

Marchés publics dans l'administration fédérale

La Cour des comptes a examiné la régularité et la légalité d'une sélection de marchés publics attribués par les SPF Mobilité et Transports, Finances et Intérieur ainsi que par la SNCB, le Service fédéral des pensions et l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies.

Elle a par ailleurs aussi évalué la mise en œuvre de la politique fédérale de centralisation des achats à travers la mise en place du nouveau modèle commun de coopération entré en vigueur en 2018. Elle a analysé dans ce cadre la légalité et la gestion de six contrats passés entre septembre 2018 et février 2020 par plusieurs SPF et par la Défense en s'appuyant sur ce modèle commun.

La Cour a également examiné la gestion des plaques d'immatriculation par l'État belge à travers la politique d'externalisation menée, la légalité de la concession attribuée par le SPF Mobilité en 2019 ainsi que le suivi et l'encadrement des concessions entre 2017 et 2020.

La Cour des comptes sélectionne ses audits sur la base d'une analyse de risques. Elle prend en compte des critères tels que l'intérêt sociétal et le niveau de matérialité et celui des risques inhérents à la procédure d'achat appliquée et à la politique de l'entité auditée. Des thèmes transversaux, tels que les marchés de longue durée, les formes de contrats spécifiques (comme les concessions ou les marchés communs) ou les marchés de services spécifiques (comme la consultance ou les prestations juridiques) peuvent aussi faire l'objet d'un audit. Par ailleurs, la Cour audite périodiquement et d'une façon cyclique les principaux adjudicateurs fédéraux. La sélection des dossiers à auditer dans chaque entité tient compte de l'objet, du montant et du mode d'attribution des marchés afin que le caractère significatif et la diversité du contenu et des procédures des marchés et procédures d'attribution analysés soient suffisants.

Deux des thèmes abordés dans ce rapport – la centralisation des achats fédéraux et la gestion par l'État de la concession des plaques d'immatriculation – ont fait l'objet en 2022 d'une publication distincte, plus détaillée que la synthèse présentée ici.

Attribution et exécution des marchés ou concessions

Marchés non centralisés

La Cour des comptes constate de manière générale que les départements et organismes contrôlés maîtrisent souvent assez bien la réglementation relative aux marchés publics et qu'ils veillent scrupuleusement à en assurer le respect. La plupart des dossiers examinés étaient documentés de manière correcte et structurée. La Cour observe également des progrès dans le respect des dispositions relatives à la mise en concurrence (sauf pour les marchés de faible montant), à la sélection qualitative et aux obligations d'information ainsi que dans l'utilisation de l'application Telemarc qui permet de vérifier les motifs d'exclusion (sauf au niveau de l'extrait de casier judiciaire).

Les départements et organismes contrôlés sont soumis à la réglementation relative aux marchés publics et sont dès lors tenus d'organiser si possible une mise en concurrence, y compris pour les marchés de faible montant. Trois d'entre eux n'ont toutefois pas respecté cette obligation de mise en concurrence dans un nombre limité de dossiers mineurs.

Lors de la préparation d'un marché public, il est important d'établir les documents de marché avec soin, d'identifier exactement les besoins et d'estimer le marché avec précision. La Cour a relevé des lacunes sur ce plan pour la moitié des pouvoirs adjudicateurs.

Le pouvoir adjudicateur doit reprendre dans une décision motivée les motifs de droit et de fait qui justifient le recours à une procédure négociée sans publication, surtout en cas de monopole technique. Une telle motivation faisait cependant défaut dans le chef de trois pouvoirs adjudicateurs.

Le pouvoir adjudicateur peut uniquement attribuer un marché au soumissionnaire auquel l'accès au marché n'a pas été refusé en vertu de motifs d'exclusion. La Cour constate toutefois que, dans le cadre de leur contrôle, la plupart des pouvoirs adjudicateurs n'ont pas vérifié ou archivé essentiellement les extraits de casier judiciaire des entreprises, de leurs mandataires ou administrateurs.

Enfin, la Cour rappelle que le pouvoir adjudicateur doit respecter un certain nombre d'obligations d'information après sa décision d'attribution. Aucun des pouvoirs adjudicateurs examinés n'a appliqué ces prescriptions systématiquement.

L'adjudicataire est tenu de constituer un cautionnement. Ce dernier garantit l'exécution correcte et complète du marché. La Cour des comptes constate de nouveau que la moitié des pouvoirs adjudicateurs n'ont pas respecté une ou plusieurs dispositions en matière de cautionnement.

Le pouvoir adjudicateur doit vérifier les prestations et payer les factures dans des délais stricts. En cas de dépassement du délai de paiement, l'adjudicataire a droit à des intérêts de retard. Tout comme les années précédentes, la Cour constate que les pouvoirs adjudicateurs contrôlés ont tous dépassé ces délais sans toutefois payer les intérêts de retard dus en vertu de la réglementation.

