

Exécution des marchés de fournitures et de travaux par la Défense

Les marchés publics constituent une part importante des dépenses de la Défense (26 % des crédits ajustés prévus pour 2012, soit plus de 650 millions d'euros). La passation de ces marchés et les paiements qu'ils entraînent font l'objet de divers contrôles.

Dans ce rapport d'audit, la Cour des comptes examine la maîtrise, par la Défense, des risques liés à l'exécution de ses marchés de fournitures et de travaux. Pour ce faire, elle analyse notamment 62 marchés dont le procès-verbal de réception a été dressé entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 avril 2011 ([chapitre 1](#)).

La Cour conclut que des dispositions suffisantes ont été prises. Elles donnent une assurance raisonnable que les marchés publics de la Défense sont exécutés dans les délais, en qualité et en quantité, conformément aux dispositions légales et contractuelles ([chapitre 2](#)).

Les risques spécifiques de certains marchés de fournitures sont identifiés et font l'objet de mesures en vue de les maîtriser ([chapitre 3](#)).

Enfin, les problèmes constatés en matière de fournitures ou de travaux après la réception provisoire font l'objet d'une remontée d'informations des utilisateurs et d'un suivi ([chapitre 4](#)).

Toutefois, la Cour des comptes a identifié des pistes d'amélioration, notamment en matière de documentation et de supervision des opérations de surveillance, de gestion des connaissances et d'enregistrement des activités (points [2.1](#), [3.1](#) et [4.1](#)).

La réponse du Chef de la défense est évoquée au [point 1.6](#) ainsi qu'à la fin des points 2.1 et 3.1. Le ministre de la Défense n'a pas répondu au projet de rapport de la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	3
Introduction	3
1.1 Portée de l'audit	3
1.2 Principes d'exécution des marchés publics	3
1.2.1 Règles générales d'exécution	4
1.2.2 Protection des deniers publics	4
1.2.3 Réception des fournitures et des travaux	4
1.3 Organisation des marchés publics à la Défense	5
1.3.1 Gestion du matériel et de l'infrastructure	5
1.3.2 Fonctionnaires dirigeants	5
1.4 Méthode d'audit	6
1.5 Calendrier de l'audit	7
1.6 Réponse du Chef de la Défense	8
1.7 Réponse du ministre de la Défense	8
Chapitre 2	9
Surveillance de l'exécution des marchés publics	9
2.1 Conclusions et recommandations	9
2.2 Constats en matière de surveillance de l'exécution des marchés	10
2.2.1 Encadrement de l'exécution des marchés et système Ilias	10
2.2.2 Mesures de contrôle interne	13
2.2.3 Ressources humaines	15
Chapitre 3	16
Assurance de la qualité	16
3.1 Conclusions et recommandations	16
3.2 Constats en matière d'évaluation des risques	17
3.2.1 Cadre et normes	17
3.2.2 Points forts	17
3.2.3 Points faibles	18
Chapitre 4	21
Remontées d'information des utilisateurs	21
4.1 Conclusions et recommandations	21
4.2 Documentation des défauts et appels à la garantie	21
4.2.1 Cadre et normes	21
4.2.2 Points forts	22
4.2.3 Points faibles	23

CHAPITRE 1

Introduction

Les marchés publics constituent une part importante des dépenses de la Défense. Pour 2012, ils représentent 26 % des crédits ajustés prévus (2,5 milliards d'euros), soit plus de 650 millions d'euros.

La passation de ces marchés fait l'objet de contrôles administratifs et budgétaires et d'un contrôle externe organisé par la Cour des comptes. Elle est également contrôlée par la commission Achats militaires de la Chambre des représentants. Les paiements dus en exécution de ces marchés sont aussi soumis à des contrôles internes et au contrôle de la Cour des comptes. Par contre, l'exécution des marchés publics, entre leur attribution et les paiements, fait l'objet de peu de contrôle.

1.1 Portée de l'audit

Dans cet audit, la Cour des comptes évalue comment la Défense maîtrise les risques liés à l'exécution des marchés de fournitures et de travaux qui relèvent de sa Direction générale *Material Resources*, division *Material Resources Material Procurement* (MRMP). Les marchés de services et les achats locaux ne sont pas couverts par cet audit.

Cet audit répond aux questions suivantes :

- Les procédures, les mesures de contrôle interne et les ressources mises en œuvre par la Défense donnent-elles une assurance raisonnable que les marchés publics de travaux et de fournitures sont exécutés dans les délais, en qualité et en quantité, conformément aux dispositions légales et contractuelles ?
- Les marchés présentant des risques spécifiques font-ils l'objet d'un plan d'assurance de la qualité ? L'application et l'adéquation de ce plan sont-elles évaluées lors de l'exécution du marché ?
- Les incidents d'exécution constatés après l'accomplissement des formalités de réception provisoire font-ils l'objet d'un suivi ? Des mesures correctrices sont-elles adoptées ?

1.2 Principes d'exécution des marchés publics

La phase d'exécution d'un marché public débute dès que le pouvoir adjudicateur a notifié le marché à l'adjudicataire. Le pouvoir adjudicateur dirige, surveille et contrôle l'exécution du marché.

1.2.1 Règles générales d'exécution

Les règles générales d'exécution des marchés publics sont définies par l'arrêté royal du 26 septembre 1996 et son annexe, le « cahier général des charges des marchés de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics » (ci-après le « cahier général des charges » ou « CGC »). Elles peuvent être précisées par un cahier spécial des charges (ci-après le « CSC »), qui contient les dispositions applicables à un marché déterminé.

