentations orales, mais n'a pas été suffisamment traduit dans les faits.

L'avancement de la réalisation des objectifs n'a pas été communiqué au personnel. Il s'agit pourtant d'un des objectifs stratégiques du plan. En outre, la Régie n'a organisé aucune communication pour préciser le statut du plan de management qui couvre une période terminée depuis la fin 2011.

La mise en place du projet Prismic a amorcé une amélioration de la communication interne. Prismic a fait l'objet d'une campagne de communication à l'égard du personnel, auprès duquel un baromètre trimestriel d'avancement du projet est diffusé.

Pour la Cour des comptes, de telles initiatives devraient être généralisées à tous les objectifs de la Régie.

**2.6 Pilotage**

Un suivi du bon fonctionnement du système de contrôle interne doit assurer que les risques sont maîtrisés, que les activités de contrôle sont adaptées et que les faiblesses constatées sont communiquées aux responsables et donnent lieu à des mesures correctrices. Le management doit assurer ce pilotage par un suivi des indicateurs de performance, la supervision des opérations, ainsi que la confrontation de données ou d'informations de sources différentes. Ce pilotage doit également être renforcé grâce à des activités d'audit interne.

La Régie n'a pas encore d'évaluation continue du système de contrôle interne. L'évaluation est conçue comme la dernière phase du projet Prismic, qui prévoit que les responsables opérationnels et la cellule de contrôle interne évalueront les mesures de contrôle interne.

En outre, l'organisation d'un audit interne, prévue par la loi de 2006<sup>19</sup> et par les arrêtés royaux de 2007 précités<sup>20</sup>, s'est uniquement traduite par le recrutement d'un auditeur interne en juin 2014.

## 2.7 Conclusions et recommandations

Depuis 2006, la loi impose à la Régie d'organiser un contrôle interne et un audit interne. Huit ans plus tard, la Cour des comptes constate que le contrôle interne de la Régie est insuffisant et qu'un auditeur interne n'a été désigné que le 1<sup>er</sup> juin 2014.

En matière d'intégrité, depuis 2007, la Régie a défini une politique et pris plusieurs initiatives pour améliorer la situation, plus particulièrement dans le domaine des marchés publics.

Toutefois, aucune évaluation périodique de ce dispositif n'est menée et, en l'absence d'activités d'audit interne, la Régie ne peut pas avoir l'assurance que cette politique est suffisante. La situation devrait évoluer avec l'organisation d'activités d'audit interne.

La réorganisation de la Régie se met peu à peu en place. Elle n'est pas encore achevée, car tous les postes clés du nouvel organigramme n'ont pas fait l'objet d'une description de fonction et n'ont pas été pourvus. Des arrêtés de délégation adaptés à la nouvelle structure n'ont par ailleurs pas été adoptés et les nouveaux processus de travail ne sont pas définis.

Pour la Cour des comptes, le ministre de tutelle doit donner une base réglementaire aux délégations nécessaires à la nouvelle organisation de la Régie. Pour poursuivre la réorganisation, le comité de direction doit pourvoir aux postes clés de gestionnaires des nouveaux processus et formaliser les descriptions des nouvelles fonctions et procédures.

Si la réduction des effectifs souhaitée est atteinte, les agents des niveaux A et B sont en nombre insuffisant, plus particulièrement dans les directions locales, tandis que les agents de niveau D sont en excédent.

Pour le comité de direction, les pénuries de personnel constatées n'entravent pas la réalisation des missions de la Régie vu le développement de nouvelles techniques comme les marchés de promotion ou les partenariats public-privé.

Pour la Cour des comptes, l'importance croissante des techniques alternatives à la construction d'immeubles par la Régie justifierait de réévaluer les compétences nécessaires à son fonctionnement.

Les objectifs du plan de management sont conformes aux recommandations des audits commandités par le gouvernement et aux plans d'action « Régie 2005 ». Toutefois, ils n'ont pas été déclinés en objectifs pour les différents services, notamment les directions locales.

La Cour des comptes constate que le plan de management 2009-2011 est toujours le document sur lequel la direction de la Régie se base. Il n'a pas été actualisé ou remplacé et

<sup>19</sup> Loi de 2006 modifiant la loi de 1971 portant création de la Régie des bâtiments.

<sup>20</sup> Voir Cour des comptes, « Organisation des activités d'audit interne dans l'administration fédérale », 170<sup>e</sup> Cahier, Volume I, p. 243-252 ; « Contrôle interne et activités d'audit interne, état de la mise en œuvre des arrêtés royaux du 17 août 2007 », 169<sup>e</sup> Cahier, Volume I, p. 303-315. Disponibles sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

son statut actuel n'a pas été précisé. La réglementation prévoit pourtant une adaptation annuelle, de même qu'un projet de nouveau plan dans les six mois qui suivent la désignation d'un mandataire.

Concernant la gestion des risques, les progrès réalisés entre 2008 et 2012 ont été lents. Les nouvelles initiatives du comité de direction, prises en 2012 avec le recrutement d'un expert en contrôle interne, puis le lancement du projet Prismic et l'adoption d'un premier plan d'action pour 2013, sont des étapes importantes pour structurer et améliorer le contrôle interne. Pour la Cour des comptes, cette démarche doit être développée, en y associant un maximum de collaborateurs, de l'administration centrale et des directions locales.

Actuellement, les activités de contrôle interne de la Régie ne sont pas systématiquement formalisées et ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une démarche structurée. Elles ne permettent pas d'avoir une assurance raisonnable que les risques sont maîtrisés.

Dans son plan de management 2009-2011, le comité de direction s'était engagé à développer un système de gestion par les résultats. Ce système d'information n'existe pas encore et la performance des services de la Régie ne peut pas être mesurée.

Pour la Cour des comptes, un système de suivi centralisé pour toutes les activités de la Régie doit être établi. Il devrait permettre à la direction centrale de disposer d'informations fiables, actualisées et en temps utile et de mesurer la performance des services.

L'état de réalisation du plan de management 2009-2011 n'a pas été communiqué au sein de la Régie et celle-ci ne rend pas compte de ses résultats, par exemple au moyen d'un rapport annuel.

Enfin, un pilotage du système de contrôle interne fait défaut. Une évaluation continue du contrôle interne n'est pas encore organisée et l'organisation d'activités d'audit interne n'est possible que depuis la désignation d'un auditeur interne en juin 2014.

De manière générale, la Cour des comptes recommande que le comité de direction de la Régie alloue davantage de ressources pour mettre en place un contrôle interne structuré selon le référentiel Coso et pour organiser des activités d'audit interne.

## CHAPITRE 3

# Stratégie immobilière

### 3.1 Normes

En 2006, le législateur a voulu une réorganisation fondée sur l'importance du client et la nécessité d'un management fort, disposant d'instruments de gestion adéquats<sup>21</sup>.

Les objectifs stratégiques assignés à la Régie dans les notes de politique générale<sup>22</sup> du ministre de tutelle sont le **développement durable**, l'**économie** (grâce, entre autres, à une affectation plus rationnelle des surfaces aux administrations et à la responsabilisation des clients), l'**efficacité** et l'**intégrité**.

### 3.2 Analyse des objectifs de la Régie en matière de gestion immobilière

La Cour des comptes constate que le plan de management contient de nombreux objectifs et qu'ils sont cohérents par rapport à la réorganisation voulue par le législateur ainsi que par rapport aux orientations données par le gouvernement dans les notes de politique générale.

