

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Cour des comptes recommande notamment de :

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

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

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

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

La Cour des comptes recommande notamment de :

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

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

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

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

La Cour des comptes recommande notamment de :

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

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

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

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

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

La Cour des comptes recommande notamment de :

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

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

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

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

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

La Cour des comptes recommande notamment de :

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

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