Les documents de chaque marché (avis de marché, cahier spécial des charges, lettre de notification) précisent le mandat du fonctionnaire chargé de diriger et de contrôler l'exécution du marché (le service ou fonctionnaire dirigeant).

Le service ou fonctionnaire dirigeant a la responsabilité de la surveillance de l'exécution du marché, dont les opérations de réception et les procès-verbaux qui doivent notamment permettre de payer les prestations acceptées. Si nécessaire, il recourt à l'exécution forcée ou à la garantie des fournitures ou travaux.

1.2.2 Protection des deniers publics

L'adjudicataire ne peut bénéficier d'aucun paiement sans contrepartie. Ce principe de protection des deniers publics est inscrit à l'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics. Des avances peuvent lui être versées dans les cas limitativement prévus par la loi.

1.2.3 Réception des fournitures et des travaux

La réception de fournitures ou de travaux consiste à vérifier la conformité des prestations aux règles de l'art et aux dispositions contractuelles. Elle donne lieu à un procès-verbal de réception. On distingue réception technique, réception provisoire et réception définitive.

La réception technique est une vérification organisée pendant l'exécution du marché. Elle peut intervenir à différents moments du processus de fabrication (par exemple, avant le montage des pièces ou la mise en œuvre des matériaux). Les réceptions techniques sont facultatives. Elles doivent être précisées dans le cahier spécial des charges.

Par contre, la vérification de l'accomplissement des prestations est obligatoire et se traduit par une réception provisoire. Celle-ci peut être simple, complète ou double (uniquement pour les fournitures).

Une réception provisoire simple consiste à accepter sur place et sur facture des fournitures ou des travaux. Une réception provisoire complète consiste à vérifier les fournitures ou les travaux sur le plan qualitatif et quantitatif et à en dresser procès-verbal. Une réception provisoire double comprend une première vérification technique des fournitures sur le lieu de fabrication. Elle est suivie d'une deuxième vérification (qualitative et quantitative ou uniquement quantitative) au lieu de livraison. Les deux vérifications font l'objet de procès-verbaux.

La réception provisoire permet le transfert de propriété et fait courir le délai de garantie durant lequel l'adjudicataire a une obligation d'entretien, de réparation et de

remplacement éventuel (article 19 du CGC). En matière de travaux, la réception provisoire ouvre également le délai de la responsabilité décennale (articles 1792 et 2270 du code civil).

À l'issue du délai de garantie, un procès-verbal de réception définitive est établi pour les travaux. Pour les fournitures, la réception définitive est tacite à l'issue du délai de garantie si aucun procès-verbal n'est dressé.

1.3 Organisation des marchés publics à la Défense

1.3.1 Gestion du matériel et de l'infrastructure

Le commandement de la Défense comprend une Direction générale *Material Resources* chargée de gérer toutes les ressources matérielles (systèmes d'armes, infrastructure...). Cette gestion vise l'ensemble du cycle de vie des matériels, de la planification de l'acquisition à la revente éventuelle. Elle comprend la préparation, la passation et le suivi des marchés publics, à l'exception des paiements, qui relèvent de la Direction générale du budget et des finances.

La Direction générale *Material Resources* comprend trois divisions :

- la division *Management Resources Systems* (MRSYS), qui gère les systèmes d'armes et le matériel ;
- la division *Communication Information Systems & Infrastructure* (CIS & Infra) qui, d'une part, organise le flux d'information et, d'autre part, gère les biens immobiliers du patrimoine militaire ;
- la division *Material Resources Material Procurement* (MRMP) qui est responsable des marchés publics destinés à procurer à la Défense les fournitures, services et travaux définis en commun avec les gestionnaires de matériel, dans les délais prévus et dans le meilleur rapport qualité/coût.

Il s'agit d'une organisation en miroir. En effet, les neuf sections d'achat de la division MRMP ont chacune un équivalent en matière de gestion du matériel ou des infrastructures dans les divisions MRSYS ou CIS & Infra.

Les divisions MRSYS et CIS & Infra sont responsables de l'adéquation entre les spécifications définies et les besoins des utilisateurs, tandis que MRMP est en charge du respect de la législation sur les marchés publics et la traduction des exigences techniques en clauses contractuelles.

Les gestionnaires de matériel sont à l'origine des marchés de fournitures. Ils ont une responsabilité globale sur le matériel durant tout le cycle de vie, notamment en matière de coûts, d'approvisionnement et de renouvellement. Pour les contrats de travaux, cette responsabilité incombe aux centres régionaux d'infrastructure.

1.3.2 Fonctionnaires dirigeants

Au sein de la division MRMP, des responsables sont désignés comme fonctionnaires dirigeants au sens de la réglementation sur les marchés publics.

Les fonctionnaires dirigeants sont responsables des activités liées à la surveillance de l'exécution du marché qui incombent au pouvoir adjudicateur. Ils peuvent toutefois déléguer tout ou partie de cette surveillance. Dans ce cas, les responsabilités respectives sont précisées dans le cahier spécial des charges.

En ce qui concerne les fournitures, la division MRMP comprend également des responsables qualité (*Quality Assurance Responsable* ou QAR) auxquels des réceptions techniques ou qualitatives peuvent être confiées.

Pour les marchés à risque limité, par exemple un contrat ouvert pluriannuel dans lequel la nature des livraisons à exécuter est précisée mais la quantité et le moment de livraison sont déterminés au moyen d'un bon de commande, le service dirigeant peut déléguer les commandes partielles et/ou les réceptions à un bureau d'exécution des contrats. Les bureaux d'exécution des contrats sont répartis sur l'ensemble du territoire. Ils font partie des unités militaires et ne sont pas sous l'autorité hiérarchique de la direction générale *Material Resources*.

