



Cour des comptes



Centralisation des achats fédéraux

Évaluation de la politique publique à travers la mise en place
du nouveau modèle commun de coopération



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, janvier 2022



Cour des comptes

Centralisation des achats fédéraux

Évaluation de la politique publique à travers la mise en place
du nouveau modèle commun de coopération



Rapport adopté le 19 janvier 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Centralisation des achats fédéraux – Évaluation de la politique publique à travers la mise en place du nouveau modèle commun de coopération

En Belgique, la centralisation des achats n'est pas une politique nouvelle. Depuis 2002, il existe au SPF Bosa une centrale pour les achats à caractère répétitif et d'un montant significatif (centrale de marchés pour services fédéraux – CMS). Toutes les institutions fédérales peuvent y recourir.

Dans le cadre du *redesign* de l'administration fédérale, le conseil des ministres du 3 juillet 2015 a approuvé la mise en route d'un trajet d'amélioration afin de coordonner les achats fédéraux de façon centralisée. Cette décision s'est traduite par l'adoption de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats.

Le modèle de coopération mis en place par l'arrêté royal vise à améliorer les instruments existants et à définir un cadre juridique pour son fonctionnement. Une planification pluriannuelle des besoins doit dorénavant anticiper et consolider les besoins susceptibles d'être centralisés. La centralisation des achats, sous sa forme actuelle, est entrée en vigueur en 2018.

La Cour des comptes a analysé la définition, le suivi et l'évaluation de la politique fédérale de centralisation des achats. Elle a examiné l'organisation mise en place pour favoriser la réalisation des objectifs de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 ainsi que la qualité du fonctionnement du modèle de coopération.

Dans leurs réponses au rapport de la Cour, la ministre de la Fonction publique et le SPF Bosa déclarent adhérer aux principaux constats et recommandations de l'audit. La Défense, le SPF Finances, le SPF Intérieur, le SPF Justice et le SPF Économie ainsi que son ministre ont répondu aux constats relatifs à la légalité et la régularité des contrats communs. Les autres ministres concernés n'ont pas répondu.

Définition, suivi et évaluation de la politique de centralisation

La Cour des comptes a constaté que la nouvelle politique de centralisation des achats n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante permettant de définir des objectifs clairs et mesurables. Dès lors, il n'est pas aisé d'en suivre les résultats. Néanmoins, même si aucun dispositif fiable

et complet d'évaluation de la politique de centralisation des achats n'a été prévu, les acteurs concernés ont formulé d'initiative des pistes d'amélioration.

La centralisation se limite à réaliser des achats en commun sans en mesurer l'incidence économique sur le budget de l'État fédéral. Si l'objectif de réaliser 40 % d'achats communs en 2023 a le mérite d'exister, il est difficile d'en assurer le suivi, faute de définition claire des achats fédéraux et des acteurs concernés.

En outre, selon la Cour des comptes, les contrats communs n'entraînent pas nécessairement une baisse des prix, notamment en raison de la difficulté d'harmoniser les conditions et les modalités techniques des marchés communs. Les acteurs concernés partagent ce constat.

L'absence d'un suivi centralisé et exhaustif de l'exécution des contrats communs entraîne un risque de sous-utilisation des contrats ou, au contraire, de dépassement des quantités prévues dans le cahier spécial des charges. Le projet Beceps, l'outil informatique censé collecter les besoins des participants et suivre l'exécution des contrats, n'a pas abouti et les banques de données fédérales telles que Fedcom et e-catalogue, ne suffisent pas à garantir un suivi efficace de l'utilisation des contrats communs.

La Cour des comptes conclut que, trois ans après son lancement, la nouvelle politique de centralisation des achats peine à générer des résultats en termes d'efficacité (économies budgétaires) et d'efficience (diminution du nombre de procédures d'achat individuelles et de l'effectif d'acheteurs fédéraux). En effet, bien qu'elle ait permis une centralisation croissante des achats fédéraux, qui se traduit par une augmentation progressive du nombre de contrats communs, la part des dépenses effectuées via les contrats communs reste faible. Ainsi, les achats communs ont été estimés à 7,8 % des dépenses de l'administration fédérale en 2020 et à 10,1 % en 2021.

La Cour des comptes recommande d'améliorer la qualité des objectifs, du suivi et de l'évaluation de la politique ainsi que de mieux définir les achats et les acteurs concernés par le modèle de coopération.

Mise en œuvre de la politique de centralisation

La Cour des comptes a constaté que, malgré la consolidation et l'analyse des plans pluriannuels des administrations, il n'est pas encore possible d'identifier et de programmer les besoins à mutualiser et les gains attendus en matière d'économies budgétaires et de fonctionnement. Sans une meilleure anticipation et planification des besoins, le risque de rupture d'approvisionnement engendré par la longueur des procédures de concertation sur les contrats communs n'est pas maîtrisé.

En ce qui concerne l'organisation des contrats communs, la plupart des participants « actifs » s'y joignent passivement sans en prendre le « lead ». Cette situation s'explique par le manque d'effectifs et d'une compétence de base chez plusieurs participants actifs. Dans la pratique, ce sont toujours les mêmes entités qui organisent les contrats communs.

À travers son analyse d'une sélection de contrats communs, la Cour des comptes a constaté que la mise en place du nouveau modèle de coopération n'a pas d'incidence directe et systématique

sur la réduction des risques de non-respect de la législation. Ainsi, la Cour a relevé des lacunes dans la préparation, la passation et l'exécution des six marchés communs analysés. Or, les marchés communs induisent un effet démultiplicateur, tant pour les bonnes pratiques que pour les lacunes. Le mode de fonctionnement actuel ne garantit donc pas une maîtrise suffisante de la passation et de l'exécution du contrat commun.

La Cour des comptes conclut dès lors que plusieurs limites affectent l'efficacité du modèle de coopération. Ces limites sont par ailleurs relevées par le SPF Bosa, par le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF) et par l'Inspection des finances.

Pour remédier à ces faiblesses, la Cour des comptes recommande d'attribuer au SPF Bosa le rôle d'organisation et de suivi de tous les contrats communs avec le soutien du CSAF et des réseaux de concertation tactique et opérationnelle des achats fédéraux (CTAO). Elle formule également des recommandations afin d'améliorer la qualité de la planification pluriannuelle des besoins, l'interaction avec l'Inspection des finances et la gestion des délais. Afin de vérifier le respect de l'utilisation obligatoire des marchés communs et d'assurer une meilleure transparence, elle recommande également au SPF Bosa de publier la liste de tous les marchés publics (communs ou individuels) en cours d'exécution des participants actifs.

Dans sa réponse, la ministre de la Fonction publique confirme que le modèle actuel ne permet pas de réaliser les gains d'efficacité espérés et que l'arrêté royal du 22 décembre 2017 doit être révisé en ce sens. Elle marque également son accord concernant une implication accrue du SPF Bosa, tant pour la passation des marchés communs que pour la centralisation du suivi des commandes, moyennant un renfort de son effectif.

Table de matières

Chapitre 1

Introduction	13
1.1 Initiatives de centralisation des achats fédéraux	13
1.1.1 Avant l'arrêté royal du 22 décembre 2017	13
1.1.2 Nouveau modèle commun de coopération issu de l'arrêté royal du 22 décembre 2017	15
1.2 Audits de la Cour des comptes	16
1.2.1 Audit de 2005 et suivi de 2008	16
1.2.2 Audit de 2020	17

Chapitre 2

Définition, suivi et évaluation de la politique de centralisation	21
2.1 Définition des objectifs	21
2.1.1 Analyses préparatoires	21
2.1.2 Objectifs poursuivis	23
2.1.3 Qualité des objectifs	24
2.1.4 Achats et acteurs	25
2.2 Suivi des objectifs	27
2.2.1 Sources de données	27
2.2.2 Indicateurs de suivi	30
2.2.3 Qualité du suivi	34
2.3 Initiatives d'évaluation	35
2.3.1 Groupe de travail Think-tank	35
2.3.2 Inspection des finances	36
2.3.3 Ministre de la Fonction publique	36
2.4 Constats, conclusions et recommandations	36
2.4.1 Constats et conclusions	36
2.4.2 Recommandations	38

Chapitre 3

Mise en œuvre de la politique de centralisation	39
3.1 Procédures mises en place	39
3.1.1 Participants actifs	39
3.1.3 Réseaux de concertation	40
3.1.4 Centre de services Procurement	41
3.2 Planification pluriannuelle des besoins	41
3.3 Proposition de contrats communs	42
3.4 Organisation des contrats communs	44
3.4.1 Participation aux contrats communs	44
3.4.2 Désignation du SPF Lead	45
3.4.3 Durée de passation des contrats communs	46
3.5 Conformité des marchés publics conclus dans le cadre du nouveau modèle de coopération	47
3.5.1 Marchés communs analysés	47
3.5.2 Incidence du nouveau modèle sur le respect de la législation	48
3.5.3 Analyse des étapes des marchés communs	49

3.6	Constats, conclusions et recommandations	53
3.6.1	Constats et conclusions	53
3.6.2	Recommandations pour améliorer le modèle de coopération	54
Chapitre 4		
Conclusion générale et recommandations		55
4.1	Conclusion générale	55
4.2	Recommandations	57
Annexe		
Réponse de la ministre de la Fonction publique		61

Centralisation des achats fédéraux

Évaluation de la politique publique à travers la mise en place
du nouveau modèle commun de coopération

Chapitre 1

Introduction

1.1 Initiatives de centralisation des achats fédéraux

Les pouvoirs publics peuvent réaliser des économies en effectuant des achats groupés. L'achat de volumes élevés permet en principe d'obtenir des prix plus avantageux et de réduire les frais d'achat vu que la procédure n'est appliquée qu'une fois.

Dans le cadre de l'optimisation du fonctionnement des pouvoirs publics fédéraux (*redesign*), le conseil des ministres du 3 juillet 2015 a approuvé la mise en route d'un trajet d'amélioration pour coordonner les achats fédéraux de façon centralisée.

La mise en œuvre de ce trajet s'est concrétisée par l'adoption de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats¹.

Cet arrêté royal crée un modèle de coopération fédéral pour gérer des contrats communs d'achat de fournitures et de services.

1.1.1 Avant l'arrêté royal du 22 décembre 2017

La centralisation des achats n'est pas neuve. L'État belge a pris plusieurs initiatives au fil du temps pour rencontrer les besoins logistiques de ses administrations.

1.1.1.1 Bureau fédéral des achats

Le Bureau fédéral d'achats (BFA) a été créé en 1977. Il était chargé de l'achat et du contrôle de la qualité des fournitures et des biens destinés aux services publics, y compris provinciaux et communaux². Dans ce modèle organisationnel, le recours au BFA était obligatoire pour tous les achats d'un service de l'administration fédérale.

Le BFA comptait une centaine de collaborateurs. Il passait des commandes et payait les fournisseurs au moyen d'un fonds spécial³ alimenté par les départements acheteurs à partir de leurs budgets.

¹ Cet arrêté royal est entré en vigueur le 26 janvier 2018 ; il est dénommé « arrêté royal du 22 décembre 2017 » dans la suite de ce rapport.

² Arrêté royal du 22 février 1977 relatif à l'Office central des fournitures et arrêté ministériel du 30 mars 1978 fixant les conditions autorisant l'Office central des fournitures à remplir sa mission au profit des provinces, des communes, des fédérations et agglomérations de communes, des établissements publics et des associations de droit public.

³ Un fonds spécial repris à l'article 63.01A de la loi du 14 juillet 1951 contenant le budget extraordinaire de 1950 couvrait les dépenses à engager par le ministère de la Fonction publique de l'époque en vue d'approvisionner en imprimés, fournitures de bureau, combustibles, mobilier, effets d'habillement, etc. les départements ministériels et autres services publics.

1.1.1.2 Ancien modèle d'achats en commun FOR CMS

Le BFA a été supprimé le 15 mai 2002 dans le cadre de la réforme Copernic et de la responsabilisation des SPF. Ces derniers ont pris complètement en charge le traitement opérationnel de leurs achats. Le service Contrats-cadres multi-SPF (FOR CMS) a été créé au SPF Personnel et Organisation (P&O) pour mettre en œuvre un nouveau modèle de fonctionnement pour les achats communs. Il est assisté par le réseau de concertation Achats fédéraux et la cellule Conseil et Politique d'achats (CPA)⁴.

Le service FOR CMS offre aux SPF et aux autres services fédéraux des contrats ouverts pour des fournitures et des services en grande quantité et à caractère répétitif, lorsqu'une économie d'échelle peut être réalisée.

Dans ce modèle, le FOR CMS passe le marché et les SPF intéressés sont responsables de son exécution (commande, réception et paiement).

Le réseau de concertation Achats fédéraux se compose des SPF, des SPP, de la Défense et de la Police fédérale. Il signale les possibilités d'achats communs à la demande de deux départements au moins. Le contrat peut être passé par le FOR CMS. Si un SPF le souhaite, il peut prendre l'initiative de conclure un contrat-cadre et en assurer la gestion. C'est le principe du « SPF Lead », où le pouvoir adjudicateur est responsable du marché commun.

La cellule Conseil et Politique d'achats conseille les SPF qui passent leurs propres marchés publics. Elle met à leur disposition, entre autres, des modèles de cahiers spéciaux des charges et d'autres documents nécessaires pour passer des marchés publics.

Les achats communs se caractérisaient par les principes suivants :

- Les pouvoirs publics non fédéraux qui pouvaient effectuer des achats dans le cadre des anciens contrats du BFA sont exclus⁵.
- Les services publics intéressés par les contrats communs du FOR CMS sont responsables de l'exécution du marché (commande, réception et paiement).
- La création du réseau de concertation Achats fédéraux a permis d'impliquer davantage les utilisateurs dans la proposition de nouveaux contrats et dans les commissions techniques d'analyse des offres.
- Le modèle introduit le principe du « SPF Lead » pour l'organisation d'autres contrats que ceux du FOR CMS.
- Les services de l'autorité fédérale⁶ choisissent de faire appel ou non aux marchés publics passés par le FOR CMS, ce qui n'était pas le cas avec le BFA. Ils n'ont pas d'obligation d'achat et ne doivent pas justifier leur choix de ne pas recourir à un contrat-cadre.

⁴ Les missions du FOR CMS et de la CPA sont inscrites dans l'arrêté royal du 11 mai 2001 portant création du service public fédéral Personnel et Organisation.

⁵ Sauf les zones et écoles de police (dans le cadre du service de police intégré) ainsi que les zones de secours (qui dépendent de l'autorité fédérale).

⁶ SPF, SPP, Défense, établissements scientifiques, OIP et autres institutions fédérales.

1.1.2 Nouveau modèle commun de coopération issu de l'arrêté royal du 22 décembre 2017

L'arrêté royal du 22 décembre 2017 a créé un modèle de coopération fédéral pour réaliser des achats communs. Ce modèle ne remplace pas l'ancien modèle géré par le FOR CMS, la CPA et le réseau de concertation Achats fédéraux. Il apporte un cadre juridique plus contraignant, la participation au modèle devenant obligatoire.

L'arrêté royal du 22 décembre 2017 a mis en place un modèle d'achat fédéral « hybride », qui repose sur trois piliers :

1. le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF), qui assure la concertation fédérale en matière d'achats, identifie les besoins communs des entités fédérales, les coordonne et prend des décisions en la matière ; des participants des principales institutions fédérales y siègent (voir le [point 3.1.3](#)) ;
2. les réseaux de concertation tactique et opérationnelle des achats fédéraux (CTOA), qui centralisent et professionnalisent le processus d'achat dans les entités fédérales ; un CTOA est créé pour chaque besoin commun (contrat commun ou domaine spécifique) ; il se compose de l'entité qui passe le marché public et de participants d'autres institutions fédérales ; ensemble, ils rédigent le cahier spécial des charges (voir le [point 3.1.3](#)) ;
3. le centre de services Procurement (CSP), qui soutient les entités fédérales dans leurs achats et joue un rôle de coordination et de suivi pour le modèle d'achat commun ; il gère également la centrale d'achat FOR CMS (voir le [point 3.1.4](#)).

