



Cour des comptes



Plaques d'immatriculation – Gestion de la concession de l'État

Suivi 2024 des recommandations



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, octobre 2024



Cour des comptes

Plaques d'immatriculation – Gestion de la concession de l'État

Suivi des recommandations



Rapport adopté le 4 octobre 2024 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1	Contexte	3
2	Audit initial de 2022	3
	2.1 Politique d'externalisation	3
	2.2 Légalité de la concession	4
	2.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession	4
3	Méthode de suivi	4
4	Mise en œuvre des recommandations	5
	4.1 Politique d'externalisation	5
	4.2 Légalité de la concession	9
	4.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession	15
	4.4 Nouvelle recommandation	20
5	Conclusions	21
	5.1 Politique d'externalisation	21
	5.2 Légalité de la concession	22
	5.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession	22

Plaques d'immatriculation – Gestion de la concession de l'État : suivi 2024 des recommandations

Depuis 2010, la délivrance des plaques et des certificats d'immatriculation des véhicules fait l'objet d'une concession attribuée par l'État. La Cour des comptes en a examiné la gestion en 2022 et dresse à présent un état des lieux de la mise en œuvre de ses recommandations.

Près de 2 ans après la publication de son audit initial, la Cour des comptes estime que, sur les 17 recommandations formulées, aucune n'a été rencontrée, 4 sont en cours de mise en œuvre, 5 n'ont pas été suivies et 8 n'ont pas pu être évaluées. En outre, la Cour formule une nouvelle recommandation suite au refus de la DIV de transmettre certains documents lors des travaux de suivi.

1 Contexte

En Belgique, chaque véhicule qui circule sur la voie publique doit être inscrit dans le répertoire des véhicules de la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV) du SPF Mobilité et Transports. Une plaque et un certificat d'immatriculation lui sont attribués et permettent de l'identifier.

Jusqu'à l'introduction de la plaque au format européen en novembre 2010, la DIV a géré elle-même l'immatriculation des véhicules et la délivrance des plaques. Cette mission a ensuite été prise en charge par l'association momentanée bpost SA – Speos Belgium NV dans le cadre de contrats de concession conclus en 2010 (première concession) et en 2019 (deuxième concession). Le deuxième contrat, d'une valeur de 240 millions d'euros, est en cours depuis le 1^{er} août 2019 pour 6 ans maximum, soit jusqu'au 31 juillet 2025. L'exécution de la troisième concession annoncée devrait débiter le 1^{er} août 2025.

2 Audit initial de 2022

Dans son rapport d'audit initial adopté le 28 avril 2022¹, la Cour des comptes examinait la gestion des plaques par l'État à travers sa politique d'externalisation, la légalité de la deuxième concession ainsi que l'encadrement et le suivi de l'exécution des concessions par la DIV entre 2017 et 2020.

2.1 Politique d'externalisation

La Cour des comptes constatait que la décision d'externalisation prise en 2009 avait fait l'objet d'une préparation, basée notamment sur des scénarios financiers. Ne disposant plus des explications les justifiant ni de scénarios actualisés, la DIV n'avait pas pu démontrer que l'externalisation était plus économe et efficiente que la gestion propre.

¹ Cour des comptes, *Plaques d'immatriculation. Gestion de la concession de l'État*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2022, 46 p., [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be).

La politique d'externalisation a généré une économie récurrente pour la DIV en termes de budget et de personnel par rapport à la gestion propre des anciennes plaques de format belge. À cette économie s'ajoutent les recettes nettes issues des redevances, à savoir la part des redevances que le concessionnaire rétrocède à l'État au moment de l'immatriculation du véhicule, déduction faite des coûts opérationnels de la DIV (informatique, personnel, etc.). De 2012 à 2018, la DIV avait ainsi engrangé au moins 44 millions d'euros. La DIV n'avait pas pu justifier le caractère raisonnable du montant des redevances par rapport au service fourni aux usagers, à savoir les propriétaires des véhicules qui paient les redevances².

En outre, la Cour des comptes constatait qu'il n'y avait pas d'objectifs opérationnels assortis de valeurs cibles et de pénalités dans les documents contractuels de la deuxième concession. Cette faiblesse était de nature à affecter la qualité et l'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire réalisé par la DIV. À l'issue de la première concession, la DIV n'avait réalisé ni rapport ni évaluation complète et formelle de son exécution. Elle avait cependant apporté des améliorations ponctuelles au cahier des charges de la deuxième concession.

2.2 Légalité de la concession

La Cour des comptes avait constaté que plusieurs dispositions des documents de la deuxième concession avaient potentiellement créé conjointement un déséquilibre concurrentiel au profit du concessionnaire historique. Par ailleurs, certains points de la procédure et du cahier des charges ne respectaient pas la réglementation relative aux contrats de concession ou portaient atteinte aux intérêts de l'État. Ainsi, la pertinence et la légalité de la formule de révision de prix étaient sujettes à des réserves étant donné l'imprécision concernant la prise en compte des matières premières composant les plaques d'immatriculation et la marge d'appréciation laissée au concessionnaire.

2.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession

De manière générale, l'audit avait révélé, pour la deuxième concession, une exécution conforme au cahier des charges. Des défaillances avaient toutefois été constatées au niveau des audits de sécurité des bâtiments du concessionnaire et de l'application des sanctions financières dans les cas où les objectifs ne sont pas atteints. En outre, la Cour des comptes avait constaté que les contrôles exercés sur les activités réalisées par le concessionnaire étaient insuffisants et n'offraient pas la garantie d'un calcul correct de l'ensemble des recettes destinées à l'État.

La Cour des comptes avait formulé des recommandations afin notamment d'évaluer la politique d'externalisation et d'améliorer la mise en concurrence des concessions suivantes ainsi que l'encadrement et le suivi de ces contrats.

3 Méthode de suivi

La Cour des comptes a réalisé un suivi des recommandations de l'audit initial de 2022. Elle a contacté la DIV (SPF Mobilité et Transports) pour dresser un état des lieux documenté de la mise en œuvre des recommandations qu'elle lui avait adressées.

² Voir Cour constitutionnelle, arrêt n° 164/2003 du 17 décembre 2003 ; arrêt n° 54/2008 du 13 mars 2008 et arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010, www.const-court.be. Dans sa jurisprudence, la Cour précise qu'une redevance se définit comme rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement. En outre, il doit exister une proportion raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la redevance exigée. À défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère de rétribution pour revêtir un caractère fiscal.

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre de chaque recommandation et leur a attribué un code couleur en fonction de son avancement.

	Mise en œuvre complète
	Mise en œuvre en cours ou partielle
	Absence de mise en œuvre
	Pas d'évaluation
	Nouvelle recommandation

Une première version de ce rapport de suivi a été adressée le 11 juillet 2024 à la DIV (SPF Mobilité et Transports) et à la cellule stratégique du ministre de la Mobilité en vue du débat contradictoire. Les commentaires éventuels étaient attendus pour le 12 août 2024. Le SPF Mobilité et Transports a répondu le 11 août 2024. Le ministre de la Mobilité a répondu le 2 septembre 2024. Il précise qu'il a accompagné le SPF dans les différentes actions entreprises dans le dossier de façon à tenir compte au mieux du précédent audit de la Cour des comptes. Il ajoute que la troisième concession, dont le cahier des charges est en train d'être finalisé, répondra à de nombreuses remarques et recommandations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes a tenu compte de ces réponses dans son rapport.