Centralisation des achats fédéraux

La nouvelle politique de centralisation des achats fédéraux 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). La centralisation se limite à réaliser des achats en commun, sans en mesurer l'incidence économique sur le budget de l'État fédéral. Il est difficile d'en assurer le suivi, faute de définition claire des achats fédéraux et des acteurs concernés.

La faiblesse de la planification pluriannuelle ainsi que des processus de collecte des besoins auprès des participants affecte l'efficacité de la politique de centralisation. La mise en place de cette politique n'a pas davantage d'incidence sur la réduction des risques de non-respect de la législation. Ainsi, des lacunes subsistent dans la préparation, la passation et l'exécution des marchés centralisés analysés.

Dans cinq des six marchés examinés, la valeur du marché n'est pas estimée de façon suffisamment réaliste ou n'est pas assez étayée par des données concrètes lors de la préparation du marché. Parfois, l'inventaire des prestations et les exigences techniques ne sont pas adaptés aux besoins de tous les participants.

Tout comme pour les marchés passés en propre, l'absence de motifs d'exclusion obligatoire n'a pas été vérifiée pour deux marchés centralisés sur six et l'a été en partie seulement pour trois autres marchés.

Deux marchés centralisés ont été attribués à des soumissionnaires ayant remis des offres comportant des prix anormaux sans justification suffisante et pertinente. Ces offres auraient dès lors dû être écartées

au motif d'une irrégularité substantielle. Dans un troisième dossier, un soumissionnaire ayant remis une offre ne rencontrant pas une exigence essentielle s'est quand même vu attribuer le marché. Dans deux cas, le pouvoir adjudicateur a désigné des soumissionnaires qui avaient remis une offre indûment modifiée au cours de la procédure d'évaluation.

Sur le plan de l'exécution, la Cour des comptes observe des problèmes importants dans plusieurs marchés (par exemple, des retards de livraison). Par ailleurs, des changements de fournitures imposés par l'adjudicataire ou demandés par certains bénéficiaires ont été constatés, sans que la vérification de la qualité et du prix des modifications soit suffisamment documentée. Enfin, la Cour relève une absence de suivi centralisé et exhaustif des commandes, susceptible d'entraîner un dépassement ou une sous-utilisation des quantités initialement estimées. En outre, le risque de commander hors contrat n'est pas suffisamment maîtrisé.

Concession des plaques d'immatriculation

Seul le concessionnaire historique a soumis une offre dans le cadre de la deuxième concession attribuée en 2019. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le cahier des charges et sa mise en œuvre sont de nature à limiter l'accès au marché à ses concurrents. En effet, plusieurs dispositions du cahier des charges, dont certaines ne respectent pas la législation, ont créé conjointement un déséquilibre concurrentiel à son profit.

Par ailleurs, certains points de la procédure ou du cahier des charges méconnaissent la réglementation relative aux contrats de concession ou portent atteinte aux intérêts de l'État. Il est ainsi permis de formuler des réserves quant à la pertinence et à la légalité de la formule de révision des prix.

Bien que la deuxième concession soit globalement exécutée conformément au cahier des charges, des manquements importants ont été constatés dans le cadre des audits de sécurité des bâtiments du concessionnaire et de l'application des sanctions financières lorsque les objectifs ne sont pas atteints. En outre, les contrôles actuellement exercés sur les activités réalisées par le concessionnaire sont insuffisants et ne garantissent pas un calcul correct des recettes destinées à l'État.

Principales recommandations relatives à la gestion des marchés

Ensemble des marchés

Même si elle note de nombreux efforts et initiatives sur ce plan, la Cour formule néanmoins une série de recommandations. Elles concernent essentiellement la prospection du marché, le regroupement des besoins, l'utilisation maximale d'accords-cadres, la centralisation des procédures d'achat, le suivi des procédures d'attribution, la rédaction et l'utilisation de modèles de documents et de procédures internes et la réalisation d'une analyse de risques périodique.

Centralisation des achats fédéraux

La Cour des comptes recommande d'améliorer le suivi des commandes individuelles assuré par le pouvoir adjudicateur, de réduire les délais d'attribution des contrats communs, de centraliser l'ensemble de ces contrats auprès du SPF Bosa et de regrouper et de centraliser au maximum les besoins fédéraux au moyen d'un nouvel outil performant.

Concession des plaques d'immatriculation

Afin d'assurer le bon emploi des deniers publics et le respect de la législation, la Cour des comptes recommande à l'État d'évaluer l'économie et l'efficacité de l'externalisation, d'assurer une concurrence effective dans la passation des prochaines concessions éventuelles ainsi que de renforcer le suivi et l'encadrement de l'exécution de la mission externalisée.

Les réponses des départements, organismes et ministres concernés sont intégrées dans ce rapport.