Seuls les marchés publics de services et de fournitures des secteurs classiques⁷ sont concernés, sauf :

- les marchés publics qualifiés de « stratégiques » ou de « confidentiels » par le pouvoir adjudicateur concerné ainsi que les marchés déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, conformément à des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, ou lorsque la protection des intérêts essentiels du pays l'exige ;
- les marchés publics dont les spécificités justifient leur passation sur un territoire étranger par des représentations diplomatiques et consulaires.

Le modèle de coopération hybride de 2017 prévoit deux types de participants :

- les participants actifs (SPF, SPP et Défense), dont la participation au modèle de coopération est obligatoire et qui peuvent être désignés comme SPF Lead pour passer un contrat commun ; ils doivent obligatoirement recourir aux contrats communs attribués en fonction de leurs besoins ; lorsque le besoin n'est pas commun, un participant actif peut lancer une procédure d'acquisition individuelle (voir le [point 3.1.1](#)) ;
- les participants passifs (organismes administratifs publics, comme l'Afscs, Sciensano, le Bureau fédéral du plan, les institutions publiques de sécurité sociale, la Régie des

⁷ Titre 2 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics. L'arrêté de 2017 ne s'applique donc pas aux marchés de travaux, concessions de services et concessions de travaux, ni aux marchés relevant des secteurs spéciaux (titre 3 de la loi du 17 juin 2016) et des domaines de la défense et de la sécurité (loi du 13 août 2011).

bâtiments, la Police fédérale et les autres pouvoirs adjudicateurs fédéraux, tels que la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État, le Conseil supérieur de la justice, Egov, Smals, Astrid, Bozar...), qui peuvent adhérer à un contrat commun à condition de conclure une convention d'adhésion préalable à la passation de chaque marché commun (voir le [point 3.1.2](#)).

Chaque participant actif doit :

- mettre en place une gestion centrale des achats permettant de mettre en œuvre la politique fédérale d'achats et la gestion des contrats communs ; ces processus internes doivent centraliser, enregistrer, approuver et suivre les besoins du pouvoir adjudicateur ;
- établir une planification pluriannuelle revue chaque année, qui comprend au minimum l'estimation des besoins globaux en quantités et leur estimation budgétaire ;
- désigner un coordinateur stratégique ;
- motiver sa décision de lancer une procédure de passation pour des fournitures ou services similaires à ceux d'un contrat commun, s'il ne souhaite pas participer au contrat.

La politique de centralisation des achats concerne toutes les organisations publiques fédérales visées par l'arrêté royal de 2017, qu'elles soient participant actif ou passif au modèle de coopération commun.

1.2 Audits de la Cour des comptes

1.2.1 Audit de 2005 et suivi de 2008

La Cour des comptes a audité la politique de centralisation des achats en 2005⁸ et présenté un suivi de recommandations en 2008⁹.

En 2005, elle constatait que le FOR CMS travaillait de manière professionnelle et respectait la réglementation relative aux marchés publics. Il n'avait toutefois pas d'informations suffisantes sur l'utilisation des contrats-cadres. Celles disponibles étaient trop peu exploitées. Il n'existait pas d'instrument permettant d'évaluer les économies d'échelle réalisées, ni de critères explicites et élaborés pour décider de conclure ou non un contrat-cadre.

Même si des améliorations ont été apportées, la Cour des comptes a relevé en 2008 que, sur certains points essentiels, le FOR CMS n'avait guère, voire pas du tout, progressé. Tant l'utilisation des contrats-cadres existants que la conclusion de nouveaux contrats étaient susceptibles d'être améliorées, de sorte que de nombreuses économies potentielles restaient inexploitées. Ce sont surtout les grands SPF qui recouraient peu aux contrats-cadres du FOR CMS.

⁸ Cour des comptes, *Les contrats-cadres. Le fonctionnement du service Contrats-cadres multi-SPF examiné sous l'angle de la bonne gestion et de la légalité*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, mai 2005, 50 p., www.courdescomptes.be.

⁹ Cour des comptes, *Contrats-cadres. Suivi de recommandations formulées antérieurement au sujet des contrats-cadres*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, février 2008, 45 p., www.courdescomptes.be.

La Cour des comptes a également analysé la passation et l'exécution de certains contrats-cadres de la centrale d'achat FOR CMS du SPF Personnel et Organisation en 2014¹⁰.

1.2.2 Audit de 2020

Cet audit analyse les objectifs de la politique de centralisation des achats mise en œuvre dans le cadre du trajet d'optimisation de l'administration fédérale. Il analyse la définition et le suivi de ces objectifs ainsi que les initiatives d'évaluation mises en place. Il vérifie si les gains d'économie et d'efficacité attendus ont été atteints ([chapitre 2](#)).

Il analyse l'organisation que l'administration fédérale a mise en place pour favoriser la réalisation des objectifs de centralisation des achats. Il examine aussi si l'organisation et les mécanismes du modèle commun ont permis de professionnaliser la fonction d'achat et de réduire ainsi les risques relatifs à la légalité des marchés ([chapitre 3](#)).

La Cour des comptes a également examiné la légalité de six contrats passés dans le cadre du modèle commun (voir le [point 3.5](#)).

Le fonctionnement du G-Cloud, un ensemble de projets de synergies informatiques de l'autorité fédérale, n'a pas été examiné dans cet audit. Seuls les achats ICT délégués par le G-Cloud au CSAF, soumis également à l'arrêté royal de 2017, sont examinés.

1.2.2.1 Questions d'audit

La Cour a organisé ses travaux d'audit de façon à répondre aux quatre questions suivantes :

1. Des objectifs d'économie et d'efficacité ont-ils été définis pour la politique de centralisation des achats et, si oui, ont-ils été rencontrés ?
2. Une organisation efficace a-t-elle été mise en place afin de favoriser la réalisation des objectifs ?
3. Un suivi efficace de la réalisation des objectifs est-il mis en œuvre et des adaptations réalisées ?
4. Les contrats passés dans le cadre du modèle commun respectent-ils la législation relative aux marchés publics ?

¹⁰ Cour des comptes, « Marchés publics via la centrale d'achats FOR CMS », *171^e Cahier*, Volume I – Commentaires, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2014, p. 303-308, www.courdescomptes.be.

1.2.2.2 Normes d'audit

Les principales normes qui ont servi de référentiel pour répondre aux questions d'audit sont :

- l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats ;
- les bonnes pratiques en matière de cycle de politique publique ;
- les normes de bonne gestion ;
- pour l'analyse de régularité des marchés publics communs : les normes applicables aux marchés publics examinés, à savoir :
 - la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ;
 - l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ;
 - l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics ;
 - la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

1.2.2.3 Méthodes d'audit

La Cour des comptes a examiné le fonctionnement du CSAF. Elle a plus spécifiquement interrogé cinq participants actifs au modèle commun : SPF Bosa, SPF Finances, Défense, SPF Économie et SPF Intérieur. Ces cinq participants ont été sélectionnés en fonction du volume et de l'importance budgétaire de leurs achats ainsi que de leur rôle de SPF Lead dans les contrats communs examinés.

La Cour a utilisé les méthodes suivantes :

- analyse de la documentation relative à la préparation, à l'exécution et au suivi de la politique fédérale d'achats centralisés ;
- analyse des données relatives aux contrats communs (contrats proposés/conclus, importance financière, nombre de commandes, montants) ;
- analyse des plans pluriannuels ;
- entretiens avec des fonctionnaires du service CSP du SPF Bosa ;
- entretiens avec des représentants de cinq participants actifs au CSAF ;
- entretiens avec des inspecteurs des Finances ;
- examen de six contrats communs afin d'évaluer le respect de la réglementation des marchés publics au regard des mesures de centralisation des marchés ;
- entretiens avec le service d'audit interne fédéral (FAI) et analyse de la documentation relative à la gestion du projet Beceps.

1.2.2.4 Calendrier de l'audit

1 ^{er} juillet 2020	Annnonce de l'audit au ministre de la Fonction publique et au président du comité de direction du SPF Bosa
De juillet 2020 à octobre 2021	Travaux d'audit
20 octobre 2021	Envoi de l'avant-projet de rapport à la ministre de la Fonction publique et au président du comité de direction du SPF Bosa
17 novembre 2021	Réponse du SPF Bosa
30 novembre 2021	Réponse de la ministre de la Fonction publique

Dans leurs réponses au rapport de la Cour des comptes, la ministre de la Fonction publique et le SPF Bosa ont exprimé leur adhésion aux principaux constats et recommandations de l'audit.

Chapitre 2

Définition, suivi et évaluation de la politique de centralisation

Dans ce chapitre, la Cour des comptes analyse la définition des objectifs de la politique de centralisation des achats mise en œuvre dans le cadre de l'optimisation de l'administration fédérale, notamment si les gains d'économie et d'efficacité attendus ont été définis et s'ils ont été atteints. Elle examine le suivi des objectifs et les initiatives d'évaluation mises en place.

2.1 Définition des objectifs

Dans le cadre de l'optimisation des organisations fédérales (*redesign*), le conseil des ministres du 3 juillet 2015 a approuvé le trajet 1 d'optimisation des achats fédéraux coordonnés de façon centralisée.

2.1.1 Analyses préparatoires

Suite à cette décision, deux analyses ont été réalisées pour évaluer le fonctionnement du modèle existant et proposer des objectifs pour le nouveau modèle.

2.1.1.1 Analyse « as is » du SPF P&O

Le SPF P&O (actuel SPF Bosa) a analysé la situation existante (« as is ») en 2016¹¹. Il est parti du constat que le service FOR CMS n'achetait que 5 % des dépenses du gouvernement fédéral susceptibles d'être centralisées. Il ne pouvait par ailleurs pas proposer des domaines d'achat supplémentaires vu ses ressources humaines limitées (4 équivalents temps plein).

Son analyse comportait deux volets :

- 1) un état des lieux de l'organisation des services d'achat et de leur fonctionnement dans les SPF et SPP, à la Défense et dans la Police fédérale ;
- 2) une analyse du potentiel d'économies et d'amélioration de l'efficacité des achats.

¹¹ SPFP&O, *Redesign Traject 1 Centraal gecoördineerde federale aankopen. Finaal rapport. As/Is Analyse*, décembre 2016, note « AS IS Traject1_Federal_redesign_As_Is_eindrappport_v20161209_vFINAL », document interne, 98 p.

L'analyse des dépenses d'achat effectuées en 2015 et des marchés publics qui se terminent entre le 1^{er} septembre 2017 et le 31 décembre 2019 a abouti aux constats suivants :

- 15 à 20 % des dépenses étaient liées à l'informatique, 25 à 30 % aux services facilitaires (nettoyage, maintenance...) et 10 à 15 % à des dépenses spécifiques (par exemple, les munitions pour la Défense et la Police fédérale). Les autres dépenses (entre 35 et 50 %) comprenaient les services professionnels, le matériel de bureau, d'impression et de copie, etc. Comme ces achats pouvaient être standardisés, le potentiel de contrats communs semblait important.
- Les contrats pluriannuels de plus de 85.000 euros (HTVA) ne couvraient que 18,45 % des dépenses annuelles de 2,036 milliards d'euros¹², mais offraient un potentiel direct d'économies, à condition de planifier les contrats communs.

L'analyse prévoyait toutefois de réaliser, lors de l'étape « *to be* » de la mission confiée à un consultant externe (voir le [point 2.1.1.2](#)), une analyse approfondie des documents contractuels pour estimer plus précisément les économies budgétaires potentielles¹³. Cette partie « *to be* » n'a pas été réalisée par le SPF P&O.

2.1.1.2 Étude d'un consultant externe

En 2017, le ministre de la Fonction publique a désigné un consultant externe pour réaliser une étude sur les économies potentielles à tirer de la mise en œuvre du trajet 1¹⁴.

Son étude se base tout d'abord sur les améliorations de la gestion des commandes, des fournisseurs et des factures pour réaliser des économies. Selon les projections de cette étude, les économies cumulées pourraient atteindre 3,3 millions d'euros en 2023¹⁵. Elles dépendent toutefois de la mise en place d'une plateforme informatique pour gérer les achats communs. Or le projet de plateforme Beceps de centralisation des achats a été abandonné (voir le [point 2.2.1.3](#)).

Concernant les achats communs, l'étude part de l'hypothèse qu'ils permettraient de réduire les prix de 5 à 15 % et que les achats en commun augmenteraient d'année en année pour atteindre un taux de pénétration de 40 % en 2023. En appliquant ces pourcentages à l'ensemble des dépenses centralisables (« spend fédéral »)¹⁶, les économies budgétaires cumulées s'élèveraient à 191 millions d'euros d'ici 2023.

¹² Les 2,036 milliards d'euros proviennent des SPF, des SPP, de la Défense et de la Police fédérale et excluent tous les frais engagés par les organismes d'intérêt public ou les institutions publiques de sécurité sociale. En intégrant ces deux catégories, les dépenses s'élèveraient à environ 2,5 milliards.

¹³ SPFP&O, *Redesign Traject 1 Centraal gecoördineerde federale aankopen. Finaal rapport. As Is Analyse*, décembre 2016, note « AS IS Traject 1_Federal_redesign_As_Is_eindrappport_v20161209_vFINAL », document interne, p. 92 et 94.

¹⁴ Le rapport a été soumis au gouvernement de l'époque. La Cour des comptes n'a toutefois pas pu l'examiner, puisque le SPF Bosa n'a pas pu le lui procurer. Les données examinées par la Cour se basent sur un fichier Excel contenant les estimations.

¹⁵ SPF Bosa, *Note de politique d'achat*, note au conseil des ministres du 12 février 2020, point 4.2 Objectifs financiers.

¹⁶ Le consultant externe estimait le « spend fédéral » à 1.424.277.084 millions d'euros en 2017.

Le SPF Bosa a repris ces estimations dans sa note de politique d'achat (voir le [point 2.1.2.2](#)), alors qu'il estime lui-même que l'hypothèse de réduction de prix de 5 à 15 % n'est pas réaliste et que les économies budgétaires potentielles sont surestimées. En effet, les dépenses fédérales sur lesquelles les estimations se basent sont surestimées¹⁷, ce qui fragilise les économies potentielles.

2.1.2 Objectifs poursuivis

2.1.2.1 Au niveau politique

Le conclave budgétaire de 2015 a décidé de démarrer le projet de *redesign* avec huit trajets distincts¹⁸. La centralisation des achats a été reprise dans le trajet 1. Les économies budgétaires projetées s'élevaient à 550 millions d'euros d'ici 2018¹⁹ pour l'ensemble du projet, sans mentionner de répartition entre les huit trajets.

L'arrêté royal du 22 décembre 2017 qui concrétise le trajet 1 poursuit quatre objectifs :

1. accroître l'efficacité des formes existantes d'achats fédéraux communs pour les marchés publics de services et de fournitures ;
2. mettre en œuvre un modèle de coopération efficace entre les services publics existants sur la base d'un modèle consensuel ;
3. améliorer le taux de participation des PME dans les marchés publics ;
4. promouvoir la durabilité des marchés publics de services et de fournitures.

Dans sa note de politique générale de 2019, le ministre de la Fonction publique estimait par ailleurs que le nouveau cadre réglementaire entré en vigueur en 2018 permettrait de réaliser conjointement jusqu'à 40 % des achats fédéraux en 2023.

2.1.2.2 Au niveau du réseau de concertation stratégique des achats fédéraux

Le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF) est chargé de prendre les décisions stratégiques nécessaires pour atteindre les quatre objectifs de l'arrêté royal de 2017. Il se concerta avec les coordinateurs stratégiques désignés par les administrations fédérales. Ces décisions doivent être traduites en objectifs chiffrés.