4 Mise en œuvre des recommandations

La Cour des comptes articule son examen en 3 sous-points. Ils correspondent aux thèmes du rapport d'audit initial de 2022, à savoir la politique d'externalisation (voir le [point 4.1](#)), la légalité de la concession (voir le [point 4.2](#)) et, enfin, l'encadrement et le suivi de l'exécution de la concession (voir le [point 4.3](#)).

4.1 Politique d'externalisation

<p>Recommandation 1 Assortir explicitement – et avant d'attribuer une prochaine concession éventuelle, les indicateurs de performance de valeurs cibles et de pénalités</p>	DIV	
--	-----	---

Lors de l'audit de 2022, la Cour des comptes constatait que les documents de la deuxième concession ne prévoyaient ni valeur cible ni pénalité pour les indicateurs de performance, à part une valeur cible pour les délais de livraison des plaques et certificats d'immatriculation, fixée en août 2021, soit deux ans après le début d'exécution de la concession.

La DIV renvoie à sa réponse de 2022. Pour elle, des indicateurs de performance peuvent être utilisés dans le cadre du monitoring, mais ne doivent être assortis ni de valeurs cibles ni de pénalités, à l'exception du délai d'exécution. Elle déclare ainsi accepter le niveau de risque mis en lumière par la Cour des comptes en termes de qualité et d'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire. La DIV ajoute que fixer des valeurs cibles et des pénalités pour certains défauts d'exécution, tel qu'un incident IT, pourrait provoquer une double sanction en raison du retard de livraison en résultant. De telles sanctions financières peuvent restreindre la concurrence.

Pour la Cour des comptes, prévoir des sanctions en cas de mauvaise exécution est essentiel pour garantir les intérêts de l'adjudicateur. Afin d'éviter toute restriction de concurrence, ces sanctions doivent être proportionnées à la gravité des manquements. La méthode d'application doit en outre être claire et précise pour les parties afin d'éviter toute insécurité juridique au stade de l'exécution. Ces principes n'ont pas été respectés pour la deuxième concession, ce qui a pu porter atteinte à la mise en concurrence vu les exigences trop élevées du cahier des charges (voir [recommandation 4](#)) et entraîné de longues discussions avec le concessionnaire sur le montant des sanctions financières en cours d'exécution (voir [recommandation 15](#)).

Outre les sanctions financières pour retard de livraison, le cahier des charges prévoit également d'autres sanctions liées à des actions ponctuelles, notamment en cas de retard pour le lancement de la concession ou l'approbation d'un nouvel échantillon. En revanche, la DIV n'estime pas devoir sanctionner un centre d'appel qui ne serait pas performant, car il ne met pas en péril la livraison quotidienne des plaques. Pour la Cour des comptes, les valeurs cibles ont pour objet de suivre la performance de la concession dans sa globalité et d'appliquer des sanctions en cas de non-respect de ces valeurs.

Comme en 2022, la Cour rappelle que l'absence d'encadrement de l'exécution de la deuxième concession par des indicateurs de performance est de nature à affecter la qualité et l'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire.

Dans le cadre de la rédaction du cahier des charges pour la troisième concession annoncée, la DIV a indiqué qu'elle analyse la fixation potentielle d'exigences de qualité à respecter en cours d'exécution avec application de pénalités uniques ou journalières spéciales proportionnées et progressives en cas de non-respect.

Le projet de cahier des charges pour cette troisième concession n'étant pas encore rédigé, la Cour des comptes ne peut évaluer le suivi de sa recommandation.

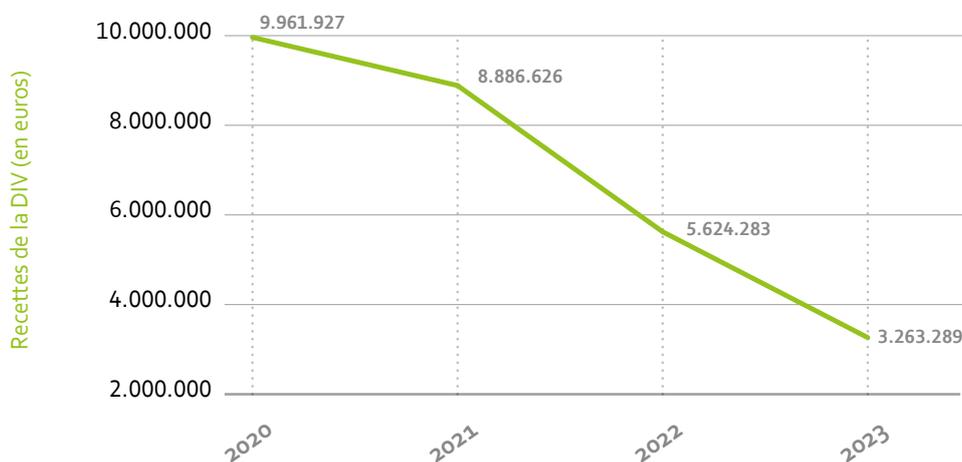
<p>Recommandation 2 Garantir un rapport proportionné et dûment étayé entre les redevances et les coûts de l'État (traitement administratif des demandes, production et distribution des plaques et des certificats d'immatriculation)</p>	<p>DIV et ministre de la Mobilité</p>	
--	---------------------------------------	---

En vertu du mécanisme de concession, le concessionnaire perçoit les redevances auprès des usagers, retient la partie correspondant à ses frais et restitue le solde à l'État (recettes).

Lors de l'audit initial en 2022, la Cour des comptes relevait qu'entre 2012 et 2021, ces recettes dépassaient ses principaux coûts directs. En l'absence de pièces pertinentes communiquées par la DIV, la Cour n'avait pas pu vérifier la réalité des coûts et leur rattachement aux prestations couvertes par les redevances. Elle en concluait que la DIV était dans l'incapacité de démontrer que les redevances étaient proportionnées aux coûts de l'État.

Le graphique suivant présente l'évolution des recettes de la DIV relatives à la concession.

Évolution des recettes de la DIV issues des redevances perçues par le concessionnaire entre 2020 et 2023



Source : comptes d'exécution du budget de l'administration fédérale

Les recettes de la DIV ont baissé de 67,2 % entre 2020 et 2023. La DIV déclare que, depuis 2022, celles-ci ne couvrent plus ses frais de fonctionnement, car bpost a révisé ses prix à la hausse (voir [recommandation 10](#)).

Pour 2024, la DIV a estimé ses recettes à 2,2 millions d'euros. Cependant, au budget initial des voies et moyens 2024, le crédit de recettes lié à la concession des plaques a été porté à 9,6 millions d'euros. Dans sa proposition budgétaire, l'administration justifie cette majoration par une augmentation projetée de 20 % des redevances à payer par les usagers et une indexation automatique en fonction de l'indice santé. Cependant, l'arrêté modificatif de l'arrêté royal du 6 novembre 2010 relatif à la fixation des redevances liées à l'immatriculation de véhicules n'a pas encore été soumis au conseil des ministres. La DIV et le ministre de la Mobilité expliquent attendre les résultats de l'analyse économique de la structure des coûts de bpost pour la délivrance des plaques et de certificats d'immatriculation avant de lancer la procédure.

Lors des travaux de suivi, la DIV a transmis à la Cour des comptes des données supposées correspondre à ses principaux frais de fonctionnement (personnel, IT, frais indirects) issues notamment de sa comptabilité analytique ou communiquées par Bosa. Dans sa réponse au projet de rapport 2024, la DIV a cependant indiqué qu'elle s'opposait à toute publication de ces données, aux motifs qu'il ne s'agit que d'estimations, par ailleurs susceptibles d'être utilisées contre l'État belge.