1.4 Méthode d'audit

Afin de répondre aux trois questions d'audit, la Cour des comptes a analysé les directives de la Direction générale *Material Resources*, un fichier de données relatives à l'exécution des marchés publics et une sélection de dossiers.

Les données et dossiers examinés se rapportaient aux opérations de six des neuf sections d'achat : Air, Land, Support (fournitures diverses), Infra (infrastructure), CIS (Communication and Information Systems) et Navy¹. Selon les données de la Défense, 29.201 procès-verbaux de réception de travaux ou de fournitures ont été dressés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 avril 2011. Ils s'inscrivaient dans le cadre de 1.553 marchés publics gérés par ces six sections. La Cour des comptes en a examiné 62. La Cour a également examiné 13 dossiers pour lesquels la Défense avait enregistré un risque industriel moyen ou élevé.

¹ Cet audit ne concerne pas les sections SDV (*Sales*), BMSO (*Belgian Military Supply Office* aux États-Unis) et PMT HQ NATO (construction d'un nouveau siège de l'OTAN à Bruxelles).

Tableau 1 – Répartition par section des marchés publics et des procès-verbaux (réceptions constatées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 avril 2011)

Section	Nombre de marchés publics		Nombre de procès-verbaux	
	Fournitures	Travaux	Fournitures	Travaux
Air	81		2.151	
Land	176		2.585	
Support	563		12.420	
Infra	129	301	6.679	2.372
CIS	207		1.568	
Navy	96		1.426	
Total	1.252	301	26.829	2.372

Source : Défense

L'examen des dossiers a porté sur l'identification et la gestion des risques, le respect des dispositions légales et contractuelles en matière d'exécution des marchés, le suivi des délais ainsi que sur la présence des documents attestant la réalisation des contrôles prévus.

Cet examen a été complété par des entretiens avec des fonctionnaires des trois divisions de la Direction générale *Material Resources* et par des visites sur place. Une attention particulière a été portée à la tenue des dossiers et à la capacité des services concernés à apporter des précisions sur les documents et sur les opérations sous-jacentes.

1.5 Calendrier de l'audit

9 février 2011	Annonce de l'audit au ministre de la Défense, au chef de la Défense et au directeur général de la Direction générale <i>Material Resources</i>
Mars 2011 - janvier 2012	Réalisation de l'audit
Juillet 2012	Envoi de l'avant-projet de rapport au chef de la Défense et au directeur général de la Direction générale <i>Material Resources</i>
Juillet 2012	Réponse du Chef de la Défense
Août 2012	Envoi du projet de rapport au ministre de la Défense

1.6 Réponse du Chef de la Défense

Dans sa réponse à l'avant-projet de rapport, le Chef de la Défense marque son intérêt pour les points forts et points faibles relevés par la Cour des comptes. Il s'engage à prendre toutes les actions nécessaires pour améliorer encore la gestion des risques liés à l'exécution des marchés publics, plus spécifiquement en suivant les pistes énumérées par la Cour.

Il ajoute deux commentaires, l'un relatif à la prévention des conflits d'intérêts, l'autre aux inspections dans les installations de l'adjudicataire ou d'un sous-traitant à l'étranger. Ces compléments d'information sont intégrés dans ce projet de rapport.

1.7 Réponse du ministre de la Défense

Le ministre de la Défense n'a pas répondu au projet de rapport de la Cour des comptes.

CHAPITRE 2

Surveillance de l'exécution des marchés publics

2.1 Conclusions et recommandations

De manière générale, la Cour des comptes conclut que la surveillance, par la Défense, de l'exécution des marchés de travaux et de fournitures donne l'assurance raisonnable que ces marchés sont exécutés dans les délais, en qualité et en quantité, conformément aux dispositions légales et contractuelles. Les retards ou défauts d'exécution sont sanctionnés. Par ailleurs, la Défense n'effectue aucun paiement si la réception des travaux ou fournitures n'est pas attestée par un de ses fonctionnaires.

Les procédures sont complètes et précises, les mesures de contrôle interne sont adéquates sur le plan organisationnel et des ressources compétentes sont disponibles.

La Cour des comptes propose toutefois les pistes d'amélioration suivantes à la Direction générale *Material Resources*.

1. Afin d'améliorer le contrôle interne et la gestion des connaissances :
 - Les finalités du système d'information Ilias et l'obligation de l'utiliser devraient faire l'objet d'une directive générale.
 - L'utilisation d'Ilias par les responsables hiérarchiques dans le cadre de leurs activités de supervision devrait être encouragée, de même que la concertation entre les promoteurs et les utilisateurs de ce système d'information.
 - L'ensemble des documents relatifs à chaque marché public devraient figurer dans un dossier unique.
 - Les activités de surveillance de l'exécution d'un marché devraient être documentées et enregistrées.
 - Une supervision du travail des fonctionnaires dirigeants et des responsables de la qualité devrait être encouragée, par exemple par l'identification des meilleures pratiques, et documentée.
2. En matière de déontologie et de conflits d'intérêts :
 - La Direction générale *Material Resources* devrait évaluer périodiquement le niveau de connaissance des règles de comportement et de prévention par les acteurs concernés.
 - Un dispositif de nature à prévenir tout conflit d'intérêts dans le chef d'anciens collaborateurs de la Défense qui agiraient pour un soumissionnaire devrait être élaboré.

3. Enfin, l'autorité de la Direction générale *Material Resources* sur les bureaux d'exécution des contrats dans les unités devrait être renforcée afin de garantir que ceux-ci disposent des ressources nécessaires pour accomplir les opérations de réception qui leur sont confiées.