Les coordinateurs stratégiques du CSAF proposent la politique fédérale d'achat des participants actifs sur la base du travail préparatoire du centre de services Procurement (CSP). La politique est ensuite validée par les plus hauts responsables administratifs et approuvée en conseil des ministres²⁰.

¹⁷ Ces dépenses extraites des données Fedcom n'ont pas été suffisamment affinées. Elles prennent ainsi en compte des dépenses non relatives aux marchés publics (subsidés, loyers, jetons de présence...), les données relatives à tous les acteurs, y compris celles des participants passifs, et certaines dépenses hors du champ d'application de l'arrêté royal de 2017 (informatique, secteurs spéciaux, dépenses à l'étranger).

¹⁸ SPF Bosa, *Optimisation : les 8 trajets en détail*, page mise à jour le 3 juillet 2015, <https://fedweb.belgium.be>.

¹⁹ SPF Chancellerie, conseil des ministres, tableau Conclave budgétaire, 28 août 2015, p. 22.

²⁰ Article 8 de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats.

La première note de politique d'achat 2019-2020 que le CSAF a présentée a été approuvée en conseil des ministres le 30 août 2019 et actualisée en juin 2020. Elle définit les axes de la politique fédérale d'achat 2019-2020 :

- « Une politique d'achats Smart²¹ implique l'ancrage du modèle d'achat commun, la définition et la suppression progressive de l'exposition à des contrats à risque, la responsabilisation des fournisseurs de l'administration pour la mise en œuvre de réductions des coûts.
- Il convient de générer des économies supplémentaires sur les achats au moyen d'une analyse des contrats publics existants ainsi que de mettre spécifiquement l'accent sur une gestion facilitaire adéquate.
- Une politique d'achats cohérente au niveau des fournisseurs implique non seulement une discipline en matière de paiements, mais aussi la participation des PME, la durabilité des achats ainsi que des marchés publics innovants.
- Le renforcement de la compétence en matière de procurement des services publics fédéraux se fera principalement par l'organisation de nouvelles formations : prospection de marché, techniques de négociation, la captation et l'expression du besoin ainsi que l'application du trajet 1 en pratique. »

La note définit par ailleurs des indicateurs de performance de fonctionnement du modèle commun (voir le [point 2.2.2](#)). Elle reprend, comme indicateurs financiers, les estimations d'économies budgétaires réalisées par le consultant externe en 2017. Leur réalisation n'est toutefois pas suivie.

2.1.3 Qualité des objectifs

La Cour des comptes constate que les objectifs sur les résultats à atteindre, dont les économies budgétaires en termes d'efficacité et d'efficience, ne sont pas suffisamment déclinés pour pouvoir être mesurés. Les seules estimations budgétaires disponibles sont celles de l'étude du consultant externe de 2017, qui sont calculées sur la totalité des dépenses fédérales sans distinguer les catégories d'achats (voir le [point 2.1.1.2](#)).

Faute d'objectif mesurable, le CSAF n'évalue pas la réalisation des économies d'échelle et budgétaires lors d'une proposition de contrat commun ou à la fin du contrat.

Le seul objectif chiffré a été défini par le ministre de la Fonction publique dans sa note de politique générale de 2019. Il vise à réaliser de 25 à 40 % d'achats en commun en 2023.

Suivre un objectif chiffré est par ailleurs difficile sans définition claire des achats fédéraux et des acteurs concernés²². De même, une définition claire de la notion de PME est nécessaire, puisqu'un des objectifs de l'arrêté royal de 2017 est d'améliorer le taux de participation

²¹ Smart signifie spécifique, mesurable, acceptable, réaliste et temporellement défini.

²² Il faut déterminer s'il s'agit de tous les achats fédéraux ou seulement de ceux prévus par l'arrêté royal du 22 décembre 2017. De même, il importe de savoir si tous les participants actifs et passifs sont concernés.

des PME dans les marchés publics. La Belgique compte plus de 99 %²³ de PME. Dès lors, l'indicateur visant à favoriser la participation des PME n'est pas pertinent. Pour la Cour des comptes, l'indicateur pourrait être affiné selon les subdivisions européennes de la PME²⁴.

Dans son analyse d'une sélection de contrats communs (voir le [point 3.5](#)), la Cour des comptes constate également que, dans certains cas, la centralisation des achats n'a pas réduit les coûts chez certains participants. Cette situation s'explique par la difficulté de standardiser les besoins, qui diffèrent pour certains participants, ce qui augmente le coût unitaire du service rendu. C'est notamment le cas pour le contrat commun de gestion des déchets (Tofa 9A, voir le [point 3.5.1](#)).

2.1.4 Achats et acteurs

2.1.4.1 Achats concernés

Les achats ICT²⁵ ne sont pas gérés par le CSAF, mais par le G-Cloud, un ensemble de projets de synergies informatiques de l'autorité fédérale. Or, ils représentent en moyenne 30 % des achats fédéraux.

Le G-Cloud est une structure de concertation comparable au CSAF et permet également de centraliser les achats, mais son fonctionnement n'est pas régi par l'arrêté royal de 2017. Par ailleurs, pour les achats gérés par le G-Cloud, un participant passif peut organiser un contrat commun en tant que SPF Lead, alors que ce n'est pas le cas pour les achats réalisés dans le cadre du CSAF.

²³ SPF Économie, *Tableau de bord des PME et des entrepreneurs indépendants (2019)*, p. 12-13, <https://economie.fgov.be>. La définition européenne des PME selon la recommandation 2003/361/CE se fonde sur trois critères : le nombre de salariés, le chiffre d'affaires annuel et le total du bilan annuel. L'Observatoire des PME du SPF Économie recourt le plus souvent au critère du nombre de salariés pour définir une PME (moins de 250 salariés).

²⁴ Commission européenne, *Recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises*, *Journal officiel de l'Union européenne L 124*, 20 mai 2003, p. 0036 – 0041, www.eur-lex.europa.eu :

- Une microentreprise emploie moins de 10 personnes et son chiffre d'affaires/bilan n'excède pas 2 millions d'euros.
- Une petite entreprise emploie moins de 50 personnes et son chiffre d'affaires/bilan n'excède pas 10 millions d'euros.
- Une moyenne entreprise emploie moins de 250 personnes et son chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ou son bilan 43 millions d'euros.

²⁵ Selon le rapport au Roi de l'arrêté royal du 22 décembre 2017, il faut entendre par ICT tout ce qui a trait aux systèmes d'information, de télécommunication et à leur sécurité. Cela comprend à la fois le matériel, le logiciel et les services. Vu le besoin d'une expertise spécifique concernant les marchés ICT, il est souhaitable que la coordination de ceux-ci soit assurée par la structure de coordination existante (G-Cloud). Ceci ne signifie cependant pas que les participants et, donc, aussi le centre de services Procurement, ne peuvent pas passer de contrats ICT communs. Il est tout à fait possible, et même souhaitable, que le délégué visé à l'article 4, § 1^{er}, 2^o, convienne avec le CSAF que, pour certains appareils (smartphones, clés USB, docking stations...) ou consommables (toners pour imprimantes...), la coordination s'effectue par le modèle de coopération. La structure de coordination ICT doit principalement se consacrer, en tant que centrale d'achat, aux marchés qui requièrent les connaissances de spécialistes ICT.

Pour répartir les achats ICT entre le modèle de coopération et le G-Cloud, les présidents du CSAF et du G-Cloud ont conclu des accords sur la base des critères suivants :

- via le G-Cloud : marchés qui requièrent des connaissances ICT spécifiques ;
- via le CSAF : marchés qui ne requièrent aucune connaissance ICT spécifique ;
- les marchés jusqu'à présent gérés par le CSAF (PC, ordinateurs portables, fournitures ICT, GSM et abonnements...) pour lesquels aucune connaissance ICT spécifique n'est requise restent gérés par le CSAF ; le G-Cloud est toujours invité à prendre part aux réseaux de concertation tactique et opérationnelle des achats fédéraux (CTOA) afin de participer à la détermination des spécifications techniques.

Pour la Cour des comptes, le partage des compétences entre ces acteurs engendre un risque de perte d'efficacité et d'efficience. La Cour recommande que la passation des marchés ICT soit gérée par un seul organe. S'il devait s'agir du G-Cloud, les achats ICT devraient faire l'objet du même suivi que les achats classiques gérés par le CSAF.

2.1.4.2 Distinction entre participants actifs et passifs

La Cour des comptes constate également que la distinction entre participants actifs et passifs prévue par l'arrêté royal de 2017 et ses conséquences en matière d'obligations présentent des inconvénients. Ainsi, certains participants passifs, comme la Régie des bâtiments ou la Police fédérale, ont des volumes d'achats bien plus importants que certains participants actifs, alors qu'ils ne doivent pas participer à la planification pluriannuelle des besoins ni utiliser les contrats communs. Les besoins des participants passifs centralisables ne sont pas pris en compte de manière systématique par le modèle commun. Un potentiel important d'économies d'échelle n'est dès lors pas exploité. Ces participants ont aussi une expertise significative dans certains domaines, comme la Régie (gestion des déchets, énergie, entretien des bâtiments), alors qu'ils ne peuvent pas, selon la réglementation, être désignés comme SPF Lead. La Police fédérale a toutefois organisé deux contrats communs²⁶.

Dans une note du 9 janvier 2020²⁷ au ministre du Budget, l'Inspection des finances relève que les achats « stratégiques » ou « confidentiels » sont considérés comme une exception à l'obligation de centralisation de l'arrêté royal de 2017. Ces notions sont vagues et les administrations peuvent les invoquer pour ne pas participer à un contrat commun. En outre, les achats des domaines de la défense et de la sécurité (loi du 13 août 2011) ainsi que des secteurs spéciaux (titre 3 de la loi du 17 juin 2016) ne sont pas concernés par l'arrêté royal. Du fait de cette exclusion, des utilisateurs relativement petits (Douane, Sûreté de l'État, etc.) de munitions, de menottes et de gilets pare-balles, par exemple, doivent parfois lancer une procédure de passation distincte pour des quantités assez limitées.

Dans sa réponse du 24 février 2020 à la note de l'Inspection des finances, le ministre du Budget propose de soumettre pour avis à l'Inspection des finances toute décision de non-participation à un contrat commun. Il demande d'évaluer les avantages et les inconvénients

²⁶ Marchés pour les véhicules et marchés pour les uniformes pour accompagnateur de chiens (contrat commun limité) en 2021.

²⁷ Corps interfédéral d'inspection des finances, note du 9 janvier 2020 au ministre du Budget sur la politique de centralisation des achats.

de ce contrôle supplémentaire, pour ne pas augmenter inutilement la charge administrative de la procédure d'achat.

La Cour des comptes se rallie aux constats et aux propositions de l'Inspection des finances et du ministre du Budget. Ces achats peuvent faire l'objet de contrats communs limités aux administrations qui ont ce type de besoins. L'Inspection des finances propose que les administrations fédérales qui consomment le plus de ces articles, comme la Défense ou la Police fédérale, organisent le contrat et invitent les entités plus petites à y participer.

Pour la Cour des comptes, la réglementation devrait être modifiée afin de permettre également aux participants passifs qui ont des besoins importants et une expérience dans certains types de marchés, tels que la Régie des bâtiments ou la Police fédérale, de réaliser la procédure de passation d'un marché commun.

2.2 Suivi des objectifs

Plusieurs banques de données contiennent des informations relatives aux achats fédéraux. Elles ne sont toutefois pas suffisantes pour permettre un suivi efficace de la politique d'achat fédérale. La mise en place de cette politique devait dès lors s'accompagner d'un outil permettant de collecter et centraliser la gestion des achats fédéraux. Ce projet n'a pas abouti (voir le [point 2.2.1.3](#)).

Le centre de services Procurement (CSP) du SPF Bosa suit toutefois, sur la base des données du CSAF, la politique de centralisation des achats et effectue un rapportage au conseil des ministres (voir le [point 2.1.2.2](#)).

La Cour des comptes présente, dans les points suivants, ses constats sur les sources d'informations fédérales et sur les indicateurs de suivi des objectifs.

2.2.1 Sources de données

2.2.1.1 Fedcom

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral s'applique intégralement à tous les services de l'administration générale²⁸. Les opérations en recettes et en dépenses sont intégrées dans le logiciel de la comptabilité publique fédérale Fedcom, directement ou via une interface²⁹.

Dans Fedcom, les achats ne sont pas reliés à un contrat commun. De plus, le logiciel ne comprend pas les nombreuses dépenses des participants passifs³⁰ et n'est pas encore

²⁸ La loi du 22 mai 2003 est entrée en vigueur en plusieurs phases, composées du projet pilote en 2009 et de trois déploiements entre 2010 et 2012.

²⁹ Fedcom est une solution logicielle ERP (*Enterprise Resource Planning* ou, en français, « progiciel de gestion intégré ») qui vise à traiter les différents aspects d'une organisation (recettes, dépenses du personnel, dépenses d'achat). Il s'agit d'un support de base capable d'assurer l'interconnexion et l'intégration de toutes les fonctions de l'organisation dans un système informatique centralisé.

³⁰ Sauf la Police fédérale, qui utilise également Fedcom.

totalément déployé au SPF Justice³¹. Il n'est donc pas possible d'y suivre les commandes réalisées en exécution d'un contrat commun.

2.2.1.2 E-procurement

En application d'une directive européenne³², le SPF P&O (actuel SPF Bosa) a développé la plateforme e-procurement³³. Elle permet aux pouvoirs adjudicateurs (fédéral, régionaux et locaux) et aux entreprises d'organiser, de gérer et de suivre de manière électronique la passation des marchés publics et leur exécution.

La plateforme compte cinq applications. Chacune intervient à une étape du processus de marché public :

- e-notification, pour publier et consulter les marchés publics en ligne ;
- e-tendering, pour déposer et ouvrir des offres/demandes de participation électroniques ;
- e-catalogue, pour gérer des catalogues et commander des produits en ligne ;
- e-awarding, pour évaluer les offres/demandes de participation et les attribuer en ligne ;
- e-auction, pour effectuer des enchères inversées de manière électronique.

L'utilisation de e-procurement a été rendue peu à peu obligatoire pour les départements fédéraux³⁴ à partir de janvier 2013 par la circulaire P&O/2012/e-Proc³⁵. Cette dernière oblige tous les services de l'État fédéral qui utilisent Fedcom à introduire exclusivement dans l'e-catalogue toutes leurs commandes passées sur des accords-cadres communs.

Toutefois, e-catalogue n'est pas systématiquement utilisé pour les commandes, ce qui nuit à la traçabilité des marchés publics lancés par les autorités fédérales. Selon les coordinateurs stratégiques que la Cour a rencontrés lors de l'audit, les difficultés d'utilisation de la plateforme, notamment dues à son manque de convivialité et à sa complexité, expliquent la situation.

Pour la Cour des comptes, sans une liste exhaustive des marchés publics fédéraux, le SPF Bosa ne peut pas s'assurer que les participants actifs n'ont pas conclu des marchés individuels pour un objet similaire à celui d'un marché commun.

31 Voir Cour des comptes, « Mise en œuvre de la loi du 22 mai 2003 au SPF Justice », *17^e Cahier – partie III*, Volume I – Commentaires, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2020, p. 165, www.courdescomptes.be.

32 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *Journal officiel de l'Union européenne L 134/115*, 30 avril 2004, www.eur-lex.europa.eu.

33 Dans le cadre du plan d'action fédéral e-procurement approuvé en conseil des ministres du 11 octobre 2004.

34 Il s'agit des services de l'État fédéral visés à l'article 2, 1^o, 2^o et 4^o, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (4). Ceux-ci comprennent notamment les SPF et SPP, les administrations dotées d'une autonomie de gestion mais sans personnalité juridique et les entreprises d'État.