Tableau 1 – Exemples d'objectifs des directions générales de la Régie

Direction générale	Objectifs
Stratégie et Gestion immobilière	Reprendre le rôle d'expert et de conseiller immobilier de l'État en définissant et en exécutant une stratégie immobilière, notamment à travers une connaissance approfondie du patrimoine, ainsi que par l'augmentation de l'efficacité de l'hébergement Mettre en place une gestion immobilière économe et dynamique, notamment par la réduction des surfaces et par une gestion proactive
Gestion clients	Couvrir le cycle de collecte et de satisfaction des besoins immobiliers (relation avec les clients, programmes d'occupation et de travaux, normes d'occupation et de qualité des bâtiments, etc.)
Services opérationnels	Réorganiser les directions locales et améliorer les processus de travail et la gestion des projets
Services d'encadrement	Doter la Régie des moyens nécessaires pour réaliser sa stratégie (de ressources humaines, gestion, information et contrôle interne)

Source : Cour des comptes, sur la base du plan de management 2009-2011

La Cour des comptes examine ci-après trois objectifs importants en matière de gestion immobilière.

<sup>21</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 5 novembre 2008, DOC 52 1529/014, Note de politique générale du ministre des Finances pour 2009, p. 19.

<sup>22</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 22 décembre 2011, DOC 53 1964/017, Note de politique générale de la Régie des bâtiments pour 2012. Ces principes sont renouvelés dans les notes suivantes, dont, en dernier lieu, la note de politique générale pour 2014 (*Doc. parl.*, Chambre, 7 novembre 2013, DOC 53 3096/24).

### 3.2.1 Mener une gestion immobilière économe

Les objectifs d'une gestion immobilière économe (tels que « *la réduction des espaces inoccupés* » ou « *la réalisation d'économies par une gestion proactive des terrains et bâtiments* ») sont peu contraignants et difficiles à évaluer. Ils ne définissent pas quelles sont les économies visées en termes de surface et en frais de fonctionnement.

#### Réponse de la Régie des bâtiments

Pour le comité de direction de la Régie, il y avait lieu de définir d'abord une norme de surface à occuper avant de fixer des prestations mesurables. La complexité de cette tâche a été sous-estimée. Par ailleurs, la fixation d'objectifs Smart nécessitait de bien connaître les biens immobiliers et leur affectation, un des objectifs du plan de management. L'absence d'objectifs Smart n'empêche pas de mesurer les prestations.

Le comité de direction a communiqué des résultats obtenus en termes d'économie par regroupement de services, renégociation de contrats de bail et définition d'une norme d'occupation.

Pour le comité de direction, le nombre de complexes en location aurait diminué de 582 en 2008 à 423 en juin 2014 (en surface : de 3.010.831 m<sup>2</sup> à 2.790.000 m<sup>2</sup>) en regroupant des services.

Quant à la renégociation des contrats de bail, elle aurait permis de réduire le coût de la location d'immeubles de 7,8 millions d'euros en 2012 (et de 5,6 millions d'euros les années suivantes). Sur la durée initiale des contrats renégociés, cela représenterait 63 millions d'euros d'économie pour le budget concerné.

Enfin, la définition d'une norme d'occupation en 2012 permettrait de générer des économies en m<sup>2</sup> occupés (voir [point 3.2.3](#)).

#### Réaction de la Cour des comptes

Ces initiatives génèrent en effet des économies. Toutefois, en l'absence d'un inventaire des marges de progrès possible et de cibles préalablement définies, l'état d'avancement des objectifs en matière d'économie ne peut pas être mesuré.

### 3.2.2 Préparer des normes d'occupation

La loi charge la Régie de préparer les normes d'occupation des bâtiments qu'elle gère. Ces normes doivent être approuvées en conseil des ministres<sup>23</sup>. Leur développement était également un objectif de la Direction générale Stratégie et Gestion immobilière, à réaliser pour le 1<sup>er</sup> août 2010.

<sup>23</sup> Article 2ter, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971, tel que modifié, en dernier lieu, par l'article 59 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.

Le conseil des ministres du 8 juin 2012 a approuvé une norme d'occupation et une méthode standardisée pour calculer les surfaces utiles, selon la nature des fonctions et l'environnement de travail<sup>24</sup>.

Selon la norme d'occupation, les surfaces demandées doivent respecter une moyenne de 13,5 m<sup>2</sup> par travailleur équivalent temps plein. Cette norme s'applique à toute nouvelle prise en location, extension de contrat, nouvelle construction ou rénovation lourde d'un bâtiment. Elle servira aussi pour réaliser un monitoring d'occupation du parc immobilier.

Pour la Cour des comptes, cette norme d'occupation est le seul objectif mesurable qui a été défini pour améliorer la gestion immobilière de l'État. La Cour constate toutefois qu'elle a été déterminée à la suite d'une étude comparative (pays voisins et Commission européenne), mais n'est pas fondée sur une connaissance de l'occupation des biens immobiliers qui hébergent les services publics fédéraux. Cette absence d'inventaire de départ a plusieurs conséquences :

- La norme d'occupation, approuvée en conseil des ministres du 26 avril 2012, ne s'applique qu'aux demandes de nouvelles surfaces<sup>25</sup> (ou de rénovations lourdes).
- La mesure dans laquelle l'application de cette norme générera des économies ne peut pas être évaluée de manière précise.
- Un plan visant à réduire les surfaces et les coûts avec des objectifs intermédiaires n'a pas pu être défini.

Concernant l'occupation des bâtiments existants, un monitoring est prévu pour disposer d'une information précise sur les surfaces occupées, les taux d'occupation, les caractéristiques des bâtiments. Dans un premier temps, il concernera vingt bâtiments administratifs, soit environ un million de m<sup>2</sup> sur les 3,5 millions de m<sup>2</sup> de bâtiments administratifs que la Régie gère. Ces surfaces sont à présent encodées dans Archibus, un logiciel spécialisé dans la gestion de ce type de données.

### 3.2.3 Préparer des normes de qualité et de sécurité

La loi charge la Régie de préparer les normes de qualité et de sécurité des bâtiments qu'elle gère. Ces normes doivent être approuvées en conseil des ministres<sup>26</sup>. Le développement de ces normes était également un objectif de la Direction générale Stratégie et Gestion immobilière, à réaliser pour le 1<sup>er</sup> août 2010.

La Cour des comptes constate que des normes de qualité et de sécurité des bâtiments n'ont pas encore été approuvées en conseil des ministres.

#### Réponse de la Régie des bâtiments

Lors du débat contradictoire, le comité de direction a précisé ce qui suit :

- Même quand elle n'est pas obligatoire, la nouvelle norme d'occupation a un

<sup>24</sup> Régie des bâtiments, « Nouvelle prise en location, renouvellement et/ou extension et/ou prolongation d'un contrat de location, nouvelle construction ou rénovation lourde d'un bâtiment », note du 2 mai 2012 au conseil des ministres pour l'approbation de la nouvelle norme d'occupation et de la méthode d'établissement des programmes des besoins.

<sup>25</sup> Page 6 de la note au conseil des ministres du 26 avril 2012.

<sup>26</sup> Article 2ter, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971, tel que modifié, en dernier lieu, par l'article 59 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.



effet incitatif et a été appliquée pour optimiser plusieurs surfaces louées<sup>27</sup>.

- L'économie générée par l'application de la norme d'occupation a été sommairement estimée à 30 % des surfaces occupées dans la note au conseil des ministres du 26 avril 2012. Pour les locations, une estimation plus détaillée a été réalisée en 2014. Selon la Régie, l'application de la norme aboutirait à réduire de 23 % à 36 % les surfaces louées, soit à des économies de 60 à 80 millions d'euros par an.
- Des normes de qualité et de sécurité ont été définies pour certains types de clients, comme les établissements pénitentiaires, mais n'ont pas encore été généralisées. Les contrats de bail types de la Régie reprennent aussi des exigences standard pour les installations techniques. Un plan est en développement pour déterminer la qualité standard à laquelle les bâtiments doivent répondre. Le but est de compléter la typologie de tous les locaux utilisés par les pouvoirs publics et de définir pour chacun d'entre eux les performances et les équipements techniques. Ce plan sera soumis au conseil des ministres, puis mis en œuvre, étape par étape, à l'aide de projets concrets.