Commentaires du Chef de la Défense

Dans sa réponse, le Chef de la Défense souligne que la législation actuelle relative aux marchés publics reste muette à propos des conflits d'intérêts dans le chef d'anciens collaborateurs. Toutefois, un groupe de travail auquel ont notamment participé la Défense et la Chancellerie du Premier ministre a envisagé cette question.

Il ressort des conclusions de ce groupe de travail que les services compétents de la Chancellerie du Premier ministre se sont engagés à proposer à la commission Marchés publics d'intégrer cette situation particulière dans les textes légaux actuels. Le pouvoir adjudicateur disposera ainsi d'une référence sur laquelle s'appuyer pour interdire aux soumissionnaires de faire appel à des anciens collaborateurs de la Défense dans le cadre de marchés que ce pouvoir adjudicateur désire réaliser.

Pour sa part, la Défense s'engage à compléter ses cahiers spéciaux des charges et son code de déontologie dès l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

2.2 Constats en matière de surveillance de l'exécution des marchés

2.2.1 Encadrement de l'exécution des marchés et système Ilias

2.2.1.1 Cadre et normes

De manière générale, les responsabilités et les actions de surveillance à mener sont clairement définies dans les directives de la Défense, qui couvrent l'ensemble du processus d'exécution des marchés publics. Chaque cahier spécial des charges (CSC) précise par ailleurs le mandat des fonctionnaires chargés de cette surveillance.

Le système d'information Ilias est utilisé comme application unique au sein de la Défense pour gérer les ressources matérielles (stocks, budget, marchés publics...). Son utilisation doit permettre un traitement standardisé des dossiers d'achat en préparation et des marchés en cours ainsi qu'une collaboration entre les intervenants. Ilias offre également un soutien non seulement à la hiérarchie grâce à ses requêtes et outils de rapportage, mais également aux utilisateurs grâce à la génération automatique de rapports et documents standardisés, tels que les procès-verbaux de réception.

En ce qui concerne les fournitures, la diversité de celles-ci fait l'objet de CSC et de mesures de surveillance spécifiques, adaptées à chaque section (Land, Navy, Air...) ou à chaque type de matériel (courant, militaire standard...). Selon le cas, des fonctionnaires dirigeants, des responsables qualité spécialisés ou des bureaux d'exécution des contrats sont appelés à exercer des activités de surveillance (voir également le [chapitre 3](#) sur l'assurance qualité).

Pour les marchés de travaux, les dispositions du CGC et l'organisation de la Défense représentent un dispositif d'encadrement de nature à en garantir la bonne exécution. La Défense s'est en outre organisée selon une structure à quatre niveaux. Le montant d'un

marché, le type de procédure de passation ou les difficultés techniques qu'il comprend déterminent le niveau compétent pour sa passation ainsi que pour le suivi de son exécution.

Le premier niveau est celui de chaque quartier militaire, dont le bureau Infrastructure prend en charge les opérations.

Le deuxième niveau est constitué de dix plateaux. Un plateau couvre plusieurs quartiers et comprend une équipe chargée de gérer les travaux de faible ampleur.

Le troisième niveau correspond aux cinq centres régionaux d'infrastructure (CRI) du royaume. Ils regroupent des architectes, des ingénieurs et des techniciens qualifiés. Bien qu'ils relèvent de la division CIS & Infra, ils suivent les marchés de travaux passés par la division *Material Resources Material Procurement* (MRMP).

Le quatrième niveau est la section Infrastructure de la division *Material Resources Material Procurement* (MRMP), soit le service dirigeant de tous les marchés de travaux importants.

La tenue d'un journal de chantier et l'approbation d'états d'avancement à l'appui de chaque facture, de même que la tenue périodique de réunions de chantiers sont des garanties systématiques pour tout marché de plus de 500.000 euros.

2.2.1.2 Points forts

La Direction générale *Material Resources* dispose de procédures complètes et précises, couvrant tout le processus d'exécution des marchés publics. Dans l'ensemble, ces procédures sont respectées, sauf l'utilisation du système d'information Ilias (voir les points faibles).

Les cahiers spéciaux des charges détaillent les responsabilités et modalités de réception des fournitures ou travaux, ainsi que les fournitures et travaux eux-mêmes. Des délégations de pouvoir sont prévues et respectées.

Chaque facture est accompagnée du procès-verbal de réception qui lui correspond, ce qui évite les paiements à tort.

Les délais de réception, à défaut d'être toujours respectés par les fournisseurs, sont suivis et les pénalités prévues sont appliquées lorsqu'elles s'imposent.

Parmi les 62 dossiers qu'elle a sélectionnés, la Cour des comptes a analysé le suivi de huit marchés de travaux importants gérés par la section Infrastructure. Cet examen a montré un suivi rigoureux de ces marchés par les fonctionnaires dirigeants. Ainsi, les états d'avancement sont contrôlés, les délais suivis et les sanctions nécessaires prises. Des réunions de chantier sont organisées périodiquement, selon l'importance du chantier. Le fonctionnaire dirigeant supervise régulièrement les activités en participant à certaines réunions de chantier.

Pour les 54 marchés de fournitures examinés, par nature plus diversifiés, la Cour des comptes a constaté que les fonctionnaires dirigeants ou les responsables qualité rencontrés

avaient une bonne maîtrise des dossiers. Ils ont pu apporter les précisions souhaitées sur les documents ou sur les activités de surveillance dont ils avaient la charge.