35 Circulaire P&O/2012/e-Proc des SPFP&O et Chancellerie du Premier ministre du 30 novembre 2012, *Marchés publics. Utilisation des applications e-procurement par les services de l'État fédéral*, *Moniteur belge* du 7 décembre 2012, p. 79180-79189, www.ejustice.just.fgov.be.

2.2.1.3 Nouveaux développements

La mise en place du modèle commun devait s'accompagner d'une plateforme informatique Beceps visant à supporter le processus d'achat pour le demandeur, l'acheteur et le fournisseur³⁶.

Le système devait être opérationnel en juin 2019 pour un budget de 7,1 millions d'euros³⁷, dont 4,7 millions pour la solution informatique et 2,4 millions pour la consultance en gestion de projets informatiques. Beceps n'a toutefois pas abouti. La solution du consultant externe ne permettait en effet pas de répondre à tous les besoins exprimés par les acteurs fédéraux. Des problèmes techniques, notamment d'interopérabilité avec les autres applications fédérales, ont été relevés lors de la phase initiale de mise en œuvre. En janvier 2021, le gouvernement a arrêté le projet pour investir 3,2 millions d'euros³⁸ dans l'amélioration de la plateforme e-procurement. Contrairement à Beceps, qui n'était destiné qu'à l'administration fédérale, e-procurement peut être utilisée par d'autres pouvoirs adjudicateurs. Environ 5.500 pouvoirs adjudicateurs ou entreprises publiques sont concernés.

Ce nouvel outil sera développé en interne. Une enquête a été envoyée aux pouvoirs publics utilisateurs pour récolter leurs attentes et leurs besoins.

Pour la Cour des comptes, l'absence d'outil centralisé pour collecter les données concernant les besoins et l'utilisation des contrats communs prive le SPF Bosa et le CSAF des informations nécessaires pour évaluer l'efficacité de la politique de centralisation des achats.

Le SPF Bosa et la ministre de la Fonction publique adhèrent à ces constats. Ils confirment que l'utilisation des outils Fedcom et e-catalogue ne peuvent constituer les seuls remèdes aux lacunes constatées pour les raisons évoquées. Ils considèrent dès lors que l'accent devrait être mis sur la plateforme e-procurement, non seulement par voie de circulaire mais également en imposant des processus uniformes d'enregistrement des contrats. La ministre de la Fonction publique indique également qu'elle analysera avec l'administration comment assurer un meilleur suivi des données des marchés en cours d'exécution. Elle estime que l'actualisation de la plateforme e-procurement constitue à cet égard une solution à moyen terme.

Dans l'attente d'une solution informatique, la Cour des comptes recommande au SPF Bosa de prévoir une procédure de suivi de l'utilisation des contrats communs par le SPF Lead.

³⁶ SPF Stratégie & Appui, *Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats*, *Moniteur belge* du 16 janvier 2018, p. 2171-2182, www.ejustice.just.fgov.be.

³⁷ Des commandes ont été effectuées le 1^{er} juillet 2018 pour l'achat de licences SAP (contrat BUDGET/FEDCOM/2014/01) et de services de consultance (contrat BUDGET/FEDCOM/2015/02) sur la base de contrats existants.

³⁸ Vice-Première ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste, *3,2 millions d'euros supplémentaires pour une nouvelle version de e-procurement*, communiqué de presse, 29 janvier 2021, <https://desutter.belgium.be>.

2.2.2 Indicateurs de suivi

Le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF) est chargé de définir des indicateurs et des objectifs chiffrés pour évaluer si les objectifs de l'arrêté royal de 2017 sont atteints³⁹. Ces indicateurs, comme le taux de pénétration des achats communs, le nombre d'offres par marché, la participation aux contrats communs et le pourcentage de présence des coordinateurs stratégiques au CSAF, sont intégrés dans la note de politique d'achat fédérale.

Le centre de services Procurement (CSP) du SPF Bosa doit suivre les indicateurs en continu et présenter les résultats de son suivi au CSAF tous les mois. Il doit également les présenter trois fois par an aux plus hauts responsables administratifs (collège des présidents des comités de direction) et chaque année au conseil des ministres⁴⁰.

Pour réaliser le suivi, le CSP dispose des données des planifications pluriannuelles des participants actifs. Il enregistre également les propositions de contrats communs et la suite qui leur est donnée.

2.2.2.1 Taux de pénétration des achats communs

Le premier objectif de l'arrêté royal de 2017 est d'accroître l'efficacité des formes existantes d'achats fédéraux communs (marchés publics de services et de fournitures).

Dans sa note de politique générale de 2019, le ministre de la Fonction publique prévoyait que le nouveau cadre réglementaire entré en vigueur en 2018 permette de réaliser conjointement jusqu'à 40 % des achats fédéraux en 2023.

Un des indicateurs choisis par le CSAF pour suivre la réalisation de cet objectif est le taux de pénétration des achats communs, qui équivaut à la part des dépenses effectuées via des contrats communs dans l'ensemble des dépenses des institutions fédérales prises en compte.

Le calcul n'est toutefois pas aisé, faute de définition claire des achats fédéraux concernés (uniquement les dépenses des participants actifs concernés ou celles de tous les participants, toutes les dépenses fédérales, y compris les dépenses ICT qui passent par le G-Cloud plutôt que par le CSAF). Une autre difficulté réside dans la collecte des données relatives aux achats, puisque Fedcom ne permet pas de relier les commandes et les marchés publics conclus.

Le consultant externe a toutefois calculé le taux de pénétration en 2017 (voir le [point 2.1.1.2](#)) et le CSP a actualisé le calcul en 2018. Le taux de pénétration était estimé entre 5 % et 10 % des achats fédéraux. Le CSP a réalisé une nouvelle analyse en 2020, qui a abouti à un taux situé entre 15 % et 20 % en 2018 et 2019.

³⁹ Article 19 de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

⁴⁰ Le dernier rapport annuel date de décembre 2019.

La Cour des comptes a calculé ce taux sur la base de la moyenne annuelle des contrats attribués⁴¹. Le résultat est de 4,1 % en 2018, 5 % en 2019, 7,8 % en 2020 et 10,1 % en 2021. Bien que ce taux soit théorique, puisque basé sur la valeur estimée des contrats attribués, il donne une indication de l'évolution du taux de pénétration qui diffère de celle estimée par le CSP. L'objectif de 40 % en 2023 sera difficile à atteindre.

2.2.2.2 Nombre de contrats communs passés

Le deuxième objectif poursuivi par l'arrêté royal de 2017 est de mettre en œuvre un modèle de coopération efficace sur la base d'un modèle consensuel.

Un des indicateurs que le CSP utilise pour suivre la réalisation de cet objectif est le nombre de contrats communs passés dans le cadre du modèle commun.

Les tableaux suivants présentent l'évolution de ce nombre depuis 2018 ainsi que les principales catégories d'achat ayant fait l'objet d'un contrat commun.

Tableau 1 – Nombre annuel de contrats attribués depuis la mise en place du modèle de 2018 à juillet 2021 (montants en euros)

Année d'attribution	Nombre de contrats	Valeur totale estimée HTVA
2018	8	152.103.993,00 (dont 84 millions pour le seul contrat commun d'achat de PC)
2019	11	98.039.500,97
2020	26	142.528.845,56
2021	8	69.665.097,74
Total	53	462.337.437,27

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Bosa

⁴¹ Valeur estimée des marchés attribués divisée par leur durée en année par rapport au « spend » fédéral retenu par le SPF Bosa (1,17 milliard d'euros).

Tableau 2 – Principales catégories de besoins qui ont fait l'objet d'un contrat commun attribué de 2018 à juillet 2021 (montants en euros)

Catégorie de besoins	Contrats		Valeur totale du marché	
	Nombre	%	Estimation TVAC	%
Équipements et matériel (vêtements de travail, matériel de labo...)	11	21	24.960.630,93	5
Fournitures (papeterie, produits d'entretien...)	3	6	38.450.000,00	8
Matériel informatique et multimédia (PC, imprimantes, GSM...)	6	11	231.521.000,00	50
Mobilier	2	4	22.000.000,00	5
Produits alimentaires (boissons, friandises)	2	4	7.405.000,00	2
Services (assurance, gardiennage, gestion des déchets...)	24	45	78.927.901,49	17
Véhicules	5	9	59.072.904,85	13
Total	53		462.337.437,27	

Source : Cour des comptes sur la base de la liste des contrats communs actualisée en juillet 2021 communiquée par le SPF Bosa

Dans sa réponse au rapport de la Cour, le SPF Bosa souligne que le nombre de contrats communs conclus augmente. Au 30 novembre 2021, 58 contrats communs ont été attribués pour une valeur totale estimée de 689.418.805 euros.

Le nombre de contrats communs attribués augmente de manière progressive depuis la mise en place du nouveau modèle. Les biens et services sur lesquels portent les contrats communs se diversifient aussi davantage.

L'importance financière des contrats tend toutefois à diminuer, ce qui influence négativement la progression du taux de pénétration.

Faute de données centralisées sur l'utilisation effective des contrats communs (importance des commandes), les données suivies par le SPF Bosa sont par ailleurs basées sur les estimations réalisées avant le lancement du contrat.

Pour la Cour des comptes, l'absence d'un suivi de l'utilisation effective des contrats et l'absence d'évaluation des économies budgétaires générées empêchent d'évaluer l'efficacité de la politique de centralisation des achats.

2.2.2.3 Participation des PME

Le troisième objectif de l'arrêté royal de 2017 visait à augmenter la participation des PME dans les contrats communs.

Le CSP est en train d'élaborer un indicateur permettant de suivre cet objectif, avec la difficulté évoquée au [point 2.1.3](#) de déterminer la notion de PME. Pour définir cet indicateur, il faut également connaître la part des dépenses qui concerne les PME, puisque Fedcom ne permet pas de les identifier parmi les fournisseurs. Un protocole d'échanges de données avec le SPF Économie et Statbel serait nécessaire.

2.2.2.4 Durabilité des marchés

Le quatrième objectif de l'arrêté royal de 2017 est de promouvoir la durabilité des marchés publics de services et de fournitures. Pour définir un indicateur de suivi de la durabilité, le CSP s'est basé sur la catégorisation de l'application e-notification⁴². La durabilité est déclinée en quatre aspects : environnemental, social, éthique et innovant.

Le pourcentage de contrats contenant une clause « environnement » varie entre 8,04 % en 2018 et 1,93 % en 2020. La même tendance à la baisse est observée pour les autres aspects (social, éthique et innovation).

L'encodage par les pouvoirs adjudicateurs des données relatives au caractère durable des contrats dans e-notification est cependant facultatif et le taux d'encodage oscille entre 20 et 30 %⁴³. Les résultats qui précèdent ne peuvent dès lors pas être considérés comme représentatifs.

En outre, les informations dans e-notification ne donnent aucune information sur la portée réelle des considérations environnementales, sociales, éthiques ou d'innovation à mettre en œuvre. À titre d'exemple, le respect des conventions de l'Organisation internationale du travail est repris comme considération éthique. Or, cette clause présente dans la majorité des cahiers des charges est davantage une clause de style qui n'est en pratique jamais vérifiée.

Enfin, l'indicateur concerne tous les achats fédéraux et pas seulement les achats communs.

De plus, l'autorité fédérale s'est dotée d'un outil pour mettre en œuvre une politique d'achat durable via la circulaire du 16 mai 2014⁴⁴. Cette dernière fait référence au plan d'action fédéral Marchés publics durables 2009-2011, qui vise à intégrer 50 % de procédures d'achats durables dans l'ensemble des marchés publics fédéraux. Le CSAF doit également prendre en compte l'atteinte de cet objectif dans le cadre des contrats communs.

⁴² E-notification est l'application disponible sur e-procurement, qui permet la publication officielle des avis de marchés pour les autorités belges.

⁴³ Selon les données du SPF Bosa (dashboard KPI juillet 2020).

⁴⁴ SPF Chancellerie du Premier ministre, SPF P&O, SPF Sécurité sociale, SPP Intégration sociale et Institut fédéral pour le développement durable, *Intégration du développement durable, en ce compris les clauses sociales et les mesures favorisant les petites et moyennes entreprises, dans le cadre de marchés publics passés par les autorités adjudicatrices fédérales*, circulaire du 16 mai 2014, *Moniteur belge* du 21 mai 2014, p. 40259 et suivantes, www.ejustice.just.fgov.be.

2.2.3 Qualité du suivi

La Cour des comptes constate que les indicateurs de suivi concernent principalement le fonctionnement du modèle de coopération. Il n'existe pas d'indicateurs permettant d'évaluer son efficacité, tels que le taux d'utilisation des contrats communs (nombre et importance des achats réalisés) et les économies budgétaires potentielles ou réalisées en centralisant les achats.

Elle constate également l'absence d'indicateur de suivi de l'efficacité de la politique, tel que la réduction du nombre d'acheteurs dans les départements fédéraux et l'incidence sur la charge de travail.

Pour la Cour, l'absence de tels indicateurs prive les décideurs (gouvernement, SPF Bosa et CSAF) d'une mesure de l'efficacité et de l'efficacité de la politique de centralisation des achats.

Lorsqu'un contrat commun a été attribué, chaque participant est responsable, en ce qui le concerne, de l'exécution du contrat commun, sauf disposition contraire dans les documents du marché. En cas d'incident durant l'exécution, le participant concerné en informe le SPF Lead. Toutefois, le suivi des bons de commande, de la conformité de la livraison aux descriptions techniques et du paiement relève de la compétence exclusive du participant qui réalise la commande.

Ce mode de fonctionnement fait perdre la maîtrise de l'exécution du contrat commun. En effet, le SPF Lead n'est pas systématiquement informé des commandes passées par les participants. Il y a dès lors un risque de sous-utilisation des contrats ou, au contraire, de dépassement des quantités prévues dans le cahier spécial des charges. La Cour des comptes a observé que ce risque s'est matérialisé dans l'exécution de certains contrats communs.

Ce risque de sous-utilisation ou de dépassement des quantités prévues a des conséquences importantes sur le marché conclu.

La Cour de justice de l'Union européenne⁴⁵ a en effet considéré que le volume global des commandes d'un accord-cadre pour le compte du pouvoir adjudicateur et des bénéficiaires est un volume maximal. Une fois atteint, l'accord-cadre doit être considéré comme ayant épuisé ses effets. Dès lors, le marché devra être résilié une fois les quantités estimées atteintes.

En cas de sous-utilisation importante, le SPF Lead s'expose à une demande d'indemnisation de l'adjudicataire.

Le SPF Bosa et la ministre de la Fonction publique adhèrent à ces constats. Ils estiment que l'exécution des contrats communs ne fait pas l'objet d'une attention suffisante. Le SPF Bosa indique également qu'une centralisation plus poussée de la gestion des contrats communs en son sein permettrait d'englober les différentes étapes de la procédure d'un marché public.

⁴⁵ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt C-216/17 du 19 décembre 2018 dans l'affaire Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, <https://curia.europa.eu/>.

2.3 Initiatives d'évaluation

L'évaluation d'une politique publique permet d'en mesurer les effets et de l'améliorer dans le cadre d'un processus d'apprentissage. Une telle évaluation est nécessaire pour vérifier si les objectifs sont atteints, dresser un nouvel état des lieux et fixer de nouvelles priorités.

Si aucun dispositif fiable et complet d'évaluation de la politique de centralisation des achats n'a été prévu, les acteurs de la politique ont pris des initiatives afin de formuler des pistes d'amélioration.

2.3.1 Groupe de travail Think-tank

Un groupe de travail Think-tank constitué de représentants du CSAF et du CSP a publié une analyse des points forts et des points faibles du modèle commun le 19 juin 2020 :

Points forts :

- volonté de mise en commun de l'information ;
- partage de l'expertise et des bonnes pratiques ;
- standardisation des besoins ;
- volonté de mieux planifier les achats.