La DIV n'a pas communiqué à la Cour des comptes les coûts opérationnels exacts pour 2020 à 2023, à l'exception des dépenses de personnel pour 2023 accompagnée d'une liste des agents concernés par les prestations liées aux redevances. Ceux-ci sont employés dans différents services dont le centre d'appel, la cellule litiges, la cellule administrative et le service réglementation. Pour 2023, ces dépenses de personnel excèdent le montant des recettes perçues par la DIV. La DIV en conclut que les redevances ne suffisent plus pour couvrir les coûts supportés par l'État.

La Cour des comptes invite la DIV à déterminer avec précision l'ensemble de ses propres coûts en lien avec le traitement des demandes d'immatriculation. Elle doit également prendre en compte

les résultats de l'analyse économique de la structure des coûts de bpost avant toute nouvelle modification des redevances (voir [recommandation 3](#)). En effet, en l'absence de telles informations, la DIV ne peut ni justifier les prix contractuels de bpost et donc l'augmentation des redevances, ni garantir la proportionnalité des redevances par rapport aux coûts supportés par l'État.

Recommandation 3

Réaliser, à la lumière des objectifs, une évaluation complète :

- du mode de gestion actuel, à savoir l'externalisation par une concession, au regard des coûts et bénéfices qu'elle engendre pour l'administration et les usagers ;
- de l'exécution de la concession actuelle avant d'en lancer une nouvelle, afin d'améliorer le cahier des charges.

DIV



Lors de l'audit de 2022, la Cour des comptes observait que la DIV n'avait pas procédé à une évaluation complète de la première concession. Celle-ci aurait pourtant permis de statuer sur la poursuite de l'externalisation et sur les objectifs assignés au concessionnaire.

L'objectif de la double recommandation de la Cour des comptes est de permettre à l'État d'octroyer aux usagers un service efficient, efficace et économe tout en respectant ses obligations. La première partie de la recommandation concerne l'évaluation du mode de gestion actuel au regard des coûts et bénéfices qu'elle engendre pour l'administration et les usagers.

En 2024, la DIV n'apporte pas d'information nouvelle hormis le fait qu'un cabinet d'avocat a confirmé que le contrat encadrant les prestations relatives à la production et à la délivrance des plaques et documents pouvait être qualifié de concession. La Cour des comptes constate que cet élément ne constitue pas une réponse, même partielle, à la recommandation formulée.

La recommandation invitait la DIV à comparer les différents modes possibles de délivrance des plaques et certificats : marché public, concession, gestion propre, ou encore externalisation décentralisée.

Pour la DIV, un retour à la gestion propre (« réinternalisation ») n'est pas envisageable en raison, d'une part, des économies résultant de l'externalisation et, d'autre part, des impératifs techniques résultant de l'impression des certificats d'immatriculation ou de l'envoi des plaques. Concernant les systèmes pratiqués à l'étranger, la DIV souligne qu'en Belgique, les plaques sont liées aux conducteurs et non aux véhicules, ce qui implique un nombre de radiations de plaque important et un processus de gestion différent.

Pour la Cour des comptes, toutes les options doivent demeurer ouvertes et être analysées de manière approfondie. La DIV doit ainsi comparer les différents modes de gestion possibles en prenant en compte l'évolution des technologies, des besoins des services externes (police, services régionaux, assureurs et courtiers, etc.) et des exigences juridiques entourant l'immatriculation des véhicules. Une comparaison avec les politiques de gestion des plaques d'immatriculation des véhicules dans les autres pays européens aiderait à déterminer si une solution de gestion plus efficiente peut être mise en place. Ces actions n'ont à ce jour pas été mises en œuvre.

Quant à la seconde partie de la recommandation relative à l'évaluation de l'exécution de la deuxième concession, la DIV affirme que celle-ci sera réalisée afin d'apporter des améliorations à la troisième concession.

La DIV indique qu'elle a confié à un prestataire externe une analyse économique de la structure des coûts de bpost pour la délivrance des plaques et des certificats d'immatriculation. Celle-ci pourrait permettre d'affiner certains critères du futur cahier des charges. Cette mission devait être terminée pour le 31 décembre 2023 et ne l'est toujours pas en juin 2024. Arguant du secret des affaires, la DIV a refusé de transmettre à la Cour des comptes le projet non finalisé. La Cour a régulièrement rappelé, durant l'audit de suivi et à l'occasion de l'échange contradictoire, qu'elle ne diffusait jamais d'informations secrètes, confidentielles ou soumises au secret professionnel. En méconnaissant ainsi l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour, la DIV met en péril l'exécution de ses missions, en particulier l'examen du bon emploi des deniers publics.

Par ailleurs, la DIV met en exergue d'autres mesures telles que la publication d'un avis de consultation préalable et la désignation d'un cabinet d'avocats pour les aspects juridiques (voir recommandation 4). Des pistes d'amélioration sont ainsi étudiées au niveau des critères de sélection et d'attribution, mais aussi au niveau du scope du futur contrat et des exigences en lien avec les radiations, la délivrance des plaques et certificats d'immatriculation et les modalités de paiement des redevances. Néanmoins, la DIV n'apporte aucun élément tangible tant sur les réalisations que sur le calendrier de cette évaluation, et ce alors que la troisième concession doit être conclue au plus tard en janvier 2025.

Sur la base des éléments disponibles, la Cour des comptes conclut que la DIV n'a pas suivi sa recommandation.

4.2 Légalité de la concession

<p>Recommandation 4 Prospecter activement le marché pour prendre connaissance des capacités d'autres opérateurs potentiellement intéressés ainsi que de la structure actuelle des coûts liés aux investissements nécessaires pour exécuter une telle concession ; traduire cette prospection par la publication d'un avis de pré-information et l'organisation d'une présentation du projet ; optimiser, à l'aide des informations récoltées, le cahier des charges afin d'obtenir un service de qualité au meilleur coût</p>	<p>DIV</p>	
---	------------	---

Lors de son audit en 2022, la Cour des comptes a mis en évidence certaines dispositions du cahier des charges susceptibles de créer conjointement un déséquilibre concurrentiel au profit de bpost. Elle recommandait de prospecter le marché et d'adapter le cahier des charges, sur la base des informations récoltées auprès des opérateurs économiques, pour supprimer les barrières à l'entrée de la concession.

La DIV indique que plusieurs démarches ont été entreprises dans ce cadre. Outre l'analyse économique de la structure des coûts de bpost (voir recommandation 3), la DIV a publié, le 13 novembre 2023 au Bulletin des adjudications, un avis de consultation préalable pour :

- informer les opérateurs économiques du lancement prochain d'une procédure de passation ;

- recueillir les avis et suggestions des opérateurs économiques quant à l'objet du futur contrat et les dispositions qui vont l'encadrer.

Bien que les documents publiés lors de cette consultation ne présentent pas l'ensemble des exigences qui découleront de la troisième concession annoncée, les principales obligations y sont mentionnées et l'ancien cahier des charges est mis à disposition.

À la suite de cette consultation, la DIV déclare avoir reçu deux réponses comportant des pistes intéressantes en cours d'analyse. Cependant, sur la base des informations fournies, la Cour des comptes relève que l'objectif de consulter d'autres opérateurs économiques du secteur n'a pas été atteint.

Enfin, la DIV déclare qu'elle sera conseillée par un cabinet d'avocats pour la rédaction des documents de concession et envisage de faire également appel aux experts de Bosa. Pour la Cour des comptes, ce support juridique est une bonne pratique, mais n'est pas directement lié à la recommandation.

