

# Saca Affaires consulaires : audit du processus d'achat et des marchés publics

## Contexte

Le service administratif à comptabilité autonome chargé des affaires consulaires (ci-après le « Saca Affaires consulaires ») a été créé par la loi-programme du 25 décembre 2017, le plaçant organiquement au sein de la direction générale des affaires consulaires (DGC) du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Ce service a une gestion et une comptabilité séparées du SPF, mais ne dispose pas de la personnalité juridique.

Les principales missions du Saca Affaires consulaires sont la gestion des passeports belges, des visas, des cartes d'identité pour les Belges à l'étranger, des registres, répertoires, actes et attestations du code consulaire ainsi que l'assistance consulaire et l'organisation des élections pour les Belges inscrits aux registres consulaires.

Dans son audit, la Cour des comptes a examiné le processus d'achat du Saca Affaires consulaires et une sélection de ses marchés publics et contrats de concession afin de vérifier que les risques liés à ce processus sont couverts par des activités de contrôle interne, d'évaluer l'application et l'efficacité de ces activités ainsi que la conformité des contrats analysés aux prescriptions légales et réglementaires.

La sélection des contrats examinés, d'une valeur totale de plus de 162 millions d'euros HTVA, comprend les concessions de services visant à externaliser les demandes de visas, le marché public de production et de livraison de passeports ainsi que huit marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT et la DGC pour le compte du Saca Affaires consulaires.

## Maîtrise interne du processus d'achat

Le Saca Affaires consulaires ne dispose pas de personnel propre. Il dépend donc des services du SPF Affaires étrangères pour la réalisation de ses achats et du contrôle interne. En pratique, le SPF réalise les marchés du Saca, à travers la DGC et la direction d'encadrement ICT. Il n'y a pas de service d'achat centralisé. Le Saca, par le biais de son comité de gestion, suit régulièrement les dépenses réalisées pour son compte, mais ne dispose pas d'informations structurelles sur les marchés publics qu'il finance.

La Cour des comptes relève un fonctionnement en silos. Des pratiques divergentes existent quant aux documents types et à l'encadrement des services réalisant des achats pour le compte du Saca, ce qui ne garantit pas une homogénéité de traitement des marchés publics et provoque une dispersion des moyens qui y sont consacrés.

Le Saca n'a ni plan d'achat, ni inventaire des marchés publics passés pour son compte. La DGC et la direction d'encadrement ICT ne disposent pas non plus d'objectifs propres pour leur politique d'achat.

Deux services travaillent à l'amélioration de l'encadrement de leurs marchés publics respectifs, mais sans se coordonner. Ainsi, le service B&B5 a fixé des objectifs et mis en place des outils pour aider les directions générales du SPF à réaliser leurs marchés publics : documents types, offre de support par dossier, développement d'outils de monitoring. Cependant, ces initiatives ne s'appliquent pas au service ICT1 qui a lui-même développé des documents types et des outils pour suivre l'exécution de ses marchés. Le Sacra Affaires consulaires pâtit de cette absence de coordination.

Enfin, à tous les niveaux – de l'expression du besoin à l'exécution du marché – le Sacra reçoit peu d'information sur la réalisation des marchés publics passés à son profit.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- réaliser et tenir à jour un inventaire offrant une vue globale, directe et complète de tous les marchés publics passés pour le compte du Sacra, avec leurs données de base
- disposer d'un plan d'achats pluriannuel reprenant l'ensemble de ses besoins, avec une estimation des quantités et du budget des achats à réaliser en consultant préalablement les services du SPF Affaires étrangères compétents et les postes consulaires pour définir les besoins
- mettre en œuvre le projet de monitoring des contrats, concessions et marchés publics du service B&B5, utiliser des documents types uniformes afin de garantir leur complétude et un traitement homogène des marchés passés pour le compte du Sacra et disposer d'outils efficaces de suivi

### Concessions de services pour les demandes de visas et légalisations

Externalisées depuis 2004, les missions de réception des demandes de visa ont fait l'objet de nouvelles procédures de passation en 2020 et 2022 pour un montant total de 70 millions d'euros. Malgré un encadrement correct et documenté de la procédure de passation des concessions, la Cour des comptes relève certaines défaillances.