Points faibles :

- manque de professionnalisation des acheteurs ;
- manque d'objectifs chiffrés dans l'arrêté royal de décembre 2017 ;
- peu de stratégie et de politiques uniformes au niveau fédéral pour les différents segments d'achats ;
- procédures lourdes et chronophages ;
- crainte de surcharge de travail pour le SPF Lead.

Le groupe Think-tank remet également en question le fait que des économies d'échelle puissent toujours être atteintes en centralisant les besoins. D'après ses expériences, c'est rarement le cas pour les marchés de services.

Selon le mode de fonctionnement actuel du CSAF et des CTOA, le formalisme et la charge administrative prennent le dessus sur la concertation stratégique, sur l'obtention de contrats à valeur ajoutée et sur la prospection de marchés.

Les propositions du Think-tank s'articulent en trois points :

1. Une planification stratégique reposant sur une gestion par catégorie de produits. La planification pluriannuelle servirait ainsi de base pour identifier les achats de routine et regrouper les besoins en catégories de produits. Cette première étape ne nécessite aucune modification à l'arrêté royal de 2017.

2. L'adaptation de la circulaire du 30 novembre 2012 sur l'utilisation des applications e-procurement⁴⁶ pour inclure les évolutions techniques, les points relatifs à l'application de la politique fédérale des achats et le recours à la technique de l'accord-cadre.
3. Le traitement de tous les contrats communs par le CSP qui disposerait d'une véritable centrale d'achat. L'intention est d'obtenir une cellule composée d'acheteurs formés et expérimentés sur tous les aspects de la gestion d'un contrat commun, de l'estimation financière du marché au suivi de l'exécution en passant par la passation.

2.3.2 Inspection des finances

Une note du 9 janvier 2020 de l'Inspection des finances mentionne certains risques et des pistes pour améliorer le fonctionnement du modèle commun repris à différents endroits de ce rapport (voir le [point 2.1.3](#), le [point 3.4.2](#) et le [point 3.4.3](#)).

2.3.3 Ministre de la Fonction publique

Dans sa note de politique générale 2021, la ministre de la Fonction publique prévoit d'évaluer la loi relative aux marchés publics, y compris l'arrêté royal du 22 décembre 2017, en collaboration avec le service Marchés publics de la Chancellerie et l'Institut fédéral pour le développement durable.

L'objectif est d'élaborer une proposition pour modifier la réglementation en se basant sur les ambitions suivantes :

- simplifier les procédures afin d'accélérer les procédures d'attribution et de réduire la charge administrative, tant pour les autorités publiques que pour les entreprises ;
- intégrer des clauses incitant les fournisseurs à soumettre une offre respectueuse de l'environnement, durable, éthique et socialement responsable ;
- prêter attention à l'accessibilité des marchés publics pour les PME et les start-up afin de soutenir la force d'innovation du pays ; poursuivre la numérisation du processus d'achat par de nouveaux investissements dans la plateforme e-procurement.

La Cour des comptes recommande que cette évaluation tienne compte des conclusions du groupe de travail Think-tank et implique le CSAF et l'Inspection des finances dans la démarche.

2.4 Constats, conclusions et recommandations

2.4.1 Constats et conclusions

La Cour des comptes tire les constats suivants de son analyse des objectifs de la politique de centralisation des achats, de la qualité du suivi et des évaluations disponibles :

- La nouvelle politique de centralisation des achats n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante pour définir des objectifs clairs et mesurables en matière de résultats attendus.

⁴⁶ Circulaire P&O/2012/e-Proc des SPFP&O et Chancellerie du Premier ministre du 30 novembre 2012, *Marchés publics. Utilisation des applications e-procurement par les services de l'État fédéral*, *Moniteur belge* du 7 décembre 2012, p. 79180-79189, www.ejustice.just.fgov.be.

- Faute d'objectif mesurable, le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux CSAF n'examine pas la réalisation des économies d'échelle et budgétaires lors d'une proposition de contrat commun ou à la fin du contrat.
- L'objectif de 40 % d'achats communs en 2023 est difficile à suivre sans définition claire des achats fédéraux et acteurs concernés.
- Les contrats communs ne réduisent pas nécessairement les prix, notamment parce qu'il est difficile de standardiser les besoins.
- La distinction entre participants actifs et passifs prévue par l'arrêté royal de 2017 et ses conséquences en matière d'obligations présentent des inconvénients. Ainsi, certains participants passifs ont des volumes d'achats importants et une expertise dans certains domaines, mais ne peuvent pas organiser de contrats communs et ne sont pas soumis à l'obligation d'utiliser le modèle commun.
- Le partage des compétences entre le CSAF et le G-Cloud pour les achats ICT engendre un risque de perte d'efficacité et d'efficience.
- Les banques de données, telles que Fedcom et e-catalogue, ne sont pas suffisantes pour permettre un suivi efficace de la politique d'achat fédérale.
- L'absence d'un suivi centralisé et exhaustif de l'exécution des contrats communs engendre un risque de sous-utilisation des contrats ou, au contraire, de dépassement des quantités prévues dans le cahier spécial des charges.
- Beceps, l'outil informatique censé collecter les besoins des participants et suivre l'exécution des contrats, n'a pas abouti.
- Le suivi des contrats communs ne permet pas de garantir que les bénéficiaires des contrats communs y recourent ; contourner le modèle reste donc possible.
- Aucun dispositif fiable et complet pour évaluer la politique de centralisation des achats n'a été prévu pour savoir si les objectifs de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 ont été atteints.

Pour la Cour des comptes, la centralisation des achats vise principalement à obtenir des gains d'efficacité, grâce à des économies d'échelle, ou des gains d'efficience, en réduisant le nombre de procédures d'achat. Or, le gouvernement n'a pas fixé d'objectifs en ce sens pour sa politique de centralisation. Les gains d'efficacité (économies) et d'efficience (ressources humaines) engrangés ne peuvent donc pas être évalués. De plus, la limitation des achats concernés par le modèle (achats classiques) et la non-prise en compte des besoins des participants passifs dans la planification pluriannuelle réduit le potentiel de centralisation.

Par ailleurs, la politique de centralisation manque d'un outil informatique pour suivre l'exécution des achats. Le SPF Bosa et le CSAF sont privés des informations nécessaires au suivi de l'efficacité de la politique.

2.4.2 Recommandations

Thématique	Recommandations
Objectifs de la politique de centralisation des achats	<p>R1 Doter la politique de centralisation des achats d'objectifs clairs et mesurables et les décliner par catégorie de produits (ICT, fournitures, services facilitaires, sécurité...)</p>
Achats et acteurs	<p>R2 Modifier la réglementation afin de permettre également aux participants passifs qui ont des besoins importants et une expérience dans certains types de marchés, tels que la Régie des bâtiments ou la Police fédérale, de réaliser la procédure de passation d'un marché commun</p> <p>R3 Confier la passation des marchés ICT, spécifiques ou non, à un seul organe ; s'il s'agit de G-Cloud, les achats ICT doivent faire l'objet du même suivi que les achats classiques gérés par le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux CSAF</p>
Suivi de l'exécution du contrat	<p>R4 Développer un outil fiable de collecte, centralisation et suivi des besoins et achats fédéraux (nouvelle version d'e-procurement)</p> <p>R5 En attendant la mise en œuvre de la recommandation R4 :</p> <ul style="list-style-type: none"> o adopter une procédure efficace de suivi de l'utilisation des contrats communs par le pouvoir adjudicateur qui a passé le marché ; o appliquer la circulaire P&O/2012/e-Proc pour l'introduction exclusive dans l'e-catalogue des bons de commande et la modifier, si nécessaire, pour renforcer cette obligation ; o prévoir systématiquement dans le cahier de charges l'obligation pour les bénéficiaires et les adjudicataires de transmettre, au SPF Lead et/ou SPF Bosa, des données actualisées relatives à l'exécution du marché (commandes, factures...); o adapter Fedcom pour rendre obligatoire le lien entre la dépense et le contrat commun concerné.
Utilisation obligatoire des contrats communs	<p>R6 Publier, sur le portail Public Procurement du SPF Bosa, la liste de tous les marchés publics passés par les participants au modèle commun de coopération pour pouvoir vérifier que des marchés individuels n'ont pas été conclus pour un objet similaire à celui d'un marché commun</p>
Évaluation de la politique de centralisation des achats	<p>R7 Lors des modifications de la réglementation annoncées par le ministre de la Fonction publique, prévoir un dispositif complet d'évaluation de la politique de centralisation des achats permettant de savoir si les objectifs de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 ont été atteints</p>

Chapitre 3

Mise en œuvre de la politique de centralisation

Dans ce chapitre, la Cour des comptes analyse les procédures que l'administration fédérale a mises en place pour favoriser la réalisation des objectifs de centralisation des achats. Elle examine la qualité de la planification pluriannuelle des besoins, la proposition et l'organisation des contrats communs ainsi que les délais de passation de ces contrats. Enfin, elle vérifie si le nouveau modèle améliore le respect de la législation sur les marchés publics à travers l'analyse de six contrats communs.

3.1 Procédures mises en place

3.1.1 Participants actifs

Les participants actifs doivent mettre en place une gestion centrale de leurs achats permettant de mettre en œuvre la politique fédérale d'achat et la gestion des contrats communs. Ces processus internes doivent assurer la centralisation, l'enregistrement, l'approbation et le suivi des besoins du pouvoir adjudicateur concerné⁴⁷. Ces participants doivent également désigner un coordinateur stratégique des achats⁴⁸, dont la mission est de collecter et centraliser les besoins en achats de son administration ainsi que de la représenter dans les réunions du réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF).

L'obligation de mettre en place une gestion centralisée fait suite à l'étude « *as is* » du SPF Bosa de 2016 (voir le [point 2.1.1.1](#)). Cette étude avait révélé que les services d'achats des départements de l'administration fédérale présentaient des structures de ressources humaines et un degré de centralisation différents.

En 2018, le SPF Bosa a enquêté auprès des participants actifs afin d'évaluer leur degré de préparation au fonctionnement selon le modèle commun. Il avait constaté que :

- Tous les SPF avaient désigné un coordinateur stratégique mandaté par le plus haut responsable administratif⁴⁹.
- Pour plusieurs participants actifs, la gestion des achats était décentralisée, mais des structures de coordination avaient été mises en place.
- La coordination et la communication entre les acteurs étaient effectives pour la plupart des SPF.

⁴⁷ Article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

⁴⁸ Article 7, § 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

⁴⁹ Le président du comité de direction d'un SPF, le président d'un SPP et le chef de la Défense.

Après avoir interrogé cinq participants actifs⁵⁰, la Cour des comptes a constaté que les constats du SPF Bosa restaient d'actualité.

3.1.2 Participants passifs

Le CSAF a défini les modalités de participation des participants passifs aux contrats communs en exécution de l'arrêté royal du 22 décembre 2017. Ils ne doivent pas faire de planification pluriannuelle de leurs besoins, ne sont pas soumis à l'obligation de participer aux contrats communs et ne peuvent pas en organiser. Ils reçoivent chaque mois un aperçu des nouveaux marchés communs envisagés et doivent transmettre une « déclaration d'intention » au secrétariat du CSAF.

Lorsque le CSAF décide d'un contrat commun, son secrétariat met le document de « participation définitive » à la disposition de tous les participants passifs qui ont fourni à temps leur « déclaration d'intention ».

3.1.3 Réseaux de concertation

Le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF) est la structure qui coordonne le modèle de coopération entre les participants actifs. Il se compose, par administration, d'un coordinateur stratégique délégué et mandaté par son plus haut responsable administratif.

Le CSAF compte également un coordinateur stratégique représentant le G-Cloud pour les achats ICT⁵¹.

Les participants passifs comme la Régie des bâtiments ou la Police fédérale sont invités, sur une base volontaire, à déléguer des observateurs aux réunions du CSAF.

Les décisions du CSAF sont prises par consensus entre les coordinateurs stratégiques des pouvoirs adjudicateurs présents concernés. À défaut de consensus, la décision est prise par les plus hauts responsables administratifs ou, en l'absence de consensus entre eux, par le conseil des ministres.

Le CSAF met également en place, pour chaque contrat commun ou pour tous les contrats communs d'un domaine spécifique, un réseau de concertation tactique et opérationnelle des achats fédéraux (CTOA)⁵². Les membres du CTOA sont les coordinateurs opérationnels désignés par les participants actifs. En pratique, l'envoi d'un représentant n'est pas obligatoire, ce qui peut avoir des incidences négatives sur la conformité ou l'adéquation du contrat commun conclu au besoin auquel il est censé répondre.

Les représentants des participants passifs à un contrat commun peuvent également y participer. Les CTOA intègrent et standardisent les besoins des participants, supervisent la passation des marchés et contrôlent le fonctionnement des contrats communs sur la base des éléments fournis par le centre de services Procurement.

⁵⁰ Défense, SPF Économie, SPF Finances, SPF Intérieur et SPF Justice.

⁵¹ Article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

⁵² Article 5, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

3.1.4 Centre de services Procurement

À côté du CSAF, l'arrêté royal de décembre 2017 a créé au SPF Bosa une entité horizontale, le centre de services Procurement (CSP)⁵³. Ce centre assure un rôle de coordination et de soutien pour le modèle commun, notamment pour :

- les aspects juridiques relatifs aux marchés publics ;
- la collecte, la planification et le soutien de la définition des besoins pour les contrats communs ;
- la gestion des outils et des applications nécessaires à l'exécution de la politique fédérale d'achats ;
- la préparation, la coordination et le secrétariat des réseaux de concertation ;
- le suivi et le contrôle des résultats de la politique de centralisation des achats.

Le CSP a mis à la disposition des administrations fédérales des documents types dont l'utilisation est obligatoire pour participer à un contrat commun.

Lors de sa mise en place en 2018, le CSP a engagé dix collaborateurs. Ses effectifs devaient être complétés de quinze équivalents temps plein (ETP) supplémentaires en 2019 et 2020. Ces recrutements ont toutefois été limités à six pendant cette période.

3.2 Planification pluriannuelle des besoins

Les participants actifs sont tenus d'établir une planification pluriannuelle indicative pour quatre ans. Elle est revue chaque année et comprend au minimum⁵⁴ l'estimation des besoins globaux en quantités et l'estimation budgétaire de ces besoins pour le pouvoir adjudicateur.

Chaque participant actif transmet chaque année sa planification pluriannuelle au CSP. Sur cette base, le CSP collecte, intègre et coordonne les besoins estimés dans la planification pluriannuelle⁵⁵.

Or, aucun des 53 contrats communs organisés n'est basé sur une telle planification. Une grande partie des contrats communs étaient déjà organisés par le service FOR CMS (fournitures de bureau). Les autres sont des marchés qui devaient être renouvelés par les SPF responsables de la passation des marchés et qui ont proposé de les élargir à d'autres participants.

⁵³ Article 6 de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

⁵⁴ Article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

⁵⁵ Article 12 de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

Tableau 3 – Répartition des contrats communs attribués de 2018 à juillet 2021 en fonction de leur valeur (montants en euros)

Valeur	Contrats attribués		Valeur totale HTVA
	Nombre	%	
< 400.000	11	21	2.154.322,23
400.000-600.000	2	4	828.969,94
600.000-1.000.000	5	9	3.655.220,74
1.000.000-2.000.000	7	13	10.308.447,89
2.000.000-4.000.000	6	11	15.502.579,53
4.000.000-8.000.000	4	8	23.939.171,00
> 8.000.000	16	30	405.948.725,94
Pas d'estimation	2	4	
Total	53	100	462.337.437,27

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Bosa

Sur les 53 contrats communs attribués depuis 2018, 11 ont une valeur estimée inférieure à 400.000 euros HTVA, alors que d'autres besoins budgétairement plus importants n'ont pas été centralisés. Ainsi, les services postaux représentent par exemple 86 millions d'euros TVAC⁵⁶ dans les plans pluriannuels des SPF Finances, Justice, Santé publique et Emploi. L'absence de centralisation provient des difficultés que le CSAF rencontre pour standardiser les besoins des participants actifs. Elles sont notamment dues à des modes de fonctionnement divergents.