### 3.3 Conclusions et recommandations

Dans les notes de politique générale, le gouvernement assigne à la Régie des orientations stratégiques telles que le développement d'une gestion immobilière efficiente. Les objectifs du plan de management 2009-2011 sont cohérents par rapport à la réforme voulue par le législateur et par rapport aux orientations données par le gouvernement.

La Cour des comptes a examiné les objectifs en matière d'économie, de normes d'occupation et de normes de qualité et de sécurité.

En ce qui concerne la gestion immobilière économe, les objectifs sont définis en termes trop généraux et sont, de ce fait, peu contraignants et difficilement évaluables. Des économies ont été réalisées, mais leur ampleur par rapport à la marge de progrès possible ne peut pas être déterminée.

La Cour constate que le seul objectif mesurable qui a été défini pour améliorer la gestion immobilière de l'État est la norme d'occupation. Prévues par la loi de 2006, elle a été approuvée en conseil des ministres en juin 2012. Cette norme n'est toutefois pas fondée sur une analyse de l'existant. Pour la Cour, cette faiblesse des données de départ a notamment pour conséquence que l'impact d'une généralisation de cette norme ne peut pas être évalué avec précision.

En outre, les normes de qualité et de sécurité des bâtiments, également prévues par la loi de 2006, n'ont pas encore été élaborées pour tous les clients. Toutefois, un plan est en cours d'élaboration pour déterminer la qualité standard à laquelle les bâtiments doivent répondre.

Pour la Cour des comptes, des moyens doivent être investis et un plan d'action adopté pour que la Régie dispose à court terme d'indicateurs de performance pour traduire dans les faits la stratégie immobilière de l'État.

---

<sup>27</sup> Notamment le City Atrium et les bâtiments sis au 115 du boulevard de Waterloo et au 87 de l'avenue de la Toison d'Or.

## CHAPITRE 4

# Connaissance du patrimoine immobilier

### 4.1 Normes

Depuis 1996, la loi prévoit que la Régie assure un suivi permanent des données relatives à l'occupation des bâtiments qu'elle gère et donne à ses clients tout avis utile pour permettre une occupation rationnelle des bâtiments mis à leur disposition<sup>28</sup>.

La Cour des comptes a examiné si le suivi permanent par la Régie lui permet de remplir ses missions de façon efficace et efficiente. Une connaissance exhaustive du patrimoine immobilier et de son affectation (diagnostic de l'existant) est en effet nécessaire pour identifier les marges de progrès dans l'occupation du parc immobilier.

Dans le plan de management, la Direction générale Stratégie et Gestion immobilière s'était fixé pour objectif d'acquérir une connaissance approfondie du patrimoine (localisation, fonctionnalité, occupation...) pour le 31 juillet 2011.

### 4.2 Analyse

La Régie dispose de multiples bases de données développées à divers moments avec des technologies différentes. Il s'agit notamment de la base de données patrimoniales ou de la base des données comptables et financières (loyers, travaux réalisés...). Elle a développé une base de données Hydra qui centralise dans une seule interface toutes les informations utiles à la gestion quotidienne et à la prise de décision, telles que les données comptables, les investissements, les loyers ou les superficies occupées.

Les objectifs assignés à Hydra figurent dans le plan management 2009-2011. Ils comprennent notamment :

- l'amélioration permanente de la qualité des données ;
- la numérisation des plans architecturaux (pour le 31 décembre 2008, puis pour le 31 juillet 2011) ;
- la mise à disposition des clients des données générales de l'interface Hydra (pour le 31 décembre 2009).

L'application Hydra est disponible depuis 2008. Toutefois, la Cour des comptes constate les faiblesses suivantes :

1° Le développement de Hydra n'a pas été accompagné d'une analyse des données

<sup>28</sup> Article 2ter, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments. Ces dispositions ont été insérées par l'arrêté royal du 18 novembre 1996 portant des mesures en vue de modifier la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments en application de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

nécessaires à une meilleure gestion (relevés de l'état de vétusté des bâtiments, demandes des clients, projets en cours ou programmés...).

- 2° Les données disponibles sont incomplètes. Par exemple, elles ne permettent pas à la Régie de mesurer l'incidence d'une généralisation de la norme d'occupation de 13,5 m<sup>2</sup> par personne. Hydra comprend des informations sur les m<sup>2</sup> brut plancher et non sur la surface primaire (c'est-à-dire hors surfaces techniques et sanitaires) prise en considération dans la norme. En outre, pour les bâtiments occupés de longue date, la Régie ne dispose pas d'information précise sur l'activité que l'occupant exerce dans les différents locaux. Or, cette précision est nécessaire pour appliquer la norme d'occupation.
- 3° La base de données est statique et ne permet pas de croiser aisément les données disponibles.

Par ailleurs, lorsque des normes de qualité et de sécurité auront été approuvées, une nouvelle analyse devra être faite pour compléter les données de l'interface Hydra.

À défaut de données disponibles, la capacité de la Régie à analyser les demandes de ses clients repose pour l'essentiel sur les connaissances et la proactivité de ses collaborateurs.

À titre d'exemple, l'Institut royal météorologique avait demandé des travaux pour une surface complémentaire d'archivage. Le questionnement d'un responsable de la Direction générale Gestion clients l'a amené à se rendre sur place. Il a constaté que les bâtiments comprenaient des surfaces suffisantes, mais mal exploitées. Une réorganisation interne a remplacé les travaux d'extension demandés au départ.

Autre exemple : l'installation d'une unité de la police des chemins de fer (police fédérale) dans un immeuble occupé par le SPF Emploi à proximité de la gare de Bruxelles-Midi.

Avant 2009, cette unité était logée dans un bâtiment près de la gare de Bruxelles-Midi. Elle a dû quitter le bâtiment en avril 2009 sur décision de l'Inspection du travail et a été hébergée dans une caserne de la police fédérale à Etterbeek. Pour la réinstaller près de la gare de Bruxelles-Midi, le conseil des ministres du 20 juillet 2010 a approuvé un marché public de location d'un immeuble.

La Régie estimait que des surfaces étaient disponibles dans l'immeuble Eurostation occupé par le SPF Emploi, ce que ce dernier contestait. Il a fallu une décision du conseil des ministres du 3 décembre 2010 pour réaliser une étude de l'immeuble. Des surfaces ont été dégagées sur la base de ce monitoring pour y installer les services de la police des chemins de fer en avril 2012, soit trois ans plus tard. Cette initiative a permis d'éviter de louer de nouvelles surfaces.

#### **Réponse de la Régie des bâtiments**

Lors du débat contradictoire, le comité de direction de la Régie a confirmé que les données contenues dans Hydra sont incomplètes. Pour le comité de direction, une partie des informations manquantes ne pouvaient toutefois pas être identifiées avant qu'une norme de surface soit définie.

Les bâtiments ont depuis lors été à nouveau répertoriés et le délai de leur occupation a été estimé. La Régie étudie également la possibilité d'enregistrer des données sur l'état physique des bâtiments dans Archibus. Depuis 2011, des mesures ont aussi été

prises pour améliorer la qualité des données.

Le comité de direction a également mentionné plusieurs initiatives pour améliorer la qualité des données ainsi que l'achat d'un logiciel qui permet de faire un rapportage plus dynamique (rapports multicritères).

### **4.3 Conclusions et recommandations**

La Régie a mis en place dès 2008 une application (Hydra) pour faciliter l'accès aux données disponibles sur son patrimoine immobilier. Toutefois, les données disponibles sont incomplètes pour permettre une gestion immobilière proactive et les possibilités d'exploitation des données disponibles sont limitées.