Au niveau des critères de sélection, la Cour des comptes constate non seulement une confusion avec les exigences de régularité, mais aussi une méconnaissance du principe de proportionnalité et de l'obligation de fixer un seuil minimal de capacité. En outre, un adjudicataire n'aurait pas dû être sélectionné puisqu'il ne répondait pas à l'ensemble des critères préalablement fixés.

L'examen de régularité des offres et l'application des critères d'attribution présentent également des lacunes : la vérification des prix n'a pas été réalisée alors que des différences de prix significatives existaient et la cotation des offres au regard des critères d'attribution n'est pas suffisamment motivée. La décision d'attribution ne permet donc pas aux soumissionnaires de décider en connaissance de cause s'il est ou non opportun d'introduire un recours.

Pour la Cour, la pertinence des critères tant de sélection que d'attribution devrait être réévaluée au regard des exigences techniques. Il en est de même de l'allotissement en fonction des besoins réels de l'administration. Couplées à une prospection du secteur du marché, de telles mesures permettront d'assurer une mise en concurrence plus efficace et une meilleure qualité des offres au bénéfice tant de l'administration que des demandeurs de visa.

Au stade de l'exécution, les services de contrôle ne disposent pas de toutes les informations utiles pour exploiter utilement les dispositifs d'encadrement et de contrôle fixés dans le cahier des charges.

Les sanctions ne sont pas proportionnées au nombre de lots octroyés à un même concessionnaire, ce qui est susceptible de nuire à leur efficacité.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- établir de manière claire, précise et univoque des critères de sélection liés à la capacité des opérateurs économiques et proportionnés au nombre et aux spécificités des lots pour lesquels les opérateurs remettent une offre
- réévaluer l'allotissement de la concession en fonction des besoins et exigences du SPF au stade de l'exécution
- appliquer correctement les critères de sélection établis dans les documents de sélection
- évaluer la pertinence des critères et sous-critères d'attribution entre eux, mais aussi au regard des critères de sélection et des spécifications techniques repris dans les documents de concession
- motiver les points octroyés aux soumissionnaires sur base des résultats de la comparaison effective des offres au regard de chacun des critères d'attribution
- communiquer l'offre du concessionnaire ou à tout le moins les données essentielles au service d'inspection du poste diplomatique pour lui permettre d'effectuer son contrôle sur place de manière efficiente

### Marché public de production et de livraison de passeports

Depuis 2004, le SPF Affaires étrangères délivre des passeports électroniques munis d'une puce, et aussi, depuis 2014, de deux empreintes digitales. Ce processus s'accompagne d'une infrastructure informatique de gestion des clés publiques et des certificats d'authentification des données et d'un répertoire national des clés publiques pour lire et échanger les puces des passeports entre États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Pour ces fournitures et services, la DGC du SPF Affaires étrangères recourt à des marchés publics.

La Cour des comptes a analysé le dernier marché public attribué en 2020 pour la production et la livraison de passeports, pour un montant total de 105 millions d'euros TVAC et une durée maximale de dix ans. Elle souligne des points positifs et de bonnes pratiques mais relève toutefois quelques lacunes et points d'amélioration.

La préparation du marché a fait l'objet d'une analyse sérieuse, en collaboration avec des acteurs publics et privés actifs dans ce domaine. Toutefois, le SPF Affaires étrangères et le SPF Intérieur ne sont pas parvenus à mettre en place une infrastructure unique pour la gestion des clés des documents d'identité et de voyage, alors que ces prestations sont confiées au même adjudicataire. L'inventaire du cahier spécial des charges mérite également d'être amélioré pour tenir compte de certaines prestations d'intervention et de destruction sécurisée.

Le choix de la procédure de passation, conforme à la législation applicable et dûment motivé, permet d'assurer la mise en concurrence et la négociation des offres introduites. Toutefois, en pratique, seuls deux groupements de sociétés ont introduit une demande de participation, et seul un groupement a été sélectionné. Deux facteurs peuvent expliquer ce faible taux de participation : le nombre élevé de types de passeports différents demandés pour satisfaire les exigences linguistiques et le court délai de délivrance pour les procédures urgentes et super urgentes. Pour maximiser la concurrence, le critère de sélection relatif au chiffre d'affaires global pourrait être réévalué. Les négociations sont bien

documentées, mais ont abouti à s'écarter des taux de tolérance maximaux repris dans les spécifications techniques. La vérification des motifs d'exclusion est quant à elle incomplète.