2.2.1.3 Points faibles

Plusieurs directives relatives aux marchés publics et à la surveillance de leur exécution rendent l'usage du système d'information Ilias obligatoire. Elles prévoient l'enregistrement obligatoire dans Ilias, par les différents intervenants, des informations générales du marché, des dispositions contractuelles, des commandes, des contrôles et réceptions, des données de la facture et des appels à la garantie.

La Cour des comptes a constaté que l'utilisation d'Ilias pour surveiller l'exécution des marchés s'avère incomplète et insuffisante. Son utilisation au sein de la Direction générale *Material Resources* varie d'une section à l'autre. Elle tend à être minimaliste. Techniquement, seuls l'enregistrement de la commande et des délais ainsi que l'entrée en inventaire sont indispensables pour suivre un dossier dans Ilias.

Ces données sont enregistrées. Par exemple, les délais d'exécution des marchés de travaux sont suivis dans Ilias. Ces données sont conservées et utilisées par la suite pour calculer d'éventuelles pénalités de retard imputées à l'adjudicataire ou lorsque l'adjudicataire réclame à la Défense des indemnités de retard.

À l'exception de ces enregistrements obligatoires, Ilias comprend toutefois peu de contrôles automatiques et peu de contraintes.

Cette souplesse d'utilisation, voulue afin d'éviter des impasses dans la gestion des dossiers, aboutit à ce que les utilisateurs ne s'approprient pas suffisamment le système. Ainsi, nombre de procès-verbaux de réception ne sont pas générés au moyen des écrans de saisie et du modèle de document prévus dans Ilias, mais au moyen d'autres applications ou modèles. Ensuite, seules les informations indispensables sont encodées pour enregistrer les délais et l'entrée en inventaire et permettre les paiements.

Pour sélectionner les dossiers, la Cour des comptes a demandé à la Direction générale *Material Resources* de procéder à une extraction des enregistrements de la base de données d'Ilias. Les difficultés rencontrées afin d'obtenir ces données montrent que ce type de requête, qui permet d'analyser le volume et la nature des activités des différentes sections, n'est donc pas utilisée.

Les utilisateurs évoquent la complexité et le manque de convivialité d'Ilias pour justifier sa faible utilisation. Ce système n'est par conséquent pas employé comme instrument de supervision des activités.

Pour la Cour des comptes, une directive générale devrait rappeler les finalités du système d'information Ilias et l'obligation de l'utiliser. En outre, les données contenues dans Ilias devraient être utilisées par les responsables hiérarchiques dans le cadre de leurs activités de supervision, ce qui favoriserait l'usage d'Ilias et des documents qu'il permet de générer. Enfin, une concertation entre les promoteurs et les utilisateurs devrait aider à surmonter les difficultés, réelles ou ressenties, de son usage complet et systématique.

2.2.2 Mesures de contrôle interne

2.2.2.1 Cadre et normes

Outre les directives et procédures examinées ci-avant, la maîtrise des opérations de surveillance de l'exécution des marchés de fournitures et de travaux nécessite une séparation des fonctions entre, d'une part, les gestionnaires du matériel ou de l'infrastructure et, d'autre part, les responsables des marchés publics.

De même, la tenue des dossiers, la documentation des activités et une revue des activités de surveillance par la hiérarchie doivent favoriser la cohérence des activités des intervenants et la gestion des connaissances.

Dans ce cadre, il est également important de veiller à la diffusion et à l'appropriation par les acteurs concernés des règles de déontologie.

Enfin, il est interdit à toute personne chargée d'un service public qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts d'intervenir dans la passation ou la surveillance de l'exécution d'un marché public².

2.2.2.2 Points forts

L'organisation de la Défense est basée sur une séparation correcte des fonctions, élément essentiel d'un bon contrôle interne.

Le demandeur d'un marché ne peut dès lors pas être celui qui en surveille l'exécution. Cette séparation préserve l'indépendance des différents acteurs et empêche qu'un seul acteur se trouve en position de valider l'exécution d'un marché dans son ensemble.

Par ailleurs, en ce qui concerne la déontologie, le directeur de la DGMR « *prépare la passation des marchés publics de travaux, fournitures et services et en assure le suivi. Il prend toutes les mesures nécessaires en vue de garantir au maximum l'impartialité et l'intégrité dans le traitement de ces dossiers* »³.

Un code de déontologie pour les marchés publics s'adresse à tous les membres du personnel de la Défense impliqués dans les procédures de marchés publics et les relations avec les entreprises.

Ce code est très complet. Il précise notamment l'obligation pour tout fonctionnaire de maintenir une stricte séparation entre ses intérêts privés directs ou par personne interposée, quelle que soit la nature de ces intérêts, patrimoniaux ou autres. Cette obligation vise aussi la non-divulgaration d'informations à caractère confidentiel.

² Article 10, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

³ Article 30, 7^o, de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 déterminant la structure générale du ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités.

Le code de déontologie comprend un volet préventif, afin d'éviter aux fonctionnaires de se trouver dans une situation problématique, et un volet répressif, visant à sanctionner les abus.

Tous les fonctionnaires de la Défense concernés d'une quelconque manière par les marchés publics et les contacts avec les entreprises doivent signer une déclaration standardisée par laquelle ils reconnaissent avoir connaissance et appliquer ce code de déontologie. Cette disposition n'est pas applicable aux fonctionnaires chargés uniquement de tâches d'exécution sans compétence de jugement ni accès à des données confidentielles.

2.2.2.3 Points faibles

La Cour des comptes a constaté l'absence d'un dossier unique centralisé, soit papier, soit électronique, qui donne une vue complète d'un marché public et facilite les transferts de connaissance.

Divers documents, selon leur usage ou le moment auquel ils sont établis, sont conservés dans des classements différents, à des endroits ou dans des services différents, en version électronique ou en version papier.