Pour la Cour des comptes, la Régie n'a pas investi des moyens suffisants pour réaliser une situation de départ en y intégrant les données nécessaires.

Pour le comité de direction de la Régie, une norme d'occupation devait préalablement être définie. Plusieurs initiatives ont entretemps été prises pour compléter les informations et pour mieux exploiter les données.

La Cour des comptes conclut à un retard de plusieurs années pour que la Régie atteigne son objectif de connaissance approfondie du patrimoine.

## CHAPITRE 5

# Collecte et analyse des besoins immobiliers des clients

### 5.1 Normes

Depuis 2006, la loi prévoit que la Régie « *organise une concertation permanente et structurée* » avec ses clients. La structure de cette concertation doit être établie par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres<sup>29</sup>.

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine comment les besoins exprimés par les clients sont collectés et s'ils font l'objet d'une analyse objective.

### 5.2 Collecte des besoins

#### 5.2.1 Concertation avec les clients

La Cour des comptes constate que des projets d'arrêtés royaux réglant la concertation avec les clients n'ont été soumis et approuvés en conseil des ministres que le 14 octobre 2013<sup>30</sup>.

Dans l'attente de cet arrêté royal, une concertation mensuelle et structurelle a été mise en place via des *Task Forces* (structures créées pour que les ministres concernés puissent suivre l'état d'avancement des investissements importants).

Les projets d'arrêtés royaux prévoient d'instituer un comité stratégique, au sein duquel la concertation avec les clients devrait être organisée, ainsi que des instruments de planification. Le comité stratégique sera composé de représentants de la Régie, du président du SPF Personnel et Organisation, de deux présidents de SPF choisis par le collège des présidents, d'un administrateur général des organismes d'intérêt public ainsi que de trois personnes externes nommées par le ministre chargé de la Régie. La concertation avec chaque client sera centrée sur un plan pluriannuel.

#### 5.2.2 Demandes d'investissement

Depuis 2009, la Direction générale Gestion clients collecte et analyse les besoins des clients en matière d'investissement. Elle a mis en place une procédure cyclique et standardisée de collecte.

---

<sup>29</sup> Article 5, § 2, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, tel que modifié par l'article 62 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.

<sup>30</sup> Projet d'arrêté royal relatif à l'installation, à la composition et au fonctionnement du comité stratégique, en exécution de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments ; projet d'arrêté royal instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers, en exécution de l'article 5, § 2, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création de la Régie. Suite à une remarque du Conseil d'État, une loi du 24 avril 2014 a adapté la loi portant création de la Régie pour préciser les habilitations faites au Roi en vue de fonder ces arrêtés.

En juin de chaque année, les clients sont invités à formuler leurs besoins de nouveaux espaces de travail, de rénovation ou de changement d'affectation des surfaces occupées. Ils les formulent pour les trois années à venir.

En février 2014, la Régie a annoncé la mise en service d'une application *Desk* pour huit clients<sup>31</sup>. *Desk* permet aux clients d'introduire leurs demandes par voie électronique. Cette application sera progressivement étendue à tous les clients.

La Régie a enregistré les investissements du programme 2014 dans cette application. Les directions locales et les clients connectés peuvent accéder à ces informations et doivent y enregistrer leurs nouvelles demandes d'investissements.

### 5.2.3 Demandes d'entretien

Les demandes d'entretiens<sup>32</sup> sont adressées aux directions locales et gérées directement par elles.

Les clients rencontrés pour cet audit ont exprimé le besoin d'être mieux informés sur ces demandes, notamment sur la réponse qui sera donnée par la Régie et sur les délais de réalisation. Ils considèrent que le défaut d'information ou les retards dans les entretiens ou réparations portent atteinte au bon fonctionnement des services.

Pour améliorer la situation, la Régie met progressivement en place l'application *Helpdesk*. Elle l'utilise depuis avril 2013 pour neuf complexes de bâtiments bruxellois. L'objectif est de généraliser son utilisation à tous les bâtiments. Cette application offre les mêmes fonctionnalités que l'application *Desk* pour les entretiens ordinaires.

## 5.3 Analyse des besoins

### 5.3.1 Demandes d'investissement et hiérarchisation des projets

Les clients sont invités à redéfinir leurs besoins et priorités chaque année pour les trois années à venir. La Régie enregistre ces besoins et les communique à ses directions locales. Toutefois, seul le programme d'investissements de l'année suivante est validé par le comité de direction et par les ministres concernés (voir [chapitre 6](#)).

Pour la Cour des comptes, ce processus ne facilite pas l'élaboration d'un plan pluriannuel et n'incite pas les directions locales à anticiper les investissements des années à venir.

La Cour des comptes a également constaté que seuls quelques clients importants (notamment, la police fédérale, le SPF Justice, Fedasil et le SPF Finances) se sont organisés pour désigner un interlocuteur unique pour la Direction générale Gestion clients.

En pratique, les besoins d'investissement formulés par les clients en juin de chaque année font l'objet d'une première analyse par la Direction générale Gestion clients. Elle vérifie que les demandes sont motivées, approuvées par la direction centrale du client et que les priorités sont cohérentes. Depuis 2012, les demandes de nouveaux espaces de travail font l'objet d'une

<sup>31</sup> SPF Justice, police fédérale, Fedasil, Office des étrangers, SPF intérieur, institutions européennes (écoles), SPF Santé publique et Belspo.

<sup>32</sup> Travaux et prestations de services ordinaires (qui n'augmentent pas la valeur d'un immeuble).

analyse détaillée du respect de la norme d'occupation.

Les demandes des clients sont ensuite transmises aux directions locales qui en examinent la faisabilité technique.

En septembre, des réunions sont organisées entre la Direction générale Gestion clients et chaque direction locale pour établir la liste des investissements qui pourront être réalisés l'année suivante. Des réunions sont également organisées avec les clients pour présenter les projets retenus pour l'année et, éventuellement, rediscuter des priorités.

Il n'y a pas d'enveloppe budgétaire réservée par direction locale ou par client (sauf dans le cadre d'un plan pluriannuel spécialement financé). Le choix des projets tient compte des priorités fixées par les clients et des arbitrages au sein de la Régie.

De manière générale, la Cour des comptes a constaté que, chaque année, les besoins jugés les plus prioritaires sont programmés en vue d'un investissement et les autres besoins sont reportés. Le résultat de l'analyse des besoins se traduit uniquement par l'ordre de priorité qui leur est accordé. Les demandes des clients ne sont pas refusées, mais peuvent être reportées d'année en année.

Ces arbitrages, en principe basés sur les priorités des clients ainsi que sur les ressources budgétaires et humaines, ne sont pas documentés. La capacité à obtenir l'adhésion d'une direction locale, l'appui d'un ministre ou une décision du conseil des ministres peut générer une priorité.

Jusqu'en 2014, la Régie a utilisé les critères suivants pour hiérarchiser les projets :

- 1 sécurité des personnes ;
- 2 continuité (projets qui s'inscrivent dans le prolongement de ceux qui viennent d'être réalisés ou projets en cours de réalisation) ;
- 3 augmentation de la capacité cellulaire dans les prisons ;
- 4 sécurisation des prisons et bâtiments judiciaires ;
- 5 augmentation de la capacité d'accueil des demandeurs d'asile ;
- 6 hébergement des maisons de justice ;
- 7 Centre de communication et d'information (CIC) ;
- 8 hébergement des services de la police fédérale ;
- 9 travaux nécessaires pour garantir la fonctionnalité des services ;
- 10 développement durable ;
- 11 accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées ;
- 12 restauration et rénovation.

Ces critères étaient toutefois peu discriminants.

#### **Réponse de la Régie des bâtiments**

Lors du débat contradictoire, le comité de direction de la Régie a indiqué que l'application Desk, lancée en 2014, permettra des arbitrages plus objectifs et plus transparents.