La Cour des comptes constate par ailleurs que les plans pluriannuels des participants actifs ne sont pas soumis à un avis de l'Inspection des finances.

Pour la Cour des comptes, l'identification et la programmation des besoins à mutualiser ainsi que des gains budgétaires et d'efficience peuvent être améliorées. Un avis préalable de l'Inspection des finances sur les planifications pluriannuelles faciliterait une approche uniforme entre les participants actifs. La consolidation des données par le CSP serait facilitée pour englober la totalité des besoins.

3.3 Proposition de contrats communs

Une proposition de passer un contrat commun peut être soumise au CSAF par différents acteurs⁵⁷. Elle peut émaner du CSP, qui se base sur son analyse de la planification pluriannuelle des besoins exprimés par les participants actifs. Elle peut venir d'un participant actif, qui passe par l'intermédiaire de son coordinateur stratégique. Elle peut aussi venir d'un participant passif, qui passe par son observateur.

⁵⁶ Montants estimés pour les frais postaux selon les planifications pluriannuelles 2021-2024. SPF Finances : 67 millions d'euros ; SPF Justice : 18 millions d'euros ; SPF Santé publique : 450.000 euros ; SPF Emploi : 440.000 euros.

⁵⁷ Article 13 de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

Au 30 juillet 2021, 214 propositions de contrats communs avaient été introduites depuis la mise en place du modèle commun en 2018. Le tableau suivant reprend la suite qui leur a été réservée.

Tableau 4 – Suite réservée aux propositions de contrats communs introduites de 2018 à juillet 2021 (montants en euros)

Suite réservée	Propositions de contrats communs		Valeur totale du marché ⁽¹⁾ (HTVA)
	Nombre	%	
Lancer un contrat commun	98	46	397.751.923,53
Lancer un contrat commun limité ⁽²⁾	24	11	64.585.513,74
Proposition non acceptée	92	43	⁽³⁾
Total	214	100	462.337.437,27

⁽¹⁾ La valeur totale du marché est estimée sur la base des contrats communs en phase d'exécution.

⁽²⁾ Le besoin ne concerne que deux ou trois participants actifs.

⁽³⁾ Les propositions ne font l'objet d'une estimation qu'après avoir été acceptées.

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Bosa

Environ une proposition sur deux n'a pas fait l'objet d'un contrat commun via le CSAF. Les propositions de contrats communs émanent principalement des participants actifs. Comme le CSP le constate, 80 % des propositions sont formulées par 20 % des participants, notamment le SPF Finances⁵⁸, le SPF Bosa, la Défense et le SPF Intérieur. En général, c'est lorsqu'un contrat individuel arrive à échéance ou lors d'un nouveau besoin qu'un participant formule une proposition. Ce constat illustre la difficulté de standardiser les besoins.

Par ailleurs, l'examen par le CSAF des propositions de contrats communs se limite à déterminer le nombre de participants intéressés par le contrat. Dans la quasi-totalité des cas, la question des économies budgétaires n'est pas examinée. Les propositions de contrats ne sont estimées financièrement qu'après leur acceptation. Réserver le calcul d'une estimation aux seules propositions acceptées entrave l'évaluation de la plus-value potentielle d'un contrat commun. Dans les six contrats communs que la Cour des comptes a examinés (voir le [point 3.5](#)), la question n'a été abordée que pour un seul, celui d'achat et de leasing de PC par la Défense.

Dans sa note du 9 janvier 2020⁵⁹, l'Inspection des finances mentionne cependant qu'une centralisation des achats n'engendre pas d'économies systématiques. Elle souligne l'importance d'une réflexion stratégique sur la nouvelle politique fédérale d'achats. En effet, des gains d'efficacité et des prix réduits peuvent uniquement être obtenus dans des cas et conditions bien déterminés. Elle recommande d'analyser chaque proposition de contrat commun en fonction des conditions concrètes de marché, pour déterminer si une centralisation offre ou non une plus-value.

⁵⁸ Le SPF Finances a formulé plus de 60 % des propositions en 2019. Cette situation s'explique par le rôle de l'inspecteur des finances, qui exige que toute demande d'achat donnant lieu à un marché public soit préalablement soumise au CSAF.

⁵⁹ Corps interfédéral d'inspection des finances, note du 9 janvier 2020 au ministre du Budget sur la politique de centralisation des achats.

Dans sa réponse du 12 mars 2020 à l'Inspection des finances, le ministre du Budget indique qu'il existait une volonté de mettre en œuvre le nouveau modèle le plus rapidement possible. Selon son analyse, il est inévitable, surtout durant la phase initiale, de ne pas toujours atteindre tous les objectifs en même temps. Si les économies d'échelle ne sont pas réalisées, le marché peut améliorer le modèle sur d'autres objectifs, tels que la professionnalisation du processus d'achat et la qualité des documents de marché.

Après trois ans d'utilisation du nouveau modèle d'achats communs, l'expérience des acheteurs fédéraux interrogés montre que les marchés de services n'engendrent pas automatiquement des économies d'échelle lors d'une augmentation des volumes. Quant aux marchés de fournitures, les méthodes utilisées pour décrire le besoin des participants divergent. Obtenir un consensus sur les critères techniques est compliqué, ce qui diminue le nombre de participants aux contrats communs ou multiplie le nombre d'options, réduisant le potentiel d'économies.

3.4 Organisation des contrats communs

3.4.1 Participation aux contrats communs

L'utilisation des contrats communs est obligatoire pour le participant actif. S'il décide de ne pas participer au contrat et de lancer son propre marché, il doit motiver sa décision devant le CSAF avant de lancer la procédure de passation⁶⁰.

Sur la base des données de participation aux contrats communs attribués depuis 2018, la Cour des comptes constate que, pour chaque contrat commun, en moyenne sept participants actifs déclarent vouloir participer, soit un taux de participation moyen de 58 %. Ce taux est toutefois théorique, car le SPF Bosa ou le SPF Lead ne suivent pas la participation effective aux contrats.

Les participants actifs justifient leur non-participation aux contrats communs comme suit⁶¹ :

- Le besoin ne figure pas dans leur planification pluriannuelle (80 %).
- Une standardisation des spécifications techniques est impossible (6 %).
- La raison invoquée n'est pas spécifiée (motif « autres » ; 6 %).

Le nombre de participants passifs varie d'un contrat à l'autre. Ainsi, 58 participants passifs ont adhéré au contrat commun géré par la Défense pour l'achat et le leasing de PC.

Si le participant actif ne participe pas au contrat commun, le CSAF n'analyse pas la pertinence des arguments qu'il avance comme justification. Par ailleurs, l'inspecteur des finances n'est pas informé de la décision de non-participation. Le SPF Bosa et/ou le CSAF ne vérifient pas non plus que les participants actifs qui ont invoqué l'absence du besoin dans leur planification pluriannuelle n'ont pas passé de marché individuel.

Le risque de passer des marchés en dehors du modèle commun n'est dès lors pas maîtrisé.

⁶⁰ Article 9, § 4, de l'arrêté royal de 2017.

⁶¹ Centre de services Procurement, rapport initial KPI de juillet 2020.

3.4.2 Désignation du SPF Lead

Dès qu'une proposition de contrat commun est validée, le CSAF désigne un participant actif⁶² pour organiser et passer le marché (rôle du « SPF Lead »). La désignation se fait de manière volontaire et consensuelle. Elle se base sur l'expertise du participant et sur sa capacité disponible.

Le SPF Lead élabore une proposition de documents de marché, qu'il soumet pour accord au réseau de concertation tactique et opérationnel (CTOA). Le secrétariat du CSAF transmet ensuite les documents de marché approuvés, le formulaire d'adhésion et toute autre annexe que le SPF Lead juge utile à tous les participants actifs (d'office) ainsi qu'aux participants passifs qui se sont manifestés dans les deux mois de la décision de lancer le contrat commun.

À dater de la transmission, les participants ont deux mois pour communiquer au secrétariat du SPF Bosa le formulaire d'adhésion ou de non-adhésion au marché commun.

Pour les participants passifs, l'absence de réponse suffit à ne pas les engager, même s'ils ont manifesté leur intérêt au début de la procédure.

Tableau 5 – Répartition des 53 contrats communs organisés de 2018 à juillet 2021 entre les participants actifs (montants en euros)

Participant	Contrats communs		Valeur totale estimée du marché HTVA
	Nombre	%	
SPF Finances	17	32	14.033.954,21
SPF Bosa	15	28	211.076.000,00
Défense	8	15	139.789.656,11
SPF Intérieur	5	9	77.718.806,69
SPF Emploi	2	4	2.259.087,50
SPF Économie	2	4	Pas d'estimation
SPF Justice	1	2	201.734,00
SPF Chancellerie	1	2	2.026.559,87
Police fédérale	1	2	1.195.638,89
Total	53	100	462.337.437,27

Source : Cour des comptes sur la base de la liste des contrats communs communiquée par le SPF Bosa en juillet 2021

Ce tableau montre que 88 % des contrats communs attribués depuis 2018 ont été passés par quatre participants actifs, dont 30 % par le SPF Bosa à travers son service FOR CMS. Dans sa note du 9 janvier 2020, l'Inspection des finances juge que toutes les entités n'ont pas les capacités et les compétences de base pour devenir SPF Lead. Les coordinateurs stratégiques rencontrés durant l'audit le confirment. Ils estiment que la centralisation des achats engendre une charge de travail administrative supplémentaire pour les services d'achat.

⁶² Article 15 de l'arrêté royal du 22 décembre 2017.

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre du modèle commun, tels que le recrutement d'acheteurs spécialisés ou le développement de nouvelles compétences, n'ont pas été définis.

Seul le SPF Bosa a renforcé ses effectifs en engageant dix collaborateurs pour le CSP. Celui-ci devait recevoir quinze équivalents temps plein supplémentaires en 2019 et 2020. Ces recrutements ont toutefois été limités à six. Vu l'expérience et les compétences du SPF Bosa en organisation de contrats communs, notamment grâce à son service FOR CMS, le CSP devrait évaluer la charge de travail liée à la gestion de l'ensemble des contrats communs.

La Cour des comptes recommande de confier l'organisation de tous les contrats communs au SPF Bosa, tout en maintenant les structures de concertation stratégiques (CSAF) et tactiques (CTAO) actuelles.

Le SPF Bosa et la ministre de la Fonction publique adhèrent à cette recommandation. Ils précisent toutefois que l'évolution du modèle devrait se faire en tenant compte d'un renforcement du CSP en personnel. Ce renforcement devra être exécuté en tenant compte d'un plan de personnel et d'une mesure de la charge de travail. L'évolution devra également se faire progressivement. À cet égard, cinq ETP ont été dégagés du conclave 2022 par la ministre de la Fonction publique. La ministre demandera de dégager des moyens supplémentaires en personnel et de fonctionnement dans le cadre du contrôle budgétaire 2022 et de l'élaboration du budget 2023.

3.4.3 Durée de passation des contrats communs

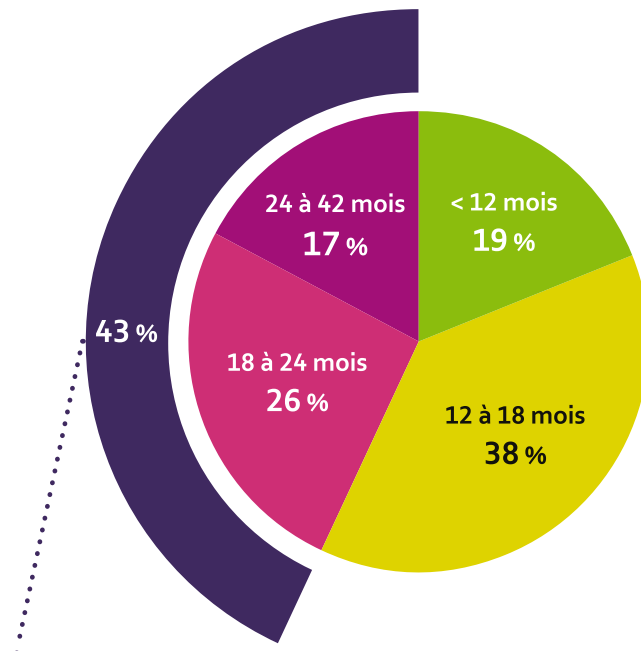
La Cour des comptes a analysé les délais de préparation et de passation des 53 contrats communs attribués depuis la mise en place du modèle commun.

Elle constate que 17 mois séparent en moyenne la décision d'organiser un contrat commun et celle de l'attribuer.

Pour les contrats communs attribués de 2018 à juillet 2021, le délai d'attribution a été de plus de 18 mois dans 43 % des cas. De tels délais s'expliquent par les phases de concertation entre les participants. Selon les coordinateurs stratégiques rencontrés lors de l'audit, les délais sont de 3 à 6 mois plus longs que dans le cadre des procédures classiques.

Dans sa réponse, le SPF Bosa souligne que ce constat s'explique en effet par les longs délais inhérents aux procédures de passation et à ceux de la concertation tactique. Il s'explique également par le fait que le modèle actuel n'est pas assez proactif mais réactif. Une plus grande centralisation vers Bosa, couplée à la possibilité pour les participants actifs et passifs (moyennant convention) de jouer le rôle de centrale d'achats, permettrait d'améliorer le modèle.

Répartition 2018-2021/7 des contrats communs selon la durée de la procédure d'attribution



Le délai d'attribution dépasse 18 mois pour 43 % des contrats 2018-2021/7.

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Bosa

La note de l'Inspection des finances relève l'effet retardateur de l'obligation imposée aux participants actifs. Le délai entre la disponibilité des biens ou services et les concertations en CSAF et CTOA est parfois très long. La Cour des comptes confirme que la longueur des délais nécessaires pour attribuer les contrats communs risque d'engendrer une rupture d'approvisionnement chez les participants. Selon les coordinateurs stratégiques rencontrés, la longueur de la procédure oblige parfois les administrations à lancer dans l'urgence un marché public distinct pour couvrir la période transitoire.

Pour la Cour des comptes, mieux anticiper et planifier les besoins permettrait de maîtriser ce risque. Le CSP a modifié les consignes de planification pluriannuelle pour y inclure la date de fin des contrats existants, ce qui contribuera à maîtriser le risque.

3.5 Conformité des marchés publics conclus dans le cadre du nouveau modèle de coopération

3.5.1 Marchés communs analysés

La Cour des comptes a examiné la légalité et la gestion de six contrats passés dans le cadre du modèle commun. L'objectif était d'évaluer si l'organisation et les mécanismes mis en place permettent de professionnaliser la fonction d'achat et de réduire les risques en matière de légalité des marchés.

Tableau 6 – Marchés communs analysés (montants en euros)

Objet du marché	Montant total estimé HTVA	SPF Lead
Marché d'achat et de leasing de PC	84.000.000	Défense
Marché d'achat et de location d'appareils multifonctions	25.000.000	SPF Bosa
Marché de prestations de gardiennage	11.500.000	SPF Intérieur
Marché d'enlèvement et de traitement des déchets (Flandre)	1.700.000	SPF Finances
Marché pour des prestations de système de management environnemental et d'audit (Emas)	201.000	SPF Justice
Marché de services pour le monitoring de médias sociaux	149.000	SPF Économie

Source : SPF Bosa et Cour des comptes

Seuls les constats les plus importants sont abordés dans la suite de ce point 3.5. Il s'agit principalement des constats de légalité comportant des risques majeurs de suspension ou d'annulation des décisions (recours des soumissionnaires) et/ou de constats de légalité susceptibles d'influencer la bonne gestion. La Cour détaillera son analyse dans sa prochaine publication sur les marchés publics de l'administration fédérale⁶³. Les réponses transmises par les administrations précitées et leur ministre de tutelle y seront abordées plus amplement⁶⁴. Les constatations et recommandations qui suivent ont été, au besoin, adaptées suite à ces réponses.