L'exécution du marché fait l'objet d'un suivi bien documenté. Le cautionnement a été constitué dans le délai imparti. Suite à la crise de la covid-19 et aux modifications de conception du passeport demandées par le ministre de tutelle pour renforcer la sécurité, le début d'exécution du marché a été retardé et l'audit de sécurité reporté. Le coût du marché pour la première année dépasse de 4 millions d'euros l'estimation réalisée en 2018, suite à la forte augmentation des demandes de passeports après la crise sanitaire et le Brexit.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- s'accorder avec le SPF Intérieur sur leurs besoins et utiliser une seule et même infrastructure de gestion de clés publiques (PKI)
- réévaluer le caractère approprié du chiffre d'affaires global requis en vue de maximiser la concurrence
- fixer des sous-critères d'attribution permettant d'évaluer et de comparer concrètement la qualité des offres étant entendu que la vérification du respect des exigences minimales s'opère au stade de l'examen de la régularité des offres
- pour le prochain marché, prévoir les prestations de destruction sécurisée dans l'inventaire du cahier spécial des charges

### Marchés publics passés par la direction d'encadrement ICT et la DGC pour le compte du Saca Affaires consulaires

La procédure de passation est bien documentée pour les marchés publics de faible montant passés par la DGC. La Cour des comptes relève toutefois quelques lacunes en matière de mise en concurrence effective, de communication des critères d'attribution aux opérateurs économiques consultés et de respect des spécifications techniques reprises dans les documents de marché.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- afin d'assurer une concurrence réelle, réévaluer les spécifications techniques du marché et contacter des opérateurs économiques capables de répondre aux besoins de la DGC ; consulter, sauf exception dûment motivée, les conditions de plusieurs opérateurs économiques et en conserver la preuve
- pour les marchés de faible montant, porter à la connaissance des opérateurs économiques consultés les critères d'attribution, afin de leur permettre de remettre une offre en toute connaissance de cause et qui puisse répondre aux besoins réels de la DGC

Les dossiers de la direction d'encadrement ICT analysés sont bien documentés. Leur examen montre toutefois quelques lacunes dans l'identification des besoins et la préparation du marché. L'absence de consultation préalable du Saca ou des postes consulaires rend les estimations et la durée de certains marchés approximatives, ce qui peut influencer sur le montant des offres remises et compromettre la remise d'offres comparables et conformes aux attentes.

La direction d'encadrement ICT a eu recours à un accord-cadre du SPF Bosa dont la quantité maximale était déjà atteinte et n'en a pas respecté les conditions (profils et prix).

Un dossier concentre de nombreux manquements (exigences de sélection et d'exécution restreignant la concurrence, absence de « document unique de marché européen » (Dume), absence de vérification des extraits de casier judiciaire, absence de vérification des prix, réponses lacunaires du soumissionnaire interrogé lors de l'analyse de régularité, non-respect des délais de livraison, etc.) de nature à remettre en cause l'attribution au soumissionnaire choisi.

La Cour des comptes formule notamment les recommandations suivantes :

- améliorer la préparation du marché en identifiant et recensant l'ensemble des besoins réels en concertation avec les bénéficiaires
- prospecter le marché afin d'établir des exigences de sélection et d'exécution adaptées aux capacités du secteur et favoriser ainsi la mise en concurrence du marché
- respecter de manière stricte, pour les marchés subséquents à un accord-cadre conclu par une centrale d'achat, les conditions et termes (prix, profils, etc.) fixés dans cet accord-cadre
- prévoir des clauses de réexamen claires, précises et univoques quant à leur champ d'application, leur nature et leurs conditions d'usage

### Réponse de l'administration et de la ministre

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le Sacca Affaires consulaires et le SPF Affaires étrangères ont pris acte du projet de rapport. La ministre des Affaires étrangères n'a pas émis de commentaires.