Pour chaque demande, la motivation, le délai (l'urgence) ainsi que les conséquences potentielles d'un défaut de réalisation doivent être précisés par le client au regard de critères préétablis auxquels un score est attribué. Le total de ces scores permet de hiérarchiser les demandes d'un client, en privilégiant les plus urgentes pour la sécurité des personnes.

#### **Réaction de la Cour des comptes**

Pour la Cour, des progrès ont été accomplis dans la récolte et la hiérarchisation des demandes des clients. Toutefois, la prise en compte des ressources humaines et budgétaires de la Régie manque encore de transparence et les arbitrages devraient être davantage documentés.

Le cycle de récolte et d'analyse des besoins devrait davantage prendre en considération les délais de réalisation escomptés. Le report répété d'un projet d'investissement devrait provoquer une réévaluation du besoin.

#### **5.3.2 Demandes d'entretien**

Pour les entretiens, les demandes des clients sont en principe traitées en fonction de l'urgence et à mesure de leur réception. Leur traitement n'est pas formalisé. Chaque direction locale peut suivre sa propre procédure pour analyser, traiter et programmer ces demandes d'entretien.

Pour le comité de direction de la Régie, il s'agit de petits entretiens pour lesquels l'urgence, la date de la demande et la charge de travail de la direction locale sont des critères justifiés.

### **5.4 Responsabilisation des clients et de la Régie**

Sans attendre un arrêté royal organisant la concertation avec les clients, la Régie a conclu dès 2008 des protocoles de collaboration avec le SPF Justice, Fedasil et l'Office des étrangers. D'autres protocoles sont en cours de finalisation, notamment pour les bâtiments de l'ordre judiciaire du SPF Justice, pour le SPF Finances et pour le SPP Politique scientifique.

Ces protocoles définissent les rôles et les responsabilités de la Régie et du client, depuis la collecte des besoins jusqu'à l'exécution et au suivi des projets. Ils prévoient une clause de responsabilisation financière en cas de modification majeure demandée par la Régie ou par le client. La clause se limite toutefois à préciser que les conséquences financières des travaux de modification seront réparties conformément aux documents qui sont validés par les inspecteurs des finances de la Régie et du client et, éventuellement, par le ministre du Budget ou le conseil des ministres.

Actuellement, ces protocoles ne sont pas généralisés et la clause de responsabilisation qu'ils contiennent a une valeur juridique faible. La Régie n'a pas été en mesure de présenter un exemple d'application de cette clause.

Pour la Cour des comptes, la conclusion de ces protocoles relève de la concertation permanente avec les clients, que la loi prévoit d'encadrer par un arrêté royal.

À ce sujet, la Cour considère qu'une planification réaliste des besoins et une occupation économe des surfaces seraient favorisées par une responsabilisation des clients quant au coût



immobilier de leur hébergement.

Or, depuis 1992, la structure budgétaire ne permet plus de rencontrer cet objectif. Les crédits nécessaires pour héberger les services publics fédéraux ont été regroupés dans le budget de la Régie des bâtiments. Seules les dépenses de consommation et de petits travaux (entretiens relevant de la responsabilité de l'occupant) font l'objet de crédits prévus au budget de chaque service public.

Cette rupture du principe de spécialité budgétaire était motivée par un souci de simplification administrative et de paiement rapide des créanciers. Avant, la Régie devait récupérer ces montants auprès des administrations fédérales et souvent les préfinancer.

Une contractualisation des relations de la Régie avec ses clients et une responsabilisation quant aux coûts immobiliers pourrait améliorer cette situation. Cette responsabilisation pourrait, par exemple, prendre la forme de loyers permettant de sensibiliser les occupants à l'utilisation rationnelle des surfaces. Elle peut également faciliter les arbitrages entre les différentes solutions et encourager une politique rationnelle d'entretien et de rénovation.

D'autres modalités de responsabilisation sont possibles. Ainsi, la prise en charge des coûts supplémentaires ou inutiles supportés par la Régie en raison de changements dans la définition des besoins à satisfaire pourrait également faire l'objet de mesures. De même, des pénalités pourraient être infligées à la Régie lorsque des défauts ou des retards dans la satisfaction des besoins portent préjudice au client concerné.

## 5.5 Conclusions et recommandations

Plus de huit ans après la loi de 2006, la Cour des comptes constate qu'aucun arrêté royal n'a encore été pris pour structurer la concertation permanente de la Régie avec ses clients. Des projets d'arrêtés royaux n'ont été adoptés en conseil des ministres que le 14 octobre 2013.

De manière générale, les demandes des clients ne sont pas refusées, mais reportées, parfois d'année en année. Le résultat des arbitrages que la Régie opère entre les projets se traduit uniquement par l'ordre de priorité qui leur est accordé.

Des progrès ont toutefois été accomplis dans la récolte et la hiérarchisation des demandes des clients. Par rapport à la situation qui prévalait avant la réforme, les clients de la Régie disposent depuis 2009 d'un interlocuteur unique pour leurs demandes d'investissement, suite à la création de la Direction générale Gestion clients. Cette centralisation a amélioré la connaissance par la Régie des besoins de ses clients.

Néanmoins, la collecte annuelle des besoins pour les trois années à venir et le fait que seul le programme d'investissement de l'année suivante est approuvé par le comité de direction et par les ministres concernés ne facilitent pas l'élaboration d'un programme pluriannuel.

Pour la Cour des comptes, la prise en compte des ressources humaines et budgétaires de la Régie manque encore de transparence et les arbitrages entre les demandes des clients devraient être davantage documentés. L'analyse des besoins devrait davantage prendre en considération les délais de réalisation escomptés. Le report répété d'un projet devrait provoquer une nouvelle évaluation du besoin.

Les applications informatiques *Desk* et *Helpdesk*, opérationnelles pour certains clients ou immeubles et appelées à être généralisées, permettront à l'avenir aux clients d'encoder leurs demandes et d'accéder aux informations sur les suites qui leur sont données.

La Cour des comptes constate également l'absence de responsabilisation financière du client au coût de son hébergement et de la Régie pour son action. D'une part, un client peut apporter des modifications successives à une demande, sans égard pour les coûts supportés par la Régie. D'autre part, la Régie peut reporter un investissement ou tarder dans une réparation sans pénalité financière. Cette situation ne favorise pas une rationalisation des demandes et des réponses.

Pour la Cour des comptes, une réflexion devrait être menée à ce sujet et se traduire par une forme de contractualisation des relations de la Régie avec ses clients, assortie de modalités de responsabilisation des parties concernées. Ces règles devraient être envisagées dans l'arrêté royal prévu par la loi pour organiser la concertation permanente avec les clients.

## CHAPITRE 6

# Planification et suivi des projets immobiliers

### 6.1 Normes

Depuis 2006, la loi prévoit que la Régie « établit un plan pluriannuel pour les besoins immobiliers ». Les modalités de ce plan devaient être définies par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres<sup>33</sup>. Un des objectifs du plan de management 2009-2011 était d'établir, en concertation avec les clients, des programmes d'occupation et de travaux à court, moyen et long terme, en tenant compte des moyens disponibles, tant financiers qu'humains.

Dans ses notes de politique générale pour 2012 et 2013, le secrétaire d'État à la Régie envisage de disposer d'un plan détaillé et chiffré par client<sup>34</sup>. Il considère également que le respect des délais et des budgets doit être contrôlé par un monitoring strict.

La Cour des comptes a examiné si la Régie a mis en place des procédures pour planifier et suivre les projets convenus avec ses clients.

### 6.2 Planification des projets immobiliers

#### 6.2.1 Investissements

##### 6.2.1.1 Plan pluriannuel des besoins immobiliers

La Cour des comptes constate qu'un plan pluriannuel fait défaut et qu'il n'existe pas de plan pour chaque client. Il a fallu attendre le 14 octobre 2013 pour qu'un projet d'arrêté royal d'exécution de la loi soit adopté en conseil des ministres<sup>35</sup>.