3.5.2 Incidence du nouveau modèle sur le respect de la législation

La mise en place du nouveau modèle de coopération n'a pas d'incidence directe et systématique sur la réduction des risques de non-respect de la législation.

En effet, la procédure de passation ne diffère pas de celle d'un marché propre à un département. La rédaction des documents du marché, l'examen des offres et la décision d'attribution ainsi que les risques légaux qui en découlent reviennent au SPF Lead. Ainsi, l'analyse de six marchés communs montre que le niveau de respect de la législation relative aux marchés publics est fonction de l'expérience, des ressources et des compétences du SPF Lead. De plus, la possibilité de faire appel aux services de support du SPF Bosa est sous-utilisée. C'est particulièrement le cas de l'expertise juridique du CSP. Les lacunes dans la passation d'un marché affectent la légalité des commandes effectuées par tous les bénéficiaires. À l'inverse, une procédure sans irrégularités permet d'éviter celles que chaque participant individuel aurait pu occasionner. L'effet démultiplicateur concerne tant les bonnes pratiques que les lacunes.

⁶³ La dernière publication remonte à mars 2021 : Cour des comptes, *Marchés publics dans l'administration fédérale. Audits de régularité*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2021, 109 p., www.courdescomptes.be. La prochaine est prévue pour la fin du 1^{er} trimestre 2022.

⁶⁴ Outre les réponses de la ministre de la Fonction publique et du SPF Bosa, le SPF Intérieur, le SPF Économie et le SPF Justice ont répondu par lettre du 19 novembre 2021 et courriels du 25 novembre 2021 et 26 novembre 2021, la Défense a répondu par lettre du 18 novembre 2021, le SPF Finances a répondu par lettre du 22 novembre 2021, et le ministre de l'Économie a répondu par lettre du 30 novembre 2021. Les ministres de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et des Finances n'ont pas transmis de réponse.

En outre, l'absence de suivi centralisé et exhaustif des commandes fait peser, sur le SPF Lead et sur l'ensemble des participants, les risques légaux d'annulation du contrat en cours pour modifications substantielles (notamment le dépassement important des quantités estimées). Les autres risques liés à l'exécution des marchés (défauts d'exécution, respect des délais, etc.) subsistent pour tous les participants, puisqu'ils sont responsables de l'exécution de leurs propres commandes.

Concernant les marchés audités, l'encadrement par le SPF Bosa ainsi que les mécanismes de concertation et de coordination ne permettent pas de réduire les risques juridiques de manière significative.

Le modèle de coopération permet d'impliquer plusieurs organes (CSAF, CTOA, CSP, G-Cloud) dans la préparation des marchés et de bénéficier de leur expertise pour élaborer les documents de marché. Toutefois, l'analyse des marchés sélectionnés montre des faiblesses et un niveau d'appui des intervenants qui varie en fonction des marchés. Enfin, la concertation allonge les procédures, ce qui peut entraîner un risque de rupture d'approvisionnement.

3.5.3 Analyse des étapes des marchés communs

De manière générale, la Cour des comptes observe que les marchés communs sont encadrés par le SPF Lead. Le niveau de maîtrise de la gestion et de la légalité varie selon le cas. Dans les six marchés communs examinés, la Cour des comptes a relevé des lacunes dans sept étapes du processus.

3.5.3.1 Préparation du marché

Dans cinq cas, l'estimation de la valeur du marché n'est soit pas assez réaliste⁶⁵ (trop élevée ou trop basse par rapport au montant des offres) soit pas assez étayée⁶⁶. Cette situation peut résulter d'une prospection insuffisante ou de difficultés dans la récolte des besoins (voir le [point 3.2](#)). Elle fait peser des risques sur l'exécution du contrat. Ils concernent en particulier la possibilité de le résilier ou de réclamer des indemnités pour modifications substantielles.

Parfois, l'inventaire et les exigences techniques ne sont pas adaptés aux besoins de tous les participants⁶⁷. D'une part, un inventaire incomplet entraîne la commande de biens et services supplémentaires en cours d'exécution. Ces achats sont réalisés hors du jeu de la concurrence et, donc, à des conditions en général défavorables à l'adjudicateur et susceptibles, selon leur ampleur, d'être qualifiées de modifications substantielles. D'autre part, des exigences techniques inadaptées aux besoins de certains participants peuvent entraîner des surcoûts. Ainsi, dans un marché d'enlèvement et de traitement des déchets, la transition d'une méthode de facturation au conteneur à une facturation au kilo a triplé le coût pour un SPF participant⁶⁸.

⁶⁵ Achat et leasing de PC ; enlèvement et traitement des déchets ; EMAS.

⁶⁶ Achat et location d'appareils multifonctions et monitoring de médias sociaux.

⁶⁷ Enlèvement et traitement des déchets ; gardiennage ; EMAS.

⁶⁸ Ce constat concerne les déchets situés en Région flamande. Les marchés, passés ultérieurement, pour Bruxelles et la Wallonie prévoient une tarification basée sur la location et le vidage des conteneurs, ce qui correspond davantage aux usages du secteurs.

La confusion entre les notions de variante (alternative à l'offre de base) et d'option (élément accessoire à l'offre), attestée dans deux marchés, risque d'entraîner une confusion dans le classement des offres. Par exemple, pour l'achat et le leasing de PC, le leasing est correctement qualifié de variante par rapport à la solution de base qu'est l'achat, alors que la solution « *as a service* » est, à tort, qualifiée d'option. Une telle confusion peut donner des résultats différents lors de l'évaluation des offres. En effet, en cas d'options exigées ou autorisées, les offres doivent être comparées options incluses⁶⁹. Si un soumissionnaire avait remis un prix pour la solution « *as a service* », il aurait fallu cumuler ce prix avec celui de l'offre de base, ce qui lui aurait été hautement préjudiciable. Enfin, la législation interdit, lorsque le prix est le seul critère d'attribution, d'attacher un supplément de prix ou une autre contrepartie à la présentation d'une option libre ou autorisée⁷⁰.

3.5.3.2 *Sélection des candidats ou soumissionnaires*

Un adjudicateur ne peut pas confier des marchés publics à des personnes dont le comportement porte atteinte aux services publics ou à l'intérêt général. Il doit donc vérifier si le soumissionnaire auquel il envisage d'attribuer le marché ne se trouve pas dans un cas d'exclusion obligatoire⁷¹. Pour ce faire, il doit demander un extrait du casier judiciaire⁷² du soumissionnaire retenu ainsi que, pour les marchés européens, des membres de l'organe administratif, de gestion ou de surveillance de ce soumissionnaire. Or, cette vérification n'a soit pas été réalisée⁷³, soit l'a été en partie seulement⁷⁴, ce qui est de nature à remettre en cause l'attribution aux soumissionnaires choisis. Selon la Défense, la vérification aurait eu lieu mais n'a pas fait l'objet d'un archivage adéquat suite au départ précipité en pension de la personne en charge du dossier. Le SPF Finances déclare, quant à lui, avoir procédé aux vérifications, mais sans être en mesure d'en produire les pièces probantes en raison du départ de l'équipe en charge de la passation du marché.

Après avoir contrôlé les motifs d'exclusion, l'adjudicateur vérifie si le soumissionnaire est apte à exécuter le futur marché. Il utilise des critères de sélection ayant trait à la capacité économique, financière, technique ou professionnelle⁷⁵. Ces critères doivent être assortis d'un niveau d'exigence approprié⁷⁶. Dans plusieurs cas⁷⁷, aucun niveau minimum n'a été fixé. Une telle situation constitue un motif fréquent de demande de suspension devant le Conseil d'État, car elle laisse à l'administration une liberté de choix inconditionnée.

3.5.3.3 *Vérification des prix et régularité des offres*

L'adjudicateur est tenu de vérifier les prix unitaires et totaux des offres introduites, c'est-à-dire de contrôler le bien-fondé et la justesse des éléments constitutifs des prix. Plusieurs marchés ont été attribués à des soumissionnaires ayant remis des offres comportant des prix apparemment anormaux sans justification suffisante et pertinente⁷⁸. Par exemple, le

⁶⁹ Article 87 de l'arrêté royal du 18 avril 2017.

⁷⁰ Article 48, § 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017.

⁷¹ Article 67 de la loi du 17 juin 2016.

⁷² Article 72, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017.

⁷³ Gardiennage ; enlèvement et traitement des déchets.

⁷⁴ Achat et leasing de PC, gardiennage et EMAS : absence de vérification des motifs d'exclusion obligatoires dans le chef des administrateurs.

⁷⁵ Article 71 de la loi du 17 juin 2016.

⁷⁶ Article 65, alinéa 2, de l'arrêté royal du 18 avril 2017.

⁷⁷ Gardiennage ; monitoring de médias sociaux.

⁷⁸ Achat et leasing de PC ; enlèvement et traitement des déchets.

fait que le soumissionnaire soit un fabricant d'ordinateurs et non un distributeur ne suffit pas, à lui seul, à expliquer des prix dix ou vingt fois inférieurs pour certains articles. Il n'explique pas non plus certains prix négatifs pour le transport⁷⁹, dès lors que celui-ci est entièrement sous-traité. Les prix anormaux nuisent en général à la bonne exécution du marché, favorisent le dumping et la spéculation. Ils entachent les offres d'une irrégularité substantielle devant conduire à les écarter.

Dans toutes les procédures, avant d'évaluer et de comparer les offres introduites, l'adjudicateur doit en analyser la régularité⁸⁰. Dans un cas⁸¹, une exigence qualifiée d'indispensable dans les documents du marché (sous peine d'écartement) n'a pas été rencontrée. Le marché a pourtant été attribué au soumissionnaire ayant remis cette offre, l'adjudicateur considérant ce manquement comme minime. Or, la réglementation ne donne pas à l'adjudicateur un tel pouvoir d'appréciation : elle mentionne expressément que le non-respect des exigences annoncées comme substantielles par l'adjudicateur dans ses propres documents de marché doit conduire à écarter l'offre⁸². Dans deux autres cas⁸³, des clarifications sollicitées par l'adjudicateur ont conduit à modifier des offres initiales de soumissionnaires désignés ensuite adjudicataires. Or, en présence de telles modifications, l'adjudicateur aurait dû les déclarer irrégulières.

La Défense conteste les constats de la Cour pour ce qui la concerne. Après analyse, la Cour des comptes les maintient néanmoins. La question sera plus amplement développée dans la prochaine publication consacrée aux marchés publics de l'administration fédérale⁸⁴.

3.5.3.4 Évaluation des offres

Dans le dossier relatif à des prestations de gardiennage, des points sont accordés pour la présentation de matériel supplémentaire par les soumissionnaires (en cas d'augmentation de la menace), alors qu'aucun prix n'y est associé. Une telle approche ne rend pas compte de la valeur intrinsèque de l'offre et affaiblit la position de l'adjudicateur si le besoin survient durant l'exécution, puisque les tarifs n'auront pas été mis en concurrence.

3.5.3.5 Information et communication

L'adjudicateur doit communiquer certaines décisions aux soumissionnaires afin de garantir la transparence des procédures et l'exercice des voies de recours⁸⁵.

Pour un marché⁸⁶, le montant d'attribution indiqué dans la décision motivée d'attribution est celui de l'estimation initiale. Pour un autre marché⁸⁷, la décision motivée se limite à stipuler que le montant du marché attribué est supérieur au seuil européen. Pour un

⁷⁹ Par exemple, pour le poste relatif aux frais de livraison de 1.000 PC, le pouvoir adjudicateur ne paie rien et reçoit 7 euros par PC. Une telle « réduction » imputée uniquement sur les frais de livraison empêche de savoir ce que coûte réellement le transport et a une incidence sur les autres prix, puisque que la réduction est, dans les faits, reportée sur les autres prix.

⁸⁰ Il existe des exceptions : article 66, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 17 juin 2016 et article 75 de l'arrêté royal du 18 avril 2017.

⁸¹ Achat et leasing de PC.

⁸² Article 76, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, de l'arrêté royal du 18 avril 2017.

⁸³ Achat et leasing de PC ; enlèvement et traitement des déchets.

⁸⁴ Prévus pour la fin du 1^{er} trimestre 2022.

⁸⁵ Loi du 17 juin 2013.

⁸⁶ Achat et la location d'appareils multifonctions.

⁸⁷ Monitoring de médias sociaux.

dernier marché, la décision motivée d'attribution ne mentionne pas le prix corrigé remis par le soumissionnaire retenu⁸⁸. Ces montants ne correspondent donc pas au montant réel, calculé sur la base des quantités présumées et des prix de l'offre approuvée. L'adjudicateur doit clairement indiquer dans l'ensemble des décisions et avis de marché la quantité et/ou la valeur estimée ainsi qu'une quantité et/ou une valeur maximale des produits à fournir.

Dans trois marchés⁸⁹, l'adjudicateur a envoyé la décision motivée d'attribution par recommandé sans courriel simultané, en méconnaissance du principe de la double communication⁹⁰. Cette situation fait peser un risque de contentieux important et inutile sur ces marchés. Le délai de recours contre la décision d'attribution n'a en effet pas encore commencé à courir, alors que le marché est en cours d'exécution.

Par ailleurs, pour les marchés dont la valeur estimée atteint le seuil de publicité européenne, l'adjudicateur doit publier un avis d'attribution de marché au *Bulletin des adjudications* et au *Journal officiel de l'Union européenne*⁹¹. Dans deux cas, cette publication n'a pas eu lieu⁹². Elle était incomplète dans un autre cas⁹³. Ceci contrevient au principe de transparence à l'égard des opérateurs économiques et de la Commission européenne.

3.5.3.6 Exécution

Plusieurs marchés communs examinés ont rencontré des problèmes d'exécution importants. Par exemple, le marché d'achat et de leasing de PC, utile à de très nombreux participants actifs et passifs, a subi des retards critiques de livraison et d'intervention ainsi que des problèmes de marquage du matériel (*labelling*). Pendant les six premiers mois du contrat, aucune commande sous forme de leasing n'a pu être réalisée.

Malgré les actions concrètes prises par le SPF Lead, il a fallu un an avant que les principaux problèmes d'exécution soient en grande partie réglés. La faible documentation de la manière dont les problèmes ont été résolus diminue l'effet d'apprentissage.

En raison de problèmes potentiels liés à la réglementation générale sur la protection des données (RGPD), le marché de monitoring des médias sociaux n'est actuellement utilisé, selon le SPF Lead qui l'a lancé, que par lui-même, ce qui va à l'encontre du concept de contrat commun. Un autre marché, relatif à l'enlèvement et au traitement des déchets, n'est pas utilisé par un participant actif en principe obligé d'y recourir, car il le pénalise financièrement.

Pour l'ensemble des marchés, en l'absence de suivi centralisé et exhaustif des commandes, le risque d'annulation du contrat en cours pour modifications substantielles n'est pas

88 EMAS.

89 Monitoring de médias sociaux ; enlèvement et traitement des déchets ; EMAS.

90 Article 9/1 de la loi relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions.

91 Article 62 de la loi du 17 juin 2016 et article 17 de l'arrêté royal du 18 avril 2017.

92 Enlèvement et traitement des déchets ; monitoring de médias sociaux.

93 Achat et leasing de PC.

maîtrisé⁹⁴. Là où des données d'utilisation existent, le plus souvent sur la base des informations du fournisseur (non vérifiables et partielles), des risques de sur- ou de sous-utilisation ont été identifiés. Toutefois, le SPF Lead est impuissant à les réduire, car il ne maîtrise pas les commandes réalisées par les participants. Il en va de même des risques de commander hors contrat.