La Cour des comptes constate que certaines initiatives sont prises afin de répondre à sa recommandation en vue de favoriser la mise en concurrence. Elle estime que la recommandation est donc mise en œuvre en partie.

<p>Recommandation 5 Adapter, à la suite de la prospection et de l'évaluation, le cahier des charges pour supprimer/ réduire significativement les barrières à l'entrée de la concession (durée, délai d'implémentation, exigences de préinvestissement, délais de livraison, etc.) en se fondant sur les possibilités du secteur concerné tout en assurant un degré élevé de services à l'utilisateur</p>	<p>DIV et ministre de la Mobilité</p>	
--	---------------------------------------	---

Dans le cadre de ce suivi, la DIV rappelle l'importance des exigences émises dans son cahier des charges afin d'assurer la pérennité et la qualité des prestations. Elle déclare que, sur la base de la prospection du marché et des résultats des audits en cours, elle examinera s'il y a lieu de revoir certains critères.

La Cour des comptes constate, sur la base des documents de l'avis de consultation (voir [recommandation 4](#)), que la DIV envisage une ouverture à la concurrence de la troisième concession annoncée. Dans les documents joints à l'avis de consultation et publiés au Bulletin des adjudications, la DIV reprend les propositions suivantes:

- porter le délai d'implémentation de la concession à 6 mois (au lieu de 4), à compter de sa conclusion ;
- reprendre les délais de livraison comme critère d'attribution (et non comme condition d'exécution);
- porter la durée d'exécution de la concession à 8 ans (au lieu de 6);
- ne plus exiger que l'équipement nécessaire pour la production des plaques d'immatriculation soit disponible dès la procédure de passation.

Bien que ce document n'engage pas la DIV dans la rédaction de son prochain cahier des charges, la Cour y voit une avancée positive.

La Cour des comptes constate également, dans le document de consultation, que la DIV maintient un critère de sélection exigeant que du matériel spécifique soit disponible au moment de la remise des offres, alors que les soumissionnaires n'ont aucune certitude quant à l'issue de la procédure. Comme en 2022, la Cour y voit une entrave à la concurrence. Néanmoins, sa portée est moins contraignante que dans la deuxième concession. En effet, il n'est plus question d'équipements techniques nécessaires à l'exécution de la concession mais, selon l'avis de consultation, de « *l'outillage matériel et de l'équipement nécessaire à l'exécution d'un contrat de service similaire à la concession, à savoir la production de documents sécurisés et la distribution de colis de documents et/ou plaques* ». Ne plus exiger de disposer dès la procédure de passation de l'équipement nécessaire pour la production des plaques d'immatriculation devrait avoir pour effet d'accroître la mise en concurrence de la troisième concession.

Le projet de cahier des charges pour la troisième concession annoncée n'étant pas encore rédigé, la Cour des comptes ne peut cependant pas évaluer plus avant le suivi de sa recommandation.

<p>Recommandation 6 Convertir certaines conditions d'exécution en critères d'attribution (ex. : délais de livraison), afin de conserver un niveau élevé de service sans empêcher ni restreindre la concurrence, en les transformant en un critère d'attribution avec une pondération suffisante pour en souligner l'importance et assorti, le cas échéant, de maximums raisonnables</p>	DIV	
--	-----	---

Dans sa réponse, la DIV renvoie, concernant les délais de livraison, aux décisions politiques de 2010 et 2018 relatives à l'approbation des documents de concession par le ministre de la Mobilité et le conseil des ministres. Elle compte s'appuyer sur les résultats de la prospection et l'évaluation de la deuxième concession (voir [recommandations 3 et 4](#)) pour déterminer si les délais deviendront un critère d'attribution ou une donnée fixe imposée dans le cahier des charges.

Pour la Cour des comptes, retenir le délai de livraison (dans les 5 jours) comme critère d'attribution au lieu d'une condition d'exécution permettrait effectivement d'ouvrir la concurrence.

Le projet de cahier des charges n'étant pas encore rédigé, la Cour des comptes ne peut évaluer davantage le suivi de sa recommandation.

<p>Recommandation 7 Établir de manière claire, précise et univoque, des critères de sélection liés à la capacité des opérateurs économiques, non discriminatoires et proportionnés</p>	DIV	
---	-----	---

Lors de l'audit de 2022, les documents de la deuxième concession comportaient des critères de sélection contraires aux dispositions légales et réglementaires relatives à la passation et à l'exécution des contrats de concession.

La DIV indique qu'elle tiendra compte de la recommandation de la Cour des comptes pour le critère de sélection relatif à la capacité financière et économique. Elle précise en revanche que les critères actuels de capacité technique seront maintenus, car ils sont essentiels pour garantir une production pointue et de haute qualité afin de combattre la fraude.

La Cour des comptes rappelle que les critères de sélection portent essentiellement sur les réalisations passées de l'opérateur, alors que les exigences de régularité et les critères d'attribution portent sur les prestations à fournir lors de l'exécution future du contrat. La DIV confond les critères de sélection et les exigences de régularité. Ainsi, dans le document de consultation du marché, un critère de sélection ayant pour objet la transmission d'échantillons de plaques et documents d'immatriculation sécurisés, dont la conformité est attestée par un laboratoire européen, est toujours présent. Or ce critère correspond à un point de contrôle du respect des exigences techniques, admissible en tant que tel (exigence de régularité), et non à un moyen pour vérifier la capacité proprement dite du soumissionnaire (critère de sélection).

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que les critères de sélection liés à la capacité technique proposés dans le document de consultation semblent clairs, précis et univoques, à l'exception notable du critère portant sur l'outillage et l'équipement (voir [recommandation 5](#)). Ne reposant sur aucune donnée objectivable, ce critère ne permet pas de déterminer de manière explicite comment un opérateur pourrait répondre à ce critère de sélection ou inversement, comment la DIV pourrait écarter un opérateur sur la base de ce même critère.

Le projet de cahier des charges pour la troisième concession annoncée n'étant pas encore rédigé, la Cour des comptes ne peut évaluer plus avant le suivi de sa recommandation.

Recommandation 8

Clarifier le processus de passation, notamment en ce qui concerne les possibilités de négociation

DIV



Lors de l'audit de 2022, la Cour des comptes observait l'absence de disposition du cahier des charges permettant et encadrant les négociations au cours du processus de passation. Or de telles négociations auraient notamment permis de mieux comprendre la structure de coûts de bpost.

La DIV confirme qu'elle marque son accord sur la recommandation.

Le projet de cahier des charges pour la troisième concession annoncée n'étant pas encore rédigé, la Cour des comptes ne peut à ce stade évaluer le suivi de sa recommandation.

Recommandation 9

Veiller au respect de la réglementation en matière d'examen de la régularité des offres et d'application des critères d'attribution

DIV



Lors de l'audit de 2022, les documents de concession et la décision d'attribution comportaient des éléments contraires aux dispositions légales et réglementaires relatives à la passation et l'exécution des contrats de concession. Ainsi, le cahier des charges comportait des dispositions introduisant une confusion entre les critères d'attribution et la régularité.

La DIV indique que le prochain cahier spécial des charges clarifiera la portée des annexes relatives aux critères d'attribution.

La procédure de passation n'ayant pas encore été lancée, la Cour des comptes ne peut pas évaluer le suivi de sa recommandation.