Selon ce projet, le plan pluriannuel de la Régie devrait être décliné à trois niveaux : stratégique (dix ans), tactique (un master plan par zone géographique) et opérationnel (par client pour trois ans). Le premier plan opérationnel pour tous les clients est prévu pour 2015.

Les seuls plans élaborés jusqu'à présent l'ont été pour certains clients afin de traduire des priorités du gouvernement, souvent caractérisées par un financement spécifique. C'était le cas des plans pluriannuels Justice et Sécurité 1994-1996, 1997-2002 et 2005-2010<sup>36</sup>. Ces plans concernaient des investissements pour le SPF Justice, le SPF Intérieur, Fedasil et la police fédérale. Un « *master plan pour une infrastructure pénitentiaire dans des conditions*

<sup>33</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, tel que modifié par l'article 62 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.

<sup>35</sup> Projet d'arrêté royal instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers, en exécution de l'article 5, § 2, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création de la Régie.

<sup>36</sup> Ce plan, approuvé en conseil des ministres du 30 mars 2004, portait sur la période 2005-2008. Il a été modifié et prolongé en conseil des ministres du 20 juillet 2006 jusqu'en 2010.

humaines » a également été approuvé en conseil des ministres du 18 avril 2008.

En outre, la Cour des comptes souligne que la Régie n'a pas de planification en tant que gestionnaire immobilier. Elle ne dispose pas d'un relevé de l'état des bâtiments et ne programme pas les travaux nécessaires à leur maintien en état ou à leur valorisation.

#### 6.2.1.2 Liste des investissements I-program

La planification de la Régie se traduit par un programme des investissements (I-program). Il comprend les investissements demandés par les clients et par les directions locales.

Pour chaque investissement pour lequel un engagement budgétaire est prévu, la direction locale précise le responsable, l'imputation et le mois de l'engagement budgétaire<sup>37</sup>. La cellule PMO (*Project Management Office*) enregistre ces données dans une feuille Excel. Cette liste doit être approuvée par le comité de direction, puis par les ministres concernés.

Pour la Cour des comptes, I-program ne répond pas à l'exigence d'un plan pluriannuel des besoins immobiliers, en raison des faiblesses suivantes :

- il ne porte que sur un an ;
- il n'est approuvé qu'au premier trimestre de l'année concernée<sup>38</sup> ;
- il ne comprend pas les projets pour lesquels un financement alternatif est prévu ;
- il ne planifie que l'étape de l'engagement des crédits budgétaires (attribution du marché) et ne donne donc aucune indication sur le délai dans lequel chaque besoin sera satisfait (fin des travaux) ;
- un investissement pour lequel les crédits sont engagés en cours d'année ne figurera plus dans le programme de l'année suivante, même s'il n'est pas encore réalisé ;
- il ne distingue pas les investissements à la demande d'un client de ceux proposés par une direction locale ;
- les nombreuses adaptations apportées aux prévisions en cours d'année ne sont pas traçables, ce qui fait obstacle à une analyse des réalisations et des reports.

#### Réponse de la Régie des bâtiments

Lors du débat contradictoire, le comité de direction de la Régie a précisé que le financement alternatif concerne de grands projets dont le coût est élevé et qui font l'objet d'un suivi spécifique avec chaque client concerné. En outre, il a précisé que des informations sont disponibles dans d'autres applications. Par exemple, les dates de fin de travaux sont prévues dans l'application Delta de suivi de l'exécution des projets.

<sup>37</sup> L'engagement budgétaire permet de réserver les crédits nécessaires pour honorer une obligation à la charge de l'État. L'engagement budgétaire précède en principe l'engagement juridique. Par exemple, l'attribution d'un marché public ne peut être notifiée que si les crédits d'engagement nécessaires ont été imputés.

<sup>38</sup> En 2012 et 2013, la liste des investissements n'a été validée par le comité de direction qu'en mars.

### **Réaction de la Cour des comptes**

Pour la Cour, l'application Delta est un instrument de suivi des marchés publics et non de planification.

I-program devrait permettre aux clients, dès la programmation initiale (avant l'engagement juridique de l'État vis-à-vis d'un tiers), de disposer d'une information sur les délais de satisfaction de leurs besoins (fin des travaux). Une information à ce sujet pourrait amener un client à redéfinir ses priorités.

#### *6.2.1.3 Programme de travail*

Pour la Cour des comptes, outre un plan pluriannuel, un programme de travail est nécessaire pour prendre en considération la capacité d'action de la Régie (ressources humaines disponibles), respecter les dates d'engagement budgétaire prévues ainsi que les délais dans lesquels les besoins pourront être satisfaits. Il devrait comprendre les étapes qui précèdent et qui suivent l'engagement juridique de l'État, notamment la fin des travaux.

Actuellement, il n'existe pas de programme de travail, ni pour l'ensemble de la Régie, ni au sein des directions locales rencontrées pour cet audit. Ce défaut a pour conséquence que des investissements sont inscrits dans le programme annuel des investissements, alors qu'ils ne pourront raisonnablement pas être initiés ou engagés en cours d'année. Ces faiblesses de la programmation se traduisent dans le suivi des réalisations (voir [point 6.4](#)).

Pour le comité de direction, la liste pluriannuelle des demandes des clients communiquée aux directions locales doit être considérée comme un programme de travail.

À ce sujet, la Cour des comptes souligne que seul le plan annuel d'investissement est approuvé et qu'aucune directive ne définit les modalités et la procédure d'une programmation dans les directions locales. La prise en considération des besoins en investissements pour les années à venir peut donc varier d'une direction locale à l'autre. Certaines directions commencent la préparation et l'étude des projets nécessitant plus d'une année dès la réception de la liste pluriannuelle des demandes. D'autres préfèrent attendre la validation annuelle du I-program avant d'entamer la préparation des projets.

#### **6.2.2 Entretien**

La Cour des comptes constate que les entretiens ne font l'objet d'aucune planification. Or, une planification réaliste des besoins immobiliers nécessite que soient pris en compte tous les budgets et toutes les ressources humaines à mobiliser, y compris ceux nécessaires pour entretenir les bâtiments. À ce sujet, le projet d'arrêté royal pour l'établissement des plans pluriannuels prévoit que le plan opérationnel des besoins comprendra un montant forfaitaire pour les travaux urgents et pour les travaux d'entretien ordinaire. Pour la Régie des bâtiments, l'entretien ordinaire est en grande partie constitué de travaux de réparation, qui ne peuvent pas être planifiés de façon centralisée.

Pour la Cour des comptes, si les réparations d'urgence ne peuvent pas être planifiées, les entretiens nécessaires au maintien en état des bâtiments devraient l'être sur la base d'un relevé de l'état des bâtiments.

### 6.3 Écarts entre prévisions d'engagement budgétaire et engagements réels

Pour les années 2010 à 2013, la Cour des comptes a analysé les écarts entre, d'une part, les prévisions d'engagement budgétaire pour les investissements et les entretiens extraordinaires<sup>39</sup> et, d'autre part, les engagements réels.

Elle constate que les crédits utilisés par la Régie sont inférieurs aux crédits votés par le Parlement et à ceux libérés par le conseil des ministres. Une partie des crédits d'investissement ne peut en effet être administrativement utilisée qu'après autorisation du conseil des ministres. Cette autorisation se traduit généralement par la libération progressive d'un pourcentage des crédits budgétaires (en février, en juillet, puis en octobre ou novembre).

