

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.