Recommandation 10

Objectiver, dès l'actuelle concession, la formule de révision de prix en prenant en compte la répartition en pourcentages des différentes matières premières ainsi que les indices à prendre en considération ; vérifier le bien-fondé des demandes de révision et assurer un suivi conforme à la période prescrite par le cahier spécial des charges des indices concernés afin de justifier, si besoin, une révision des prix à la baisse

DIV



Lors de l'audit de 2022, la Cour des comptes observait des faiblesses dans la formule de révision de prix. La répartition en pourcentages pour les différentes matières premières ainsi que les indices à prendre en considération étaient laissés à l'appréciation du concessionnaire. Lors de la première concession déjà, la DIV avait approuvé, en 2018, une révision des prix, au désavantage de l'État, sur la base de fluctuations d'indices non documentées.

Depuis l'audit initial, la DIV a approuvé en 2022 deux révisions de prix demandées par bpost pour la deuxième concession. Celles-ci sont entrées en vigueur les 1^{er} janvier 2022 et 2023. La Cour des comptes constate que la DIV a contrôlé ces deux révisions : elle a demandé des justifications complémentaires à bpost et écarté la révision de prix pour un produit qui était insuffisamment motivée.

La DIV indique calculer chaque année, depuis le début de deuxième concession, la révision des prix afin de déterminer si le résultat entraîne une augmentation ou une diminution de plus de 3 % du prix mentionné dans l'offre ou du prix révisé précédent. Le résultat n'a jamais entraîné de diminution de cet ordre et la DIV n'a donc jamais introduit de demande de révision de prix auprès de bpost.

Pondération des matières premières

Dans une note interne, la DIV souligne que la pondération des matières premières est fixe depuis 2020. Or la Cour des comptes observe des différences entre les documents transmis en 2020 et les pièces relatives à la révision approuvée en 2022. Elle constate également que la pondération de trois produits non encore révisés n'a été communiquée par le concessionnaire à la DIV qu'en septembre 2022, lors de la seconde révision des prix.

Pour la DIV, ces modifications au niveau de la pondération des matières premières n'ont pas affecté l'exercice de révision pour 2021, la variation n'ayant pas dépassé le seuil des 3 %.

La Cour des comptes rappelle qu'il est essentiel, dans toute concession dont la formule de révision des prix est fonction de différentes matières premières, que cette formule précise, au plus tard à la conclusion du contrat, la pondération de ces matières pour chacun des produits concernés.

Indices de référence

Certains indices utilisés pour les révisions demandées par bpost ne sont pas publics ou sont déterminés en fonction des factures de ses fournisseurs, sans contrôle de la pertinence de ces variations. Par exemple, pour le papier sécurisé des certificats d'immatriculation, la Fédération de l'industrie graphique belge (Febelgra) a conseillé à la DIV d'utiliser l'indice du papier autocopiant. La DIV a comparé cet indice et l'évolution des prix facturés par le fournisseur. Elle a décidé de s'appuyer sur les factures car, au moment de cette révision, c'était plus intéressant pour l'État. Pour la Cour des comptes, cette évaluation limitée à une période dans le temps n'assure pas que la prise en compte

de l'évolution des tarifs du fournisseur soit encore favorable à l'État à l'avenir. La Cour rappelle qu'une révision des prix doit se baser sur des paramètres objectifs et contrôlables. La DIV n'a pas fait usage du droit qui lui est reconnu de faire vérifier sur place les pièces comptables du concessionnaire³. Dans sa réponse, la DIV précise que bpost étant une entreprise cotée en bourse, il s'est avéré difficile d'accéder à de telles informations.

Périodes de référence

Pour la première révision, la Cour des comptes constate que la DIV et le concessionnaire utilisent les valeurs en vigueur en août 2019 pour les indices de référence. Or le concessionnaire a remis son offre en novembre 2018. La DIV justifie cet écart par rapport aux dispositions du cahier des charges par le temps écoulé entre sa publication (juin 2018) et le début effectif de la concession (août 2019). Pour la DIV, la première indexation qui aurait pu avoir lieu au 1^{er} janvier 2020 n'avait pas de sens, puisqu'elle aurait nécessité d'introduire une demande de révision de prix avant octobre 2019, pour une concession qui a effectivement commencé en août 2019.

Pour la Cour des comptes, le début de la concession en août 2019 n'empêche pas une révision des prix en 2019 sur la base de la valeur des indices de référence prévus par le cahier des charges. Le but de la révision de prix est de tenir compte de l'évolution des prix de revient entre le dépôt de l'offre et le moment où les prestations sont réalisées. En utilisant des indices de référence du mois d'août 2019, la DIV méconnaît son propre cahier des charges, en vertu duquel la date de référence est le 6 novembre 2018 (soit 10 jours avant l'ouverture des offres). Elle méconnaît également tant l'esprit que la lettre de la législation.

Lors de la seconde révision, la Cour des comptes constate qu'une période de référence erronée est à nouveau utilisée pour les produits qui n'ont pas encore été révisés. Pour ces produits, la DIV et bpost ont utilisé les indices d'août 2021 dans la formule. Or les prix de ces produits datant de novembre 2018, ce sont les valeurs des indices valables à cette période qui auraient dû être prises en compte. Les dispositions du cahier des charges n'ont donc à nouveau pas été respectées.

Taxe sur la valeur ajoutée

La seconde révision met en évidence une variation du taux TVA dans les prix pratiqués par bpost. Avant l'approbation de cette révision, bpost a transmis des informations complémentaires à la demande de la DIV. Celles-ci étant laconiques, la Cour des comptes a demandé des clarifications auprès de la DIV.

La DIV se limite à préciser qu'une partie des prix HTVA comporte un montant soumis au taux de 21 % de TVA et un montant exempté de TVA lié aux prestations de services postaux universels reconnus par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT). Sans apporter d'explications plus détaillées, la DIV renvoie la Cour des comptes au SPF Finances, compétent en matière de TVA.

La Cour des comptes estime que la DIV doit connaître la structure des prix de son concessionnaire afin de contrôler de manière efficace non seulement les révisions sollicitées, mais aussi les taux de TVA appliqués par le concessionnaire.

3 En application de l'article 62 de l'arrêté royal du 25 juin 2017 relatif à la passation et aux règles générales d'exécution des contrats de concession.

La Cour des comptes constate des améliorations dans le contrôle des révisions soumises par bpost à la DIV. Néanmoins, en raison des faiblesses constatées dans les indices, les périodes de référence utilisées et la vérification de la TVA, la Cour conclut que la DIV n'a suivi que partiellement sa recommandation.

4.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession

<p>Recommandation 11 Établir dès à présent des rapports (nombre et nature des plaintes, accessibilité du service, délai de réponse, etc.) réguliers des prestations du call center de la DIV relatifs aux problèmes rencontrés par les usagers afin d'y apporter les solutions adéquates</p>	<p>DIV</p>	
---	------------	---

Lors de l'audit de 2022, la Cour des comptes a constaté que la DIV disposait d'un centre d'appel chargé de réceptionner les plaintes des clients concernant l'exécution de la concession. Celui-ci constitue un outil central pour détecter de manière autonome d'éventuels dysfonctionnements chez le concessionnaire. Pourtant, en 2022, la DIV ne disposait d'aucune statistique ni d'aucun relevé sur le nombre de requêtes transmis à ce service.

Dans le cadre du suivi, la DIV souligne que depuis janvier 2024, un nouveau programme de gestion des appels a été lancé. Il devrait permettre de recueillir des informations plus détaillées sur la raison des appels provenant des usagers.

Selon la DIV, le programme permet de répondre de manière automatique à plusieurs questions standard. Elles portent notamment sur les heures d'ouverture des guichets, les taxes ainsi que l'homologation, la livraison ou l'annulation d'une plaque d'immatriculation.