3.5.3.7 Pilotage

L'évaluation des procédures d'achats communs et de la satisfaction des utilisateurs n'est pas formalisée et pas systématique. Lorsqu'elle a lieu, la contribution des départements fédéraux ayant participé au contrat commun reste faible. Il n'est dès lors pas possible d'en tirer les leçons afin d'améliorer la passation et l'exécution des prochains contrats.

3.6 Constats, conclusions et recommandations

3.6.1 Constats et conclusions

La Cour des comptes tire les constats suivants de son analyse de l'organisation mise en place dans l'administration fédérale pour favoriser la réalisation des objectifs de centralisation :

- La consolidation et l'analyse des plans pluriannuels des administrations ne permettent pas d'identifier et de programmer les besoins à mutualiser ni les gains attendus en matière d'économies budgétaires et d'efficience dans le fonctionnement.
- Les délais d'attribution des contrats communs sont plus longs que ceux des contrats classiques. Ainsi, 40 % ont été attribués plus de 18 mois après l'approbation de la proposition de contrat. Le risque de rupture d'approvisionnement engendré par la longueur des procédures de concertation inhérentes aux contrats communs n'est pas maîtrisé.
- La plupart des participants actifs aux contrats communs se limitent à participer passivement, sans prendre le rôle de SPF Lead faute de ressources humaines suffisantes et qualifiées pour gérer les contrats communs.
- Les inspecteurs des finances ne sont pas consultés pour les plans pluriannuels des participants actifs. Ils ne sont pas non plus informés lorsque le participant actif décide de ne pas participer à un contrat commun. La mise en place du nouveau modèle de coopération n'a pas d'incidence directe et systématique sur la réduction des risques de non-respect de la législation. Ainsi, la Cour a relevé des lacunes dans la préparation, la passation et l'exécution des six marchés communs analysés. Or, les marchés communs induisent un effet démultiplicateur, tant pour les bonnes pratiques que pour les lacunes. Le mode de fonctionnement actuel ne garantit donc pas une maîtrise optimale de la passation et de l'exécution du contrat commun.

Trois ans après la mise en place du modèle commun, la Cour conclut dès lors que plusieurs limites affectent son efficacité, des limites que les parties prenantes de la politique publique (SPF Bosa, CSAF et Inspection des finances) confirment par ailleurs.

⁹⁴ Dans son arrêt [C-216/17](#) du 19 décembre 2018, la Cour de justice estime que le pouvoir adjudicateur a l'obligation de fixer le volume maximal d'un accord-cadre, y compris pour les bénéficiaires. Elle précise que le pouvoir adjudicateur doit « impérativement préciser le volume global dans lequel pourront s'inscrire » les commandes ultérieures émises pour son propre compte et pour celui des pouvoirs adjudicateurs bénéficiaires potentiels ; une fois ce volume atteint, qui s'analyse pour la Cour comme un maximum, l'accord-cadre doit être considéré comme ayant « épuisé ses effets ». La Cour de justice a confirmé sa jurisprudence dans son arrêt [C-23/20](#) du 17 juin 2021.

Dans sa réponse au rapport de la Cour, la ministre de la Fonction publique souligne qu'une nouvelle note de politique d'achat fédérale a été présentée au conseil des ministres le 19 novembre 2021. Elle énumère déjà certains leviers importants pour rendre les marchés publics centralisés plus efficaces. La note prévoit une réforme du modèle avec une révision de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 et une plus grande centralisation dans le centre de services Procurement. En outre, le SPF Bosa travaille avec les principales parties prenantes à une circulaire sur les accords-cadres pour apporter des clarifications aux acheteurs. La réalisation des deux initiatives est prévue en 2022.

3.6.2 Recommandations pour améliorer le modèle de coopération

Thématique	Recommandations
Planification pluriannuelle des besoins	R8 Améliorer, chez les participants, la planification pluriannuelle ainsi que les processus de collecte des besoins afin d'atteindre les objectifs de la politique fédérale des achats
Interactions avec l'Inspection des finances	R9 Impliquer davantage l'Inspection des finances en obligeant les participants actifs à lui soumettre pour avis préalable les plans pluriannuels et les réponses négatives de participation à un contrat commun avant toute communication au CSP
Organisation des contrats communs	R10 Attribuer au SPF Bosa le rôle d'organisation et de suivi de tous les contrats communs avec le soutien du réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF) et des réseaux de concertation tactique et opérationnelle des achats fédéraux (CTAO)
Gestion des délais et des risques de rupture d'approvisionnement	R11 Réduire les délais de toutes les étapes du processus d'achat (proposition de contrat commun au CSAF, concertation au CTOA pour la rédaction des documents de marché et l'établissement de critères techniques, attribution avec les opérateurs économiques, renouvellement des contrats existants et des futurs contrats communs qui arriveront à terme) pour éviter les ruptures d'approvisionnement chez les bénéficiaires des contrats communs

Chapitre 4

Conclusion générale et recommandations

4.1 Conclusion générale

Dans le cadre de l'optimisation du fonctionnement des pouvoirs publics fédéraux (*redesign*), le conseil des ministres du 3 juillet 2015 a approuvé la mise en route d'un trajet d'amélioration pour coordonner les achats fédéraux de façon centralisée.

La mise en œuvre de cette politique de centralisation des achats s'est concrétisée par l'adoption de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats.

Le modèle de coopération mis en place par l'arrêté royal vise à améliorer les instruments existants et à définir un cadre juridique pour son fonctionnement. L'utilisation des contrats communs est devenue obligatoire pour les participants « actifs ». Une planification pluriannuelle des besoins ayant pour objectif d'anticiper et de consolider les besoins pouvant être centralisés a été mise en place. La centralisation des achats, sous sa forme actuelle, a été initiée en 2018.

La Cour des comptes a analysé la définition, le suivi et l'évaluation de la politique fédérale de centralisation des achats. Elle a examiné l'organisation mise en place pour favoriser la réalisation de ces objectifs ainsi que la qualité de fonctionnement du modèle de coopération.

Elle conclut que, trois ans après son lancement, la nouvelle politique de centralisation des achats peine à générer des résultats en termes d'efficacité (économies budgétaires) et d'efficience (diminution du nombre de procédures d'achat individuelles et de l'effectif d'acheteurs fédéraux). En effet, bien qu'elle ait permis une centralisation croissante des achats fédéraux qui se traduit par une augmentation progressive du nombre de contrats communs, la part des dépenses effectuées via les contrats communs dans l'ensemble des dépenses fédérales reste faible.

Faute d'objectifs clairs et mesurables et d'instruments de suivi de la politique de centralisation, il n'est pas possible d'en évaluer l'efficacité et l'efficience. La centralisation consiste, pour l'instant, à réaliser des achats en commun sans en mesurer l'incidence économique sur le budget de l'État fédéral.

Le fonctionnement du modèle commun est également source de difficultés. Elles s'expliquent par la faiblesse de la planification pluriannuelle des besoins et le fonctionnement consensuel qui implique qu'un participant actif se charge de passer le contrat commun. Or, la plupart refusent de jouer ce rôle de « SPF Lead ». En effet, seuls certains disposent de compétences et ressources humaines suffisantes pour accepter une telle charge.

Un des objectifs de la politique de centralisation des achats est de réaliser des économies d'échelle. Or, les obligations différentes qui pèsent sur les participants actifs et passifs quant à l'utilisation des contrats communs et la distinction entre les achats ICT spécifiques gérés par le G-Cloud et les achats ICT classiques gérés par le CSAF font perdre un potentiel important d'économies d'échelle.

Dans sa réponse, la ministre de la Fonction publique confirme que le modèle actuel avec la consultation stratégique des achats fédéraux (CSA) ne permet pas de réaliser les gains d'efficacité espérés et que l'arrêté royal du 22 décembre 2017 doit être révisé en ce sens.

La mise en place du nouveau modèle de coopération n'a, par ailleurs, pas d'incidence directe et systématique sur la réduction des risques de non-respect de la législation. Ainsi, la Cour a relevé des lacunes dans la préparation, la passation et l'exécution des six marchés communs analysés.

Enfin, aucun dispositif d'évaluation de la politique de centralisation n'a été prévu, même si l'Inspection des finances et le groupe de travail du CSAF (*Think-tank*) ont pris des initiatives afin d'identifier des pistes pour améliorer le modèle commun.

4.2 Recommandations

La Cour des comptes formule onze recommandations pour remédier aux lacunes constatées.

Thématique	Recommandations	Destinataires	Voir points
Définition, suivi et évaluation de la politique de centralisation des achats			
Objectifs de la politique publique	R1 Doter la politique de centralisation des achats d'objectifs clairs et mesurables et les décliner par catégorie de produits (ICT, fournitures, services facilitaires, sécurité...)		2.1.3
	R2 Modifier la réglementation pour permettre également aux participants passifs qui ont des besoins importants et une expérience dans certains types de marchés, tels que la Régie des bâtiments ou la Police fédérale, de réaliser la procédure de passation d'un marché commun	Législateur Gouvernement	2.1.4
Achats et acteurs	R3 Confier la passation des marchés ICT, spécifiques ou non, à un seul organe. S'il s'agit de G-Cloud, les achats ICT doivent faire l'objet du même suivi que les achats classiques gérés par le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux CSAF		2.1.4.1
Suivi de l'exécution du contrat	R4 Développer un outil fiable de collecte, centralisation et suivi des besoins et achats fédéraux (nouvelle version d'e-procurement)		2.2.1.3
	R5 En attendant la mise en œuvre de la recommandation R4 : <ul style="list-style-type: none"> o adopter une procédure efficace de suivi de l'utilisation des contrats communs par le pouvoir adjudicateur qui a passé le marché ; o appliquer la circulaire P&O/2012/e-Proc pour l'introduction exclusive dans l'e-catalogue des bons de commande et la modifier, si nécessaire, pour renforcer cette obligation ; o prévoir systématiquement dans le cahier de charges l'obligation pour les bénéficiaires et les adjudicataires de transmettre, au SPF Lead et/ou SPF Bosa, des données actualisées relatives à l'exécution du marché (commandes, factures...); o adapter Fedcom pour rendre obligatoire le lien entre la dépense et le contrat commun concerné. 	SPF Bosa CSAF	2.2.1.2 2.2.1.3 2.2.3

Thématique	Recommandations	Destinataires	Voir points
Utilisation obligatoire des contrats communs	R6 Publier, sur le portail Public Procurement du SPF Bosa, la liste de tous les marchés publics (communs ou individuels) en cours d'exécution des participants actifs afin de vérifier que des marchés individuels n'ont pas été conclus pour un objet similaire à celui d'un marché commun ; cette liste devrait comprendre les éléments essentiels, tels que l'objet, le montant, la période de validité, l'identité de l'adjudicateur, des participants et du ou des adjudicataire(s)	SPF Bosa	2.2.3
Évaluation de la politique publique	R7 Lors des modifications de la réglementation annoncées par le ministre de la Fonction publique, prévoir un dispositif complet d'évaluation de la politique de centralisation des achats permettant de savoir si les objectifs de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 ont été atteints	Législateur Gouvernement	2.3.3
Mise en œuvre de la politique de centralisation des achats			
Planification pluriannuelle des besoins	R8 Améliorer, chez les participants, la planification pluriannuelle ainsi que les processus de collecte des besoins afin d'atteindre les objectifs de la politique fédérale des achats	SPF Bosa CSAF	3.2
Interactions avec l'Inspection des finances	R9 Impliquer davantage l'Inspection des finances en obligeant les participants actifs à lui soumettre pour avis préalable les plans pluriannuels et les réponses négatives de participation à un contrat commun avant toute communication au CSP	Gouvernement Inspection des finances	3.2 3.4.1
Organisation des contrats communs	R10 Attribuer au SPF Bosa le rôle d'organisation et de suivi de tous les contrats communs avec le soutien du réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF) et des réseaux de concertation tactique et opérationnelle des achats fédéraux (CTAO)	Gouvernement SPF Bosa	3.4.2
Gestion des délais et des risques de rupture d'approvisionnement	R11 Réduire les délais de toutes les étapes du processus d'achat (proposition de contrat commun au CSAF, concertation au CTOA pour la rédaction des documents de marché et l'établissement de critères techniques, attribution avec les opérateurs économiques, renouvellement des contrats existants et des futurs contrats communs qui arriveront à terme) pour éviter les ruptures d'approvisionnement chez les bénéficiaires des contrats communs	CSP CSAF	3.4.3

Réponse de la ministre de la Fonction publique

(traduction)

Madame Véronique SIMONIS
Première auditrice-révisseuse
Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 30/11/2021

Votre rapport « Centralisation des achats fédéraux – légalité et gestion d’une sélection de marchés communs »

Madame,

Je tiens tout d’abord à vous remercier vivement pour le travail que vos collègues et vous-même avez fourni dans le cadre de l’analyse du modèle d’achat fédéral. Comme précisé dans l’accord de gouvernement et dans mes notes de politique générale 2021 et 2022, l’efficacité des marchés publics doit être l’ambition permanente d’un gouvernement performant. Vos constats sont dès lors d’une grande valeur pour l’administration et moi-même.

Nous partageons globalement les constats de la Cour des comptes. Nous avons également constaté que le modèle actuel incluant le réseau de concertation stratégique des achats fédéraux (CSAF) ne permet pas d’atteindre les gains d’efficacité espérés et que l’arrêté royal du 22 décembre 2017 doit être révisé en conséquence.

Les constats selon lesquels le degré de bonne exécution d’un marché est largement déterminé par l’expertise du SPF qui coordonne le marché commun et l’expertise du centre de services Procurement est insuffisamment utilisée renforcent notre conviction qu’une plus grande centralisation des marchés publics au sein du centre de services Procurement est une étape nécessaire vers plus d’efficacité et moins de risques.

Nous souscrivons aussi à votre analyse sur la longueur des délais. Les procédures du CSAF sont trop longues, les participants ralentissent encore parfois le processus et, dans certains cas exceptionnels, la continuité peut être mise à mal.

Enfin, nous partageons vos préoccupations quant au manque de suivi des commandes dans le contexte d’accords-cadres. La jurisprudence récente de la Cour de justice de l’Union européenne a en effet confirmé l’importance d’un tel suivi.

La politique fédérale d’achats qui a été approuvée lors de ma présentation au conseil des ministres du 19 novembre énumère déjà des leviers importants pour améliorer l’efficacité des marchés publics centralisés. Nous prévoyons une réforme du modèle avec une révision de l’arrêté royal du 22 décembre 2017 et une plus grande centralisation au sein du centre de services Procurement. En outre, le SPF Bosa travaille, en collaboration avec les principales

parties prenantes, à l'élaboration d'une circulaire sur les accords-cadres afin d'apporter des éclaircissements aux acheteurs. Les deux initiatives seront finalisées en 2022.

Concernant vos recommandations concrètes, je peux vous répondre ce qui suit, en complément aux engagements pris par le SPF Bosa dans la lettre de M. Nico Waeyaert du 17 novembre 2022, qui bénéficieront de tout mon appui :

- J'examinerai à court terme avec l'administration de quelle manière améliorer le suivi des données dans le cadre de marchés en cours. La plateforme e-procurement renouvelée apportera une partie de la solution à moyen terme.
- Je soutiens la demande de confier au SPF Bosa un rôle plus central dans le processus fédéral d'achats. Il faudra toutefois y associer l'effectif nécessaire à cet effet pour répondre aux besoins des organisations clientes. Dans le cadre du plan de relance, des moyens ont déjà été obtenus pour renforcer le centre de services Procurement à court terme. Les moyens en personnel et de fonctionnement nécessaires pour mettre pleinement en œuvre les recommandations de la Cour des comptes seront demandés dans le cadre du contrôle budgétaire 2022 et de la confection du budget 2023.

Veillez agréer, Madame, mes salutations les plus distinguées.

Petra De Sutter, vice-Première ministre

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2022/1128/09

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be