Tableau 2 – Part de crédits libérés engagée pour les investissements et entretiens extraordinaires (en euros)

Année	Crédits prévus (ajustés)	Crédits libérés	Engagements	Part engagée (Cour des comptes)	Part engagée (Régie)
2010	388.847.707	371.537.925	241.890.951	65 %	71 %
2011	428.045.728	401.230.691	201.131.351	50 %	84 %
2012	225.325.044	216.427.085,26	105.884.597	49 %	70 %
2013	290.981.884	246.819.155	227.748.681	92 %	92 %

Source : Cour des comptes, sur la base des données de l'imputation budgétaire

Dans ses propres calculs, la Régie diminue les crédits libérés de trois projets importants qui ont été reportés ou abandonnés entre 2010 et 2012, ce qui aboutit à un taux d'engagement plus favorable<sup>40</sup>.

Pour la Cour des comptes, ces reports ou abandons peuvent avoir pour cause la période d'affaires courantes, des facteurs internes à la Régie ou des facteurs externes. Le suivi des investissements ne permet toutefois pas de préciser l'importance de chacune d'elles.

Toutefois, même en prenant en considération ces corrections, le tableau ci-avant montre qu'une part significative des engagements prévus en 2010, 2011 et 2012 n'a pas pu être réalisée. Si des besoins n'ont pas été satisfaits, cette situation n'était pas imputable à une insuffisance des crédits alloués par le Parlement ou des crédits libérés par le gouvernement.

<sup>39</sup> Concrètement, ces crédits portent sur les investissements prévus dans l-program ainsi que sur les projets qui font l'objet d'un financement alternatif inscrit dans les articles budgétaires de la Régie.

<sup>40</sup> Il s'agit des projets suivants : construction d'une institution pour jeunes à Achène (46 millions d'euros en 2011 et 4,6 millions d'euros en 2012), rénovation du Musée royal d'Afrique centrale (MRAC) à Tervuren (29 millions d'euros en 2010, 62 millions d'euros en 2011 et 60 millions d'euros en 2012) et construction du *Federaal Psychiatrisch Centrum* à Anvers (53 millions d'euros en 2011).

La prudence budgétaire de fin d'année, qui nécessite de présenter une motivation complémentaire à l'Inspection des finances, peut expliquer une partie de la sous-utilisation des crédits 2012 et des résultats favorables 2013. Des dossiers prêts fin 2012 n'ont pu être engagés qu'au premier trimestre 2013.

Par contre, le taux d'engagement élevé en 2013 montre les effets positifs d'une libération des crédits en début d'année, plutôt que par tranches trimestrielles.

La Cour des comptes a également constaté que, faute d'instructions, une direction locale peut attendre l'approbation de la liste des investissements (à la fin du premier trimestre de l'année concernée) ou la libération des crédits pour mettre un projet à l'étude. Cette situation aboutit à un report à l'année suivante ou à l'envoi de nombreux dossiers, des directions locales à l'administration centrale, au dernier trimestre de l'année.

Pour la Cour des comptes, une planification pluriannuelle des besoins doit être fondée sur un programme de travail réaliste, des instructions claires et un engagement budgétaire pluriannuel de l'État.

## 6.4 Suivi des projets immobiliers

### 6.4.1 Investissements

#### 6.4.1.1 Administration centrale

L'administration centrale de la Régie ne dispose pas d'un système de suivi complet et centralisé de la réalisation de son programme d'investissement, avec un suivi des délais (entre la demande du client et la fin des travaux) et des causes de retard. Des réunions trimestrielles de suivi de la liste I-program sont organisées entre la Direction générale Gestion clients, la cellule PMO et les directions locales. Ces réunions portent toutefois essentiellement sur les dates d'engagement budgétaire et l'actualisation de la liste I-program.

Pour la Cour des comptes, l'objectif poursuivi par le ministre chargé de la Régie de mettre en place un monitoring strict n'est pas réalisé.

Pour le comité de direction de la Régie, une intégration des différentes bases de données serait utile, mais n'est pas indispensable au suivi des investissements. Une analyse des réalisations a été organisée en 2013.

La Cour des comptes constate qu'aucun rapport de l'analyse des réalisations 2013 n'a pu lui être communiqué et que les causes des retards ou reports ne sont pas enregistrées. Or, une analyse de ces causes doit permettre au comité de direction de prendre des mesures correctrices et d'alimenter un cycle d'apprentissage.

#### 6.4.1.2 Directions locales

La Cour des comptes a examiné vingt dossiers de travaux, répartis entre deux directions locales<sup>41</sup> et portant sur 10.962.478,31 euros. Elle les a plus particulièrement analysés sous

<sup>41</sup> Il s'agit des directions locales de Bruxelles et de Wallonie-Sud (Namur). Dix dossiers avaient également été sélectionnés à la direction locale de Louvain ; leur examen a été annulé en raison d'une enquête judiciaire.

l'angle de la composition des dossiers et du suivi de leur avancement<sup>42</sup>.

Son examen a porté sur l'état d'avancement et le suivi, par chacune des deux directions locales choisies, de dix projets engagés budgétairement en 2011 ainsi que sur les raisons pour lesquelles dix investissements programmés en 2011 ont été reportés à 2013.

La Cour des comptes a constaté qu'il n'existe pas de dossier unique qui donne une vue complète d'un investissement et qui facilite les transferts de connaissances. La tenue des dossiers diffère d'une direction locale à une autre et d'un chef de projet à l'autre.

Les étapes qui précèdent l'engagement budgétaire ne font pas l'objet d'un suivi adéquat. L'origine d'un projet et les décisions qui le jalonnent ne sont pas systématiquement documentées. Pour les dix investissements programmés en 2011 et reportés à 2013, les causes de retard n'ont pas été enregistrées et ne sont pas documentées. Des éléments probants justifiant les retards ont rarement pu être présentés à la Cour. Cette situation complique le calcul des délais de satisfaction des besoins et l'identification précise des causes de retard.

Or, un retard important peut inciter le client à redéfinir son besoin ou à choisir d'autres options. En cas de modification d'un besoin ou s'il est dépassé, c'est la Régie qui doit supporter les coûts des études et travaux, parfois inutiles.

Les trois dossiers ci-après illustrent les écueils possibles ainsi que la nécessité de documenter les dossiers :

- 1) Dans le cadre de la réforme de la police, un nouveau complexe regroupant les services de police fédérale devait être construit sur le site du palais de justice d'Arlon pour 2010. En août 2006, la police fédérale a demandé à la Régie d'aménager un pavillon inoccupé pour y loger ses véhicules de service en attendant leur déménagement au palais de justice.  
Les travaux, de l'ordre de 180.000 euros, ont commencé en février 2008 pour s'achever en juin 2008. Selon la Régie, le pavillon n'a jamais été utilisé. Aucun document justifiant cette inoccupation n'a toutefois pu être présenté à la Cour des comptes.
- 2) En 2009, Fedasil a demandé à transformer une cuisine et à aménager un réfectoire dans le centre pour demandeurs d'asile de Sugny. Sa demande faisait suite à une inspection défavorable de l'Afsca en septembre 2008. Le projet devait être engagé budgétairement en 2010.  
L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile a amené Fedasil à revoir sa demande et de nouveaux plans ont été établis en 2011. En septembre 2011, des adaptations électriques ont été réalisées pour préparer le projet attendu, qui a ensuite été reporté à 2012. L'appel d'offres a été lancé le 7 octobre 2012, mais n'a pas donné lieu à un engagement en 2012 en raison des mesures de prudence budgétaire. Il n'a finalement été engagé qu'en février 2013, pour quelque 400.000 euros.  
Au 15 septembre 2013, le début des travaux était suspendu en attendant une décision de Fedasil sur l'avenir du centre vu la diminution sensible du nombre de demandeurs d'asile.
- 3) Sur l'initiative de la Régie, un terrain utilisé par la police fédérale devait être dépollué en concertation avec l'IBGE (Institut bruxellois de gestion de l'environnement). Cet

<sup>42</sup> Pour rappel, le présent audit ne porte pas sur la régularité des marchés publics.



investissement a été programmé pour la première fois en 2011, puis reporté à 2013. La Régie explique ce retard par la durée d'élaboration du cahier spécial des charges, soustrait à un bureau privé, et par les délais de réponse de l'IBGE.

Le dossier examiné par la Cour ne permet pas d'identifier les dates clés du projet (désignation du bureau privé, rédaction du cahier spécial des charges, soumission à l'IBGE et approbation de l'IBGE). Interrogée, la direction locale chargée du dossier n'a pas fourni les compléments d'information demandés.

Par contre, l'exécution des chantiers fait l'objet d'un suivi régulier et documenté. Les directions locales organisent des contrôles réguliers sur site et s'appuient notamment sur l'application Delta, qui centralise toutes les informations techniques, administratives et financières pour suivre l'exécution des marchés publics.

#### **6.4.2 Entretien**

Les demandes d'entretiens des clients sont envoyées directement aux directions locales. Ces demandes peuvent émaner de diverses sources d'un même client. Elles ne font pas l'objet d'une procédure standardisée et ne sont pas enregistrées. Aucun suivi des délais de satisfaction de ces demandes n'est organisé. Les directions locales n'ont pas d'objectifs de délai et de qualité.

Pour la Cour des comptes, le suivi des demandes d'entretien est notamment important pour évaluer l'état des bâtiments ainsi que la capacité de réponse des directions locales.

Selon la Régie, la généralisation de l'application Helpdesk, opérationnelle en 2014 pour neuf complexes de bâtiments bruxellois, permettra d'enregistrer les demandes et de communiquer sur les suites données.

### **6.5 Information des clients**

Les clients ne sont pas systématiquement informés de l'avancement de leurs projets, ni associés à l'approbation du cahier spécial des charges ou à la supervision des travaux. Les directions locales ne disposent pas d'instructions précisant les modalités de concertation avec les clients. Par conséquent, le retour d'information varie d'une direction locale à l'autre et d'un chef de projet à l'autre.

Pour la Régie, un des objectifs de l'application Desk est de mieux informer les clients.

La Cour des comptes souligne toutefois que, tant que Desk ne fournit pas d'informations sur le délai de satisfaction des besoins et sur l'état d'avancement des projets, l'information aux clients restera insuffisante.

Des *Task Forces* ont été mises en place dès 2008 pour que les ministres concernés puissent suivre l'avancement des investissements importants. Ces *Task Forces* concernent la Justice, Fedasil ainsi que les centres fermés, la police fédérale et le SPF Finances. Elles comprennent des représentants du client, des ministres concernés, de la Direction générale Gestion clients et du secrétaire d'État à la Régie.

Pour la Cour des comptes, ces *Task Forces* ne doivent pas empêcher de développer le système d'information et de suivi.

Les clients rencontrés pour cet audit<sup>43</sup> considèrent que ce défaut d'information est également problématique pour les demandes d'entretien (réparations), en raison de leurs conséquences directes sur la qualité de l'hébergement.

## 6.6 Projets d'amélioration de la Régie

La généralisation des applications *Desk* (investissements) et *Helpdesk* (entretiens) devrait permettre aux clients d'enregistrer leurs demandes et d'accéder à des informations sur leur suivi (voir les points 5.2.2 et 5.2.3).

Un programme de gestion de projets PMO (*Project Management Office*) est en développement. Son objectif est de permettre une gestion complète de l'information pour le management et pour les clients. Il devrait être mis en lien avec l'application *Desk* qui informatise la collecte des demandes d'investissement. Les clients devraient alors pouvoir suivre l'avancement de leurs demandes.

Dans le cadre du projet Prismic, la Régie prévoit également des actions destinées à mieux maîtriser les risques liés au respect des délais et des budgets. Il s'agit notamment de la fixation de jalons (*milestones*) pour les projets, de la mise en place d'un suivi de ces jalons et de l'adoption et de la diffusion de lignes directrices concernant la gestion des projets à destination des chefs de projets.

## 6.7 Conclusions et recommandations

La planification actuelle de la Régie ne répond pas aux exigences de la loi de 2006. Aucun arrêté royal ne définit les modalités d'un plan pluriannuel et un projet d'arrêté royal a seulement été adopté par le conseil en octobre 2013. En outre, la Régie n'a pas, en tant que gestionnaire immobilier, de planification pour maintenir les bâtiments en état ou les valoriser.

La planification actuelle se limite à la liste des investissements, demandés par les clients ou par les directions locales, pour lesquels un engagement budgétaire est prévu au cours de l'année (I-program). Cette liste ne donne aucune indication des délais de réalisation. Il n'existe pas non plus de programme de travail, annuel ou pluriannuel, que ce soit pour l'ensemble de la Régie ou au sein des directions locales rencontrées pour cet audit.

Pour la Cour des comptes, la planification devrait prendre en considération les étapes qui précèdent et qui suivent l'engagement budgétaire. Une information sur le délai de réalisation des travaux peut notamment amener un client à redéfinir ses besoins et éviter ainsi des travaux inutiles.

La Cour des comptes a également constaté qu'une part significative des crédits disponibles n'est pas engagée budgétairement. Le fait que des investissements prévus ne sont pas engagés n'est donc pas imputable à une insuffisance des crédits. Les écarts entre les crédits prévus et utilisés peuvent avoir plusieurs causes, imputables à la Régie ou à des tiers. La faiblesse du suivi des investissements ne permet toutefois pas de quantifier chacune de ces causes.

---

<sup>43</sup> Le SPF Finances, la police fédérale et Fedasil.

Le suivi par l'administration centrale s'appuie essentiellement sur la consommation des crédits budgétaires. Au sein des directions locales, il n'existe pas de dossier unique qui donne une vue complète sur un investissement.

Les étapes qui précèdent et qui suivent l'engagement budgétaire font l'objet d'un suivi insuffisant. Les causes des retards ne sont pas enregistrées et ne sont pas documentées.

Par contre, l'exécution des chantiers fait l'objet d'un suivi régulier et documenté, notamment à travers l'application Delta.

Les clients ne sont pas systématiquement informés de l'avancement de leurs projets ou associés à leur réalisation. Les directions locales ne disposent pas d'instructions qui précisent les modalités de concertation avec les clients.

Quant aux entretiens, ils ne sont pas planifiés. Ils sont traités directement par les directions locales et ne font pas l'objet de procédures standardisées de traitement ou de rapportage.

Pour la Cour des comptes, une amélioration significative de la planification, du suivi et des échanges d'information avec les clients nécessite de développer et de généraliser les actions suivantes :

- estimer de manière réaliste la capacité de travail des directions locales ;
- prendre en considération les différentes étapes clés d'un dossier d'investissement, au besoin sur plusieurs années ;
- organiser une concertation systématique et périodique avec le client sur l'analyse de sa demande, les réponses que la Régie envisage d'apporter (par exemple, les cahiers des charges) et leur concrétisation (les délais de réalisation des travaux) ;
- tenir un dossier unique par investissement, avec un suivi des étapes et une documentation probante des décisions et délais ;
- créer un système d'information centralisé sur les travaux d'entretien ou de réparation à réaliser à la demande du client, ainsi que sur les investissements et travaux d'entretien à réaliser sur l'initiative de la Régie dans le cadre d'une gestion proactive.

Les applications informatiques (*Desk*, *Helpdesk* et *PMO*) de même que les actions prévues dans *Prismic* visent à renforcer l'enregistrement des demandes des clients et à améliorer le suivi ainsi que l'accès aux informations sur ce suivi. Leur développement et leur généralisation devraient être accélérés.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en néerlandais.  
*Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar. Het bestaat ook in het Nederlands.*

**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](http://www.courdescomptes.be)