Elle ajoute que le programme permet de déterminer la nature des appels entrants uniquement lorsqu'ils sont liés à bpost. Dans ce cas, l'agent du centre d'appel remplit un bref questionnaire après l'appel pour déterminer la nature de celui-ci. Ces questions portent essentiellement sur la livraison des plaques et des certificats d'immatriculation.

Ce questionnaire a été mis en place en janvier 2024 pour un test de trois mois. S'il s'avère positif, la DIV indique que des statistiques mensuelles sur la nature des questions pourront être établies.

Pour la Cour des comptes, bien que la livraison soit une phase essentielle de l'exécution des prestations du concessionnaire, des plaintes d'autres types pourraient être soumises à la DIV par les usagers: les modalités de paiement, la qualité des produits remis, des contacts difficiles avec bpost et ses agents, etc. La DIV précise qu'après la période de test, le questionnaire fera l'objet d'une évaluation qui pourra conduire à une adaptation des questions en fonction des problèmes identifiés. En juin 2024, les résultats du test n'étaient toujours pas connus.

Pour la Cour des comptes, l'objectif de sa recommandation est d'une part, de déterminer l'efficacité du centre d'appel de la DIV en disposant des données d'accessibilité et de délai de réponse de celui-ci, et d'autre part, d'avoir une vision globale de la qualité des services réalisés par bpost. Disposer de données propres concernant le nombre et la nature des plaintes est utile à l'évaluation de l'exécution globale de la concession.

La Cour des comptes constate que des initiatives ont été prises afin de mettre en œuvre sa recommandation. Elle ne peut pour autant se prononcer à ce stade sur l'efficacité des mesures prises.

<p>Recommandation 12 Généraliser dès à présent le recours aux procès-verbaux signés par le fonctionnaire dirigeant pour la réception et l'approbation des produits réalisés par le concessionnaire, tant en début qu'en cours de concession</p>	DIV	
--	-----	---

Lors de son audit de 2022, la Cour des comptes constatait un manque de formalisme quant à la réception technique des plaques et certificats avant le lancement de la concession. Seule une demande de modification du certificat et de la reproduction de la plaque nationale communiquée ultérieurement avait fait l'objet d'un procès-verbal d'approbation en bonne et due forme. Pour la Cour, un tel procès-verbal devait être généralisé dans l'intérêt tant de la DIV que de bpost. En effet, il formalise l'approbation de la DIV quant au produit réceptionné par rapport aux conditions imposées dans les conditions de la concession.

En 2024, la DIV estime mettre en œuvre la recommandation et met en avant une demande à bpost en août 2021 pour modifier des modèles relatifs aux certificats d'immatriculation. Les nouveaux modèles ont été approuvés officiellement par la DIV au moyen d'un courrier du 26 octobre 2021.

En avril 2023, la DIV a sollicité auprès de bpost de nouvelles épreuves de lettres de radiation. Le même mois, bpost a transmis un nouveau modèle. La DIV a indiqué à la Cour des comptes qu'elle n'avait pas donné suite à ce courrier du concessionnaire puisque le nouveau modèle correspondait parfaitement à la demande initiale.

Pour la Cour des comptes, la DIV aurait dû, a minima, répondre par un courrier d'approbation, comme elle l'avait fait pour les nouveaux modèles de certificat en 2021. Cette formalisation des décisions est nécessaire pour protéger les intérêts des deux parties. Dans le cas présent, la DIV précisait dans son courrier de demande d'épreuves que des sanctions financières seraient appliquées en cas d'exécution non conforme. Dès lors, une approbation formelle des nouvelles épreuves aurait permis d'écarter ou de limiter le risque contentieux.

Sur la base des éléments disponibles, la Cour des comptes conclut que la DIV n'a pas suivi sa recommandation.

<p>Recommandation 13 Systématiser dès à présent les contrôles effectués par l'administration afin de garantir que l'ensemble des recettes destinées à l'État sont correctement calculées</p>	DIV	
---	-----	---

Lors de son audit de 2022, la Cour des comptes constatait que la DIV dépendait des rapports communiqués par bpost pour lui facturer les montants dus à l'État. La qualité de ces rapports n'était contrôlée que partiellement. La DIV vérifiait la concordance entre certaines données relatives aux radiations. Elle exerçait également un contrôle aléatoire sur certaines plaques à partir de la banque de données de la DIV. La Cour en concluait que les contrôles exercés ne garantissaient pas un calcul correct des recettes destinées à l'État.

En 2024, la DIV informe la Cour des comptes qu'elle continue à s'appuyer sur les rapports mensuels de bpost pour établir ces factures, ces rapports permettant de vérifier la facture du mois concerné et des autres mois en raison de potentiels décalages résultant de livraisons tardives.

La DIV a déclaré chercher une solution optimale pour croiser les données reçues du concessionnaire avec les données de son système informatique. Alors que le service IT du SPF Mobilité et Transports avait mis en lumière que bpost ne pouvait pas vérifier que l'information envoyée par sa plate-forme soit correctement reçue par celle du SPF, la DIV a communiqué, à la fin des travaux de suivi, que ce problème de communication entre les systèmes informatiques des parties aurait été résolu.

Néanmoins, la DIV n'a toujours pas exercé un contrôle exhaustif des données rapportées par bpost. Pour la Cour des comptes, ce croisement des données avec la plate-forme de la DIV doit être effectué pour garantir le calcul correct des recettes de la DIV.

Bien que la DIV déclare chercher une solution, depuis 2022, la situation reste inchangée en 2024. La recommandation n'a donc pas été mise en œuvre.

<p>Recommandation 14 Fixer les modalités d'application des sanctions financières, au besoin via des SLA, avant la conclusion de la concession et les appliquer en cas d'exécution non conforme</p>	<p>DIV</p>	
---	------------	--

En 2022, la Cour des comptes a rappelé que fixer les modalités d'application des sanctions financières après l'attribution de la concession (voir [recommandation 1](#)) compromet la mise en concurrence initiale, puisque les facteurs de coûts liés à la performance sont inconnus des soumissionnaires lors de la remise des offres. De plus, une telle fixation après l'attribution est contraire aux intérêts de la DIV, qui se trouve à ce moment dans une situation de dépendance face à un opérateur qui n'a aucun intérêt économique objectif à s'infliger des sanctions dissuasives. Une telle pratique est donc susceptible d'entraîner des litiges ou une absence de sanctions des retards constatés. Il est essentiel que ces éléments soient fixés d'emblée dans le cahier des charges ou, à défaut, au cours des négociations préalables à l'attribution.

Dans le cadre de ce suivi, la DIV a confirmé son engagement de mettre en œuvre la recommandation.

Le projet de cahier des charges pour la troisième concession annoncée n'étant pas encore rédigé, la Cour des comptes ne peut aujourd'hui évaluer le suivi de sa recommandation.

<p>Recommandation 15 Appliquer dès à présent les sanctions financières fixées dans le cahier spécial des charges</p>	<p>DIV</p>	
---	------------	---

Lors de l'audit de 2022, la Cour des comptes constatait, sur la base des rapports de monitoring du concessionnaire, que l'application des dispositions du cahier des charges aurait dû entraîner des sanctions financières estimées au minimum à 2,3 millions d'euros. La DIV a contesté ce montant en s'appuyant sur, d'une part, les mesures gouvernementales liées à la pandémie de la covid-19 et, d'autre part, sur le taux de performance convenu avec bpost en cours de concession (août 2021), moins exigeant que ce que prévoyait le cahier des charges.