Les activités de surveillance de l'exécution des marchés, telles que les contrôles effectués par les responsables qualité, sont faiblement documentées. Leur enregistrement n'est pas systématique. La rédaction d'un rapport de visite n'est pas obligatoire et son enregistrement n'est pas prévu. Lorsqu'ils existent, ces documents sont conservés par les responsables qualité.

Les procès-verbaux de réception technique préalable ne sont pas systématiquement enregistrés dans Ilias et le renvoi à un acte de réception qualitative n'est pas précisé dans les procès-verbaux de réception quantitative.

La supervision hiérarchique exercée au sein de la Direction générale *Material Resources* est peu organisée et formalisée. Les pratiques sont très variables d'une section à l'autre. Chaque dossier est bien maîtrisé individuellement, mais une vue complète des activités est rarement présente.

Pour la Cour des comptes, la supervision des activités devrait être développée et devrait être mieux formalisée et documentée, notamment afin de propager les meilleures pratiques.

En ce qui concerne les règles de déontologie, la Cour des comptes a identifié deux points faibles.

Ainsi, la déclaration de prise de connaissance et de respect du code de déontologie signée par les personnes concernées est unique (elle est renouvelée en cas de modifications apportées au cadre de référence). Après cette déclaration, la Défense ne s'assure pas périodiquement de la bonne connaissance des règles à observer.

En outre, après la cessation de ses fonctions, un ancien collaborateur de la Défense peut être amené à exercer une fonction pour un soumissionnaire de la Défense. Pour la Cour des

comptes, la connaissance qu'il a acquise de l'organisation, des acteurs et des procédures peut poser des difficultés. Ce type de conflit d'intérêts n'est pas prévu actuellement et devrait faire l'objet d'un dispositif de prévention.

2.2.3 Ressources humaines

2.2.3.1 Cadre et normes

Le respect des dispositions qui encadrent chaque marché de fournitures ou de travaux ne peut être surveillé que si des ressources suffisantes sont allouées à cette mission.

La Direction générale *Material Resources* dispose d'une ressource logicielle importante déjà évoquée, le système d'information Ilias.

Elle doit également pouvoir compter sur un personnel compétent et suffisant.

2.2.3.2 Points forts

En termes d'effectifs, le nombre de fonctionnaires de la Direction générale *Material Resources* est souvent inférieur à celui prévu par les tableaux organiques. Il a pu être constaté qu'il est toutefois suffisant pour exercer toutes les activités de surveillance prévues.

Ce personnel dispose des compétences requises, ainsi qu'en témoigne notamment la possibilité de recourir à 66 responsables qualité spécialisés (QAR).

2.2.3.3 Points faibles

Des opérations de vérification et l'établissement de procès-verbaux de réception sont confiés à des bureaux d'exécution des contrats situés dans les quartiers militaires. Ces bureaux dépendent fonctionnellement de la Direction générale *Material Resources*, mais relèvent hiérarchiquement des chefs de corps locaux.

La Direction générale *Material Resources* n'a donc pas la maîtrise de la suffisance et de la disponibilité de ces ressources.

Des conflits d'objectifs peuvent surgir dans l'allocation des ressources, entre les missions assignées par le chef de corps et les missions déléguées par la Direction générale *Material Resources*.

Pour la Cour des comptes, cette situation présente des risques dont la maîtrise doit être améliorée au moyen de directives et de mesures de contrôle appropriées.

CHAPITRE 3

Assurance de la qualité

3.1 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a examiné si les risques spécifiques que comportent certains marchés publics sont identifiés et font l'objet de mesures en vue de les maîtriser, notamment au moyen d'un plan d'assurance de la qualité. Elle a également vérifié la mise en œuvre de ces mesures.

En ce qui concerne les marchés de travaux, leur encadrement par les dispositions du cahier général des charges et par l'organisation de la Défense permet de conclure à un degré élevé de maîtrise des opérations (voir le [chapitre 2](#)).

Dans ce chapitre 3, il ne sera dès lors question que des marchés de fournitures. Pour ces marchés, la Cour des comptes conclut que les principaux risques industriels sont identifiés. Ils font l'objet d'un suivi adéquat par un personnel compétent, offrant ainsi une assurance raisonnable qu'ils sont bien maîtrisés.

Toutefois, la Cour identifie les pistes d'amélioration suivantes :

1. Le niveau de risques devrait être précisé pour chaque marché. L'évaluation des risques et les mesures de contrôle correspondantes mises en œuvre devraient être documentées systématiquement afin de garantir la pérennité des informations recueillies, des analyses réalisées, des plans de surveillance et des mesures de suivi.
2. L'obligation d'enregistrer les résultats des analyses de risques, les plans et activités de surveillance dans Ilias devrait être rappelée.
3. Si le cahier spécial des charges prévoit la réception technique d'un plan qualité, un procès-verbal de réception du plan qualité doit être dressé. De plus, l'absence d'un plan conforme aux attentes devrait être assortie de conséquences financières significatives pour l'adjudicataire.
4. Lorsqu'un adjudicataire qui doit produire des garanties de qualité fait appel à la sous-traitance, le cahier spécial des charges devrait prévoir qu'il exige des garanties au moins comparables de ses sous-traitants.
5. Pour chaque marché, la Direction générale *Material Resources* devrait faire la balance entre le coût des inspections préventives à l'étranger et le risque industriel. Cela lui permettrait de contrôler davantage les marchés qui sont confiés, directement ou indirectement (sous-traitance), à des producteurs à risque. Le cahier spécial des charges de ces marchés pourrait prévoir de faire supporter le coût de ces inspections par l'adjudicataire.

Commentaires du Chef de la Défense

Dans sa réponse, le Chef de la Défense signale que la Défense donne la priorité aux aspects déontologiques. Elle a dès lors décidé, il y a quelques années, de prendre à sa charge les coûts relatifs aux réceptions techniques et provisoires afin de garantir l'intégrité et l'impartialité de ses représentants.

Lorsque l'analyse du risque industriel démontre qu'un contrôle dans les installations de l'adjudicataire ou du sous-traitant est nécessaire, la Défense prend en charge les coûts de personnel et de voyage dans tous les cas.

3.2 Constats en matière d'évaluation des risques

3.2.1 Cadre et normes

Pour chaque marché de fournitures, un fonctionnaire dirigeant ou un responsable qualité (QAR) de la Direction générale *Material Resources* est chargé d'évaluer les risques qui peuvent avoir un impact significatif sur la qualité, les délais de livraison ou d'exécution et les coûts relatifs aux fournitures commandées (*Risk Assessment*). Cette démarche doit couvrir toute la durée d'exécution du marché et permettre une réévaluation périodique du niveau de risque.

Avant de lancer la procédure de marché public, le QAR évalue les risques que comporte un marché de fournitures. Son évaluation débouche formellement sur une classification *low*, *medium* ou *high*. Seul ce dernier niveau entraîne une surveillance du QAR sur le terrain.

En fonction des risques ainsi identifiés, le cahier spécial des charges peut imposer à l'adjudicataire d'élaborer un plan d'assurance de la qualité. L'adjudicataire doit y démontrer que les processus industriels mis en œuvre permettent de respecter les clauses contractuelles. Il doit y décrire de manière précise et concrète comment il compte appliquer le système de qualité exigé durant tout le marché.

Le QAR analyse ensuite ce plan d'assurance qualité avant le lancement de la production. Il l'approuve ou le refuse. En cas de refus, l'adjudicataire doit fournir un plan d'assurance de la qualité revu et amélioré avant de lancer la production.

Les mesures de surveillance par le QAR peuvent aller de la simple communication par l'adjudicataire des mesures prises pour maîtriser les risques à la mise au point d'un plan d'urgence afin de maîtriser les risques majeurs.

Ces mesures peuvent comprendre des visites de terrain, y compris chez les sous-traitants, ainsi que des réceptions techniques, soit préalables, soit à la livraison. Si nécessaire, la QAR avertit le service dirigeant des manquements constatés ou des mesures à prendre pour maîtriser l'exécution du marché.

3.2.2 Points forts

Pour tous les marchés de fournitures examinés, des explications satisfaisantes ont été obtenues auprès des QAR, services ou fonctionnaires dirigeants concernant leur évaluation

des risques. La Direction générale *Material Resources* dispose d'un personnel suffisant et compétent pour évaluer et suivre les risques liés à l'exécution des marchés.

Les marchés de fournitures présentant des risques jugés élevés font l'objet d'une évaluation et d'un suivi. Ce suivi peut comprendre un plan qualité fourni par l'adjudicataire. Certains QAR sont en permanence sur des sites de production en Belgique afin de surveiller des opérations de fabrication ou de maintenance.

La Cour des comptes n'a pas identifié de situation dans laquelle un risque important aurait été négligé.

3.2.3 Points faibles

3.2.3.1 Enregistrement dans Ilias

Pour les besoins de cet audit, la Défense a extrait de la base de données Ilias tous les marchés de fournitures pour lesquels un risque industriel moyen ou élevé a été enregistré et pour lesquels une réception est intervenue entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 avril 2011.

L'extrait comprend treize dossiers, soit moins de 1% des marchés de fournitures pour lesquels une réception a été enregistrée durant la même période (1.553 au total). Ces treize dossiers concernent les sections Support (6), CIS (4), Air (1), Marine (1) et Land (1).

L'analyse montre que 12 de ces 13 dossiers ont été créés avant 2009. Un dossier à risques a été créé en 2009 et aucun en 2010 ou 2011.

Il existe cependant des dossiers pour lesquels des risques ont été identifiés et des mesures ont été adoptées mais qui ne sont pas enregistrés comme tels dans Ilias. La Direction générale *Material Resources* ne peut dès lors pas se baser sur Ilias pour estimer les risques évalués et, a fortiori, l'ampleur des activités de surveillance nécessaires.

Pour la Cour des comptes, ce défaut d'enregistrement résulte du fait que le niveau de risque d'un marché de fournitures n'est pas systématiquement précisé et que les analyses ne sont pas toujours documentées.

La formalisation des évaluations des risques varie fortement d'une section d'achat à l'autre et d'un marché à l'autre. Ces analyses sont parfois informelles, parfois très documentées. La Cour des comptes a constaté que le degré de formalisation est laissé à l'appréciation du fonctionnaire dirigeant ou du responsable qualité. Un risque peut par conséquent être identifié sans que l'évaluation soit documentée ni enregistrée (voir le point suivant).

Il en est de même de la documentation des activités de surveillance qui ne sont pas liées à la production d'un procès-verbal de réception.

3.2.3.2 Valeur contractuelle d'un plan d'assurance de la qualité

La Cour des comptes a relevé qu'un procès-verbal de réception n'est pas systématiquement dressé pour chaque plan d'assurance qualité prévu par un cahier spécial des charges et reçu de l'adjudicataire. En l'absence de réception formelle, aucune assurance ne peut donc être donnée quant à la conformité du plan reçu avec les exigences du marché. Cette situation affaiblit la valeur du plan produit et est contraire à l'objectif poursuivi, qui est de maîtriser les risques spécifiques d'un marché et de responsabiliser davantage l'adjudicataire.

En outre, aucune sanction significative n'est liée à l'absence d'un plan qualité conforme aux attentes. Par conséquent, si une nouvelle version d'un plan est exigée, son absence n'affectera pas la poursuite du marché et sera sans incidence financière pour l'adjudicataire.

L'article 20, § 4, du cahier général des charges prévoit une pénalité pour « toute contravention pour laquelle aucune pénalité spéciale n'est prévue et pour laquelle aucune justification n'a été admise ou fournie dans les délais requis ». Cette pénalité unique est toutefois limitée⁴ et n'est pas représentative de l'importance à accorder à un plan qualité.

3.2.3.3 Risques liés à la sous-traitance

La sous-traitance de tout ou partie des engagements de l'adjudicataire ne le dégage pas de sa responsabilité envers le pouvoir adjudicateur. Ce dernier ne reconnaît en effet aucun lien contractuel avec les tiers⁵. L'adjudicataire qui fait appel à des sous-traitants doit dès lors veiller à ce que les prestations de ses sous-traitants lui permettent de respecter les clauses et conditions du marché.

La Cour des comptes a constaté que, même quand un plan qualité est prévu, l'adjudicataire n'est pas tenu d'exiger des garanties de qualité au moins comparables de la part de ses sous-traitants. Les dispositions des cahiers spéciaux des charges en matière de responsabilité de l'adjudicataire devraient donc être renforcées pour permettre un contrôle préventif lorsqu'une défaillance dans l'exécution du marché peut avoir des conséquences importantes pour la Défense.

⁴ Cette pénalité est soit forfaitaire (0,07 % du montant initial du marché, avec un minimum de 27 euros et un maximum de 270 euros), soit journalière pour les manquements importants aux conditions du marché (0,02 % du montant initial du marché par jour de calendrier de non-exécution, avec un minimum de 13 euros et un maximum de 135 euros par jour).

⁵ Article 10 du cahier général des charges.

3.2.3.4 Inspections à l'étranger

Bien que des marchés soient passés avec des firmes étrangères et que des adjudicataires basés en Belgique recourent fréquemment à des sous-traitants étrangers, peu de responsables qualité réalisent des inspections sur un site de production à l'étranger.

Des problèmes, parfois répétés, ont été enregistrés pour un petit nombre de productions réalisées à l'étranger, parce que l'adjudicataire ne s'était pas assuré de la qualité de production de ses sous-traitants⁶. Il s'agit, pour l'essentiel, de marchés textiles.

Certes, les pénalités de retard sont appliquées, mais elles ne compensent pas les désagréments du retard de livraison.

Les risques des marchés dont l'exécution est confiée à des sous-traitants lointains susceptibles de maîtriser insuffisamment les normes de qualité sont sous-estimés.

De manière générale, la Direction générale *Material Resources* devrait évaluer le rapport coût/bénéfice d'une inspection à l'étranger. Si nécessaire, le cahier spécial des charges devrait prévoir d'en faire supporter le coût par l'adjudicataire.

⁶ Avec les pays de l'OTAN, des accords permettent à la Belgique de faire appel à la collaboration des responsables qualité de l'armée du pays de production. Le problème se pose surtout lorsque la production est réalisée dans un pays avec lequel la Belgique n'a pas conclu de tels accords.

CHAPITRE 4

Remontées d'information des utilisateurs

4.1 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes conclut qu'il existe différents canaux d'information permettant de signaler les problèmes constatés en matière de fournitures ou de travaux après l'accomplissement des formalités de réception provisoire. En outre, le caractère centralisé des services facilite la capitalisation des connaissances et la prise en compte des leçons à en tirer. Ces remontées d'informations ne donnent aucun indice de défaillance dans la surveillance de l'exécution des marchés publics de fournitures ou de travaux.

Toutefois, la procédure prévue pour signaler les déficiences constatées est assez lourde et peu appropriée aux problèmes mineurs. Cette lourdeur n'incite pas à une utilisation systématique de cette procédure et favorise les solutions informelles. En outre, les réunions des différents intervenants de la Défense organisées pour améliorer les matériels ou l'infrastructure ne sont pas documentées.

La Direction générale *Material Resources* doit donc veiller à ce que les remontées d'informations et les réunions soient systématiquement documentées et enregistrées dans Ilias. À cet effet, une procédure simplifiée serait utile pour les problèmes mineurs.

4.2 Documentation des défauts et appels à la garantie

4.2.1 Cadre et normes

La réception définitive des fournitures ou des travaux intervient à l'expiration du délai de garantie prévu par le cahier spécial des charges ou, à défaut, un an après la réception provisoire complète.

Pendant ce délai de garantie, l'adjudicataire est tenu de remédier à tous les défauts ne permettant pas une utilisation conforme aux conditions du marché⁷. Il est donc important que les défauts qui peuvent conduire à un appel à la responsabilité de l'adjudicataire soient signalés à temps.

En outre, il importe également que la Direction générale *Material Resources* ait connaissance des défauts importants ou répétés, même après la réception définitive des fournitures ou des travaux. Cette information lui permettra en effet, selon le cas, d'adapter la définition des besoins, les exigences d'un cahier des charges ou la surveillance de

⁷ Sans préjudice de la responsabilité décennale résultant des articles 1792 et 2270 du code civil.

l'exécution d'un marché. Elle lui permettra aussi de faire appel à la garantie décennale en matière de travaux.

Pour la Cour des comptes, une organisation complexe et déconcentrée comme la Défense doit disposer d'une procédure systématique pour signaler les anomalies, les documenter, les enregistrer dans une base de données unