


COMMUNIQUÉ DE PRESSE

22 JUIN 2023

Rapport au Parlement fédéral : Nouvelles prisons en partenariat public privé – Vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM



À la demande du Parlement, la Cour des comptes a examiné toutes les phases des partenariats public-privé (PPP) de construction des nouvelles prisons gérées par la Régie des bâtiments et le SPF Justice. En 2008, la surpopulation carcérale, la vétusté de certaines prisons et les marges budgétaires limitées avaient, en effet, conduit le gouvernement à privilégier un financement par un partenaire privé. Cinq prisons ont été construites et trois nouveaux projets sont en cours. Même si l'administration maîtrise mieux les PPP grâce à l'expérience accumulée, les ressources humaines affectées à la gestion de ces contrats complexes restent insuffisantes et l'appui de consultants demeure essentiel. En outre, la Régie n'a pas encore réalisé d'évaluation quantitative préalable comparant les coûts et avantages des contrats PPP à ceux de la gestion classique pour justifier la décision de recourir au PPP.

Afin de répondre à la dégradation des conditions de détention causée par la vétusté de certaines prisons et leur surpopulation, le conseil des ministres du 18 avril 2008 a adopté un masterplan visant à développer une infrastructure carcérale plus humaine. Pour construire les nouvelles prisons, la solution du partenariat public-privé (PPP) a été retenue. En l'occurrence, l'État confie à un partenaire privé certains aspects du projet par contrat DBFM (conception – *Design*, construction – *Build*, financement – *Finance* et maintenance – *Maintain*). Le choix du DBFM a notamment été influencé par les marges budgétaires réduites de l'État fédéral. Ce type de contrat permet, en effet, d'investir sans immédiatement accroître la dette publique ni détériorer le solde budgétaire. Les redevances sont étalées sur toute la durée du contrat. Cependant, les coûts de financement en PPP sont significativement supérieurs au coût du financement de l'État en gestion classique.

L'État paie périodiquement au partenaire privé une redevance de disponibilité, qui couvre l'investissement (coûts de conception, de construction et de financement), l'entretien et les services facilitaires (restauration, déchets et blanchisserie, etc.). En fin de contrat (25 ans), l'infrastructure est rétrocédée à l'État.

Les trois premières prisons (Marche, Leuze et Beveren) sont en service depuis près de dix ans. En 2022, les prisons de Haren et Termonde ont été également mises en service. En outre, les marchés pour les prisons d'Anvers, de Bourg-Léopold et de Vresse-sur-Semois sont en cours de passation. Celui de la prison de Verviers sera passé plus tard. Le coût total sur 25 ans

des neuf prisons est estimé à 3,8 milliards d'euros. Depuis leur mise en service, les cinq premières prisons ont augmenté la capacité et réduit la surpopulation carcérale, qui avait atteint un maximum de 24,1 % en 2013. En 2023, elle reste de 15,2 %.

Ressources humaines et organisation

La Cour des comptes a audité la maintenance des trois premières prisons en novembre 2018 (*Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé. Suivi par la Régie des bâtiments et le SPF Justice*, rapport à la Chambre des représentants). La Régie des bâtiments et le SPF Justice ne disposaient pas alors de profils techniques pour suivre la qualité de la maintenance des prisons. La situation reste similaire en 2023 : Régie et SPF manquent de personnel pour suivre l'exécution des contrats, notamment pour vérifier les autocontrôles du partenaire privé et réaliser des inspections.

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

Évaluation préalable au PPP

En 2008, l'urgence politique n'a pas favorisé la réalisation d'une évaluation préalable étayant le choix du PPP. Une telle évaluation, appelée *Value for money* (VFM), inclut deux dimensions : la qualité ou valeur sociale d'un projet et son coût. Elle rassemble les informations nécessaires pour démontrer que le PPP, malgré un surcoût financier significatif, constitue l'option la plus avantageuse pour l'État. Si la Régie des bâtiments a réalisé des évaluations préalables pour les prisons ultérieures, leur maturité insuffisante ne permet pas encore de démontrer la pertinence d'un PPP. Les avantages qualitatifs du PPP qui y sont recensés ne sont, en effet, pas objectivés pour permettre une comparaison chiffrée avec d'autres modes de commande publique.

Préparation des contrats

La Régie des bâtiments et le SPF Justice n'ont pas réalisé d'analyse de risques pour préparer les contrats. Or, l'absence d'une telle analyse prive l'État d'une évaluation de l'incidence financière du transfert des risques vers le partenaire privé. Pour la Cour des comptes, cette analyse est nécessaire pour une allocation optimale des risques entre le public et le privé.

La qualité des nouveaux contrats a été améliorée sur la base des leçons tirées des premières prisons. Une évaluation formelle ex post des contrats doit, toutefois, encore être réalisée pour examiner si les clauses des contrats suffisent pour maîtriser les risques et remédier aux problèmes rencontrés sur le terrain et, ainsi, améliorer la qualité des projets futurs.

Passation des contrats DBFM

Les rapports de sélection et d'attribution indiquent qu'aux différentes étapes des procédures de passation, les demandes de participation et les offres ont été assez nombreuses. La Cour des comptes en conclut que les marchés DBFM ont été attribués à la suite d'une mise en concurrence suffisante.

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

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

Suivi de la maintenance

L'audit de 2018 de la Cour des comptes avait montré des faiblesses dans le suivi de la maintenance des prisons en PPP. En outre, le manque d'implication des responsables locaux de la Régie des bâtiments et du SPF Justice avait nui à la définition adéquate des besoins et au suivi. Ces acteurs ont à présent été impliqués dans l'élaboration du programme des besoins pour les prisons de Bourg-Léopold et Vresse-sur-Semois, ce qui devrait faciliter la compréhension des activités de suivi par les agents chargés de leur mise en œuvre.

Les instruments de suivi, trop complexes et volumineux, sont inadaptés à la gestion quotidienne d'une prison. De plus, ils diffèrent de l'une à l'autre. La Régie des bâtiments doit développer un logiciel de gestion pour privilégier une approche commune, mais celui-ci n'est toujours pas disponible, et chaque prison continue d'utiliser les logiciels de gestion du partenaire privé.

La Cour des comptes constate des améliorations dans le suivi sur le terrain. Ainsi, une bonne coopération s'est instaurée au fil du temps avec les partenaires privés. Depuis 2018, des améliorations ont été apportées au dispositif de monitoring des objectifs de performance et des réunions de suivi mensuelles et trimestrielles permettent à présent de revoir la réalisation des objectifs et d'examiner les incidents.

Cependant, le suivi de la maintenance se limite surtout à la maintenance curative, c'est-à-dire à traiter les incidents signalés par le personnel et les détenus. Faute de ressources humaines, la maintenance préventive réalisée par le partenaire privé n'est pas assez contrôlée.

Rapportage au Parlement

Pour les prisons construites en DBFM, le Parlement vote les premiers crédits budgétaires nécessaires à l'imputation des redevances annuelles après que l'État s'est déjà engagé juridiquement en attribuant le marché. Les dépenses sont alors inéluctables et incompressibles durant 25 ans.

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

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

Par ailleurs, l'engagement juridique n'est pas repris dans la comptabilité générale. Or, l'opération devrait être enregistrée dans les engagements hors bilan de l'État. Le montant de ces engagements est estimé à 2,6 milliards d'euros au 31 décembre 2022.

Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le rapport « Nouvelles prisons en partenariat public privé – Vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM » a été transmis au Parlement. Ce rapport, la synthèse et ce communiqué de presse sont disponibles sur courdescomptes.be.