En 2024, la DIV confirme sa décision de ne pas appliquer les sanctions financières concernant la période de mars 2020 à septembre 2021 en raison des mesures gouvernementales prises durant la crise de la covid-19. La Cour des comptes rappelle le caractère irrégulier de cette décision, vu l'absence d'estimation de l'incidence financière des mesures sanitaires prises par les autorités sur l'exécution de la concession.

En 2022, la Cour des comptes mettait en évidence l'absence de base légale pour modifier le calcul des sanctions financières en cas de retard de livraison. En dépit des dispositions contractuelles, la DIV et bpost avaient convenu en 2021 d'une nouvelle méthode, favorable au concessionnaire (diminution de la performance exigée).

En 2024, la DIV était encore en discussion avec celui-ci pour le calcul des sanctions dues aux retards de livraison entre août 2019 et juin 2023. Ces discussions portaient principalement sur les journées à ne pas prendre en compte dans le calcul des sanctions, car elles seraient indépendantes du fonctionnement du concessionnaire (grèves, par exemple). La DIV a également longuement discuté du fait d'accepter ou pas les corrections de l'IBPT dans le cadre des amendes trimestrielles. Après un refus émis par le concessionnaire au sujet de la méthode utilisée dans un courrier déterminant les amendes envoyé en août 2023, la DIV indique qu'un accord a été trouvé conformément à la méthode fixée en août 2021.

En violation de l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, la DIV refuse de transmettre le contenu des échanges de courriers relatifs à ce contenu avec bpost. La Cour des comptes constate à nouveau que cette attitude met en péril l'exécution de ses missions, en particulier l'examen du bon emploi des deniers publics.

L'accord final a toutefois été transmis à la Cour des comptes. Celui-ci prévoit, pour les périodes d'août 2019 à février 2020 et d'octobre 2021 à juin 2023, une sanction financière de 495.412 euros.

La Cour des comptes constate que plus de 4 ans après le début de la concession, les sanctions financières contractuelles n'ont été que partiellement appliquées. Il en va de même de sa recommandation.

Recommandation 16

Organiser les audits de sécurité dès la conclusion de la concession après avoir défini avec précision et cohérence les exigences de sécurité attendues du concessionnaire et les missions confiées à l'auditeur de sécurité ; après avoir fixé des amendes, dont la DIV ne contestera pas la proportionnalité ensuite, appliquer celles-ci en l'absence de mesures correctrices proposées par l'auditeur de sécurité

DIV



Lors de l'audit mené en 2022, la Cour des comptes constatait qu'un audit de sécurité lancé avant l'exécution de la deuxième concession faisait apparaître des failles dans la sécurité des bâtiments de bpost. Il a fallu attendre 14 mois, soit octobre 2020, pour que toutes les mesures correctrices soient réalisées, alors que l'auditeur de sécurité fixait des délais de 30 à 60 jours. En vertu des dispositions du cahier des charges, une pénalité estimée à au moins 2,52 millions d'euros aurait dû être appliquée à bpost.

Pour la DIV, son auditeur de sécurité avait dépassé l'objet de sa mission en sollicitant des modifications à apporter au système de sécurité pour l'améliorer et en analysant le site de secours. De plus, les sanctions financières ne devaient pas s'appliquer, notamment en raison du caractère disproportionné des dispositions de son propre cahier des charges.

Pour la Cour des comptes, l'auditeur de sécurité a respecté sa mission, telle que décrite dans les documents de marché. À bon droit, il s'est également appuyé pour ses travaux et l'établissement des mesures, sur les spécificités de l'offre du concessionnaire et les dispositions des documents de la concession.

En 2024, la DIV indique que la période utilisée par la Cour des comptes pour calculer cette pénalité est erronée. Les sites de bpost étaient déjà en ordre selon le rapport de l'auditeur de sécurité dressé en avril 2020. En outre, elle ajoute que les sanctions financières doivent être proportionnées aux mesures de sécurité et renvoie à l'article 50, §1^{er}, 2^o de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution.

La Cour des comptes ne partage pas l'interprétation de la DIV concernant les rapports de sécurité d'avril et octobre 2020. Ainsi, dans celui d'avril 2020, l'auditeur de sécurité constate que certaines mesures de sécurité ne sont pas encore exécutées ou seulement partiellement. Seul le rapport d'octobre 2020 clôture définitivement le suivi des différentes mesures. Quant au caractère disproportionné de la sanction, la Cour rappelle qu'elle a été calculée sur la base d'un cahier des charges rédigé par la DIV elle-même et que la hauteur de ces sanctions influe sur la mise en concurrence. Il revient donc à la DIV de veiller à prévoir des sanctions adéquates et de les appliquer en cas de défaut d'exécution. Une diminution de pénalités contractuelles n'est en toute hypothèse possible que sur demande du concessionnaire, ce qui n'a pas été le cas. Enfin, une telle diminution ne s'assimile pas à l'absence complète de sanction en cas de non-respect des délais fixés.

La Cour des comptes rappelle les constats et recommandations de son rapport initial et considère qu'il appartient à la DIV de définir dans ses prochains cahiers des charges, avec précision et cohérence, les exigences de sécurité attendues du concessionnaire, les sanctions qui s'y rapportent et les missions confiées à l'auditeur de sécurité.

Le projet de cahier des charges pour la troisième concession annoncée n'étant pas encore rédigé, la Cour des comptes ne peut à cet instant évaluer le suivi de sa recommandation.

Recommandation 17

Limiter, concernant la réception définitive et les modifications unilatérales, l'intervention du comité de pilotage (*steering committee*) à une simple concertation entre parties; placer l'approbation de cette réception et des modifications unilatérales sous la seule compétence de l'adjudicateur (ordonnateur compétent/fonctionnaire dirigeant)

DIV



La Cour des comptes constatait en 2022 que les documents de la deuxième concession attribuaient la compétence d'approuver la réception définitive des prestations et les modifications en cours d'exécution à un comité de pilotage (*steering committee*) composé de représentants de la DIV et du concessionnaire.

Pour la DIV, les courriers échangés avec celui-ci dans le cadre des nouvelles épreuves (voir [recommandation 12](#)) attestent d'une approbation par le fonctionnaire dirigeant du SPF Mobilité et Transports.

La Cour des comptes ne conteste pas cet élément. Par sa recommandation, elle invite la DIV à modifier officiellement les dispositions prévues dans le cahier des charges de la deuxième concession afin de supprimer des compétences du comité de pilotage l'approbation de la réception définitive et des modifications en cours d'exécution.

En 2024, la Cour des comptes maintient que la compétence d'approuver ou de refuser une réception définitive ou encore une modification en cours d'exécution devrait être uniquement dévolue au concédant, à savoir la DIV.

Sur la base des éléments disponibles, la Cour des comptes conclut que la DIV n'a pas encore suivi sa recommandation.

4.4 Nouvelle recommandation

Recommandation 18

Systématiquement respecter l'obligation légale de communiquer à la Cour des comptes tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit

DIV



Au cours des travaux de suivi, la communication des pièces justificatives par la DIV s'est révélée ardue. La Cour des comptes n'a pu ainsi accéder à des documents pourtant essentiels à l'exercice de sa mission. Ce manque de transparence constitue une violation de l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Dans sa réponse du 11 août 2024, la DIV justifie le refus de communication de certains documents par le souci d'éviter que « *des conclusions erronées soient tirées et que des informations soient utilisées, mais qui se révéleraient ultérieurement incorrectes ou qui auraient pu mettre en danger la position de l'État belge* ». Enfin, la DIV évoque le respect de certaines clauses de confidentialité conclues avec bpost d'une part, et le bureau chargé de l'analyse économique, d'autre part.

Dans sa réponse du 2 septembre 2024, le ministre souligne également que le SPF Mobilité et Transports est confronté aux exigences très strictes de bpost quant au caractère confidentiel de certaines données de nature commerciale, à caractère personnel. Il ajoute que certains documents ne pouvaient pas être communiqués à la Cour parce qu'ils n'étaient pas finalisés ou que leur publication aurait pu fausser la concurrence.

La Cour des comptes considère que le refus de communiquer les informations sollicitées met en péril sa mission de contrôle du bon emploi des deniers publics. Dans le cadre de ses procédures d'audit, seule la Cour est à même de déterminer les informations utiles à la réalisation de ses travaux. La Cour rappelle que ses agents sont tenus au secret professionnel et que, en outre, elle ne diffuse pas d'informations de nature confidentielle ou secrète. Enfin, les échanges avec l'audit tout au long des travaux d'audit et lors de l'échange contradictoire ont notamment pour but d'éviter toute interprétation erronée des informations reçues.

5 Conclusions

Au terme de son suivi, la Cour des comptes estime que sur les 17 recommandations, aucune n'a été complètement mise en œuvre, 4 sont en cours de réalisation et 5 n'ont pas été mises en œuvre. Pour 8 d'entre elles, la Cour des comptes ne peut évaluer leur degré de mise en œuvre, car le projet de cahier des charges pour la troisième concession annoncée n'a pas encore été rédigé.

Par conséquent, la Cour des comptes constate l'absence d'avancées significatives dans le suivi des recommandations.

Au cours des travaux de suivi, la communication des pièces justificatives par la DIV s'est révélée ardue. La Cour des comptes n'a ainsi pas pu accéder à des documents pourtant nécessaires à l'exercice de sa mission. Ce manque de transparence constitue une violation de l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et met en péril le contrôle par cette dernière du bon emploi des deniers publics.

5.1 Politique d'externalisation

Alors que l'exécution de la deuxième concession arrivera à échéance en juillet 2025, la Cour des comptes constate que la DIV ne l'a pas encore évaluée, tant au regard du mode de gestion actuel que quant à son exécution proprement dite. Les autres modes de délivrance des plaques d'immatriculation et des certificats d'immatriculation ont été écartés sans examen approfondi. La DIV déclare avoir pris des mesures en vue de rédiger les prochains documents de concession, notamment au moyen d'une analyse économique portant sur la structure des coûts de bpost. Elle confirme également sa volonté d'évaluer l'exécution de la deuxième concession afin d'y apporter des améliorations. Elle reste cependant en défaut de communiquer des informations concrètes, tant au niveau des réalisations que du calendrier.

En ce qui concerne le contrôle des prestations de bpost, la DIV ne souhaite toujours pas déterminer de valeurs cibles et de pénalités pour les indicateurs de performance, à l'exception de ceux relatifs aux délais de livraison. Elle déclare ainsi accepter le niveau de risque qui en découle. Pour la Cour des comptes, cette pratique est de nature à affecter la qualité et l'efficacité du suivi de la performance du concessionnaire.

Les recettes de la DIV, qui accusent en 2023 une baisse de 67,2 % depuis 2020, seraient insuffisantes depuis 2022 pour compenser ses coûts opérationnels, et ce en raison de deux révisions de prix accordées en 2022 au bénéfice de bpost. La DIV a donc proposé en 2023 une augmentation de 20 % des redevances payées par les usagers, qui s'est traduite dans le budget initial des voies et moyens pour l'année 2024 par une augmentation du crédit de recettes tirées de l'exécution de la concession. Ce crédit a été fixé à 9,6 millions d'euros. Les actes d'exécution de cette mesure n'ont toutefois pas été pris : le ministre de la Mobilité n'a pas donné de suite réglementaire à la décision du conseil des ministres du 13 octobre 2023, concernant notamment cette augmentation de 20%, dans l'attente des résultats de l'analyse économique de la structure des coûts de bpost.

La Cour des comptes considère également qu'en l'absence des résultats de l'analyse économique de la structure des coûts de bpost et de précisions sur les coûts opérationnels de la DIV, une augmentation des redevances payées par les usagers est difficilement justifiable. En effet, la DIV doit en effet être en mesure de démontrer de manière documentée la proportionnalité des redevances par rapport aux coûts supportés par l'État.

5.2 Légalité de la concession

En août 2024, le projet de cahier des charges pour la concession annoncée, à conclure avant le 31 janvier 2025, n'est toujours pas rédigé. Au terme de ses travaux, la Cour des comptes ne peut, par conséquent, évaluer pleinement le suivi de plusieurs recommandations.

Elle observe cependant que la DIV a produit des documents de consultation du marché comportant des pistes d'amélioration afin d'accroître la concurrence lors de la prochaine concession. Ces documents proposent par exemple d'allonger à 6 mois le délai d'implémentation et à 8 ans la durée d'exécution de la concession. Ces documents de consultation sont informels et n'engagent pas la DIV. En outre, certaines pistes évoquées sont contraires à la réglementation. Ainsi, le critère de sélection relatif à l'outillage et à l'équipement est une entrave à la concurrence et manque de précision. De plus, la DIV continue de confondre les phases de sélection et de régularité pour les échantillons soumis au contrôle de conformité d'un laboratoire.

Par ailleurs, même si la publication d'un avis de consultation est une bonne pratique, elle s'avère insuffisante dans le cas présent : la DIV n'a pas atteint son objectif de consultation d'autres opérateurs économiques du secteur et reste en défaut de prospecter activement auprès de ces opérateurs.

Depuis l'audit d'avril 2022, la DIV a approuvé deux révisions des prix. Bien que l'administration ait exercé un contrôle des demandes du concessionnaire, la Cour des comptes constate des défaillances dans ces révisions au niveau des indices et périodes de référence utilisés.

5.3 Encadrement et suivi de l'exécution de la concession

La Cour des comptes constate une amélioration dans les rapports des prestations du centre d'appel de la DIV. Cependant, ces rapports demeurent limités à la livraison proprement dite des plaques et des certificats d'immatriculation. Pour la Cour, il est indispensable que d'autres types de plainte puissent être monitorés pour soutenir la DIV dans son suivi de l'exécution de la concession.

La Cour des comptes constate un manque de formalisation de l'approbation des nouveaux modèles de documents soumis par bpost. Or une approbation formelle est nécessaire pour protéger les intérêts des parties.

Elle relève aussi que les contrôles préalables à l'établissement des factures par bpost ne sont pas exhaustifs. Par conséquent, la DIV ne peut toujours pas garantir que l'ensemble des recettes destinées à l'État sont correctement calculées.

Lors de son audit initial en 2022, la Cour des comptes observait que des sanctions financières auraient dû être infligées à bpost en raison de retards de livraisons (au moins 2,3 millions d'euros) et de retard de mise en conformité de la sécurité de ses bâtiments (au moins 2,5 millions d'euros). En 2024, après de longues négociations, la DIV annonce le paiement d'une sanction financière de 495.412 euros par bpost pour les retards d'exécution constatés pour les périodes d'août 2019 à février 2020 et d'octobre 2021 à juin 2023. La Cour constate donc que plus de 4 ans après le début de la deuxième concession, les sanctions financières contractuelles n'ont été que partiellement appliquées.

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



DÉPÔT LÉGAL

D/2024/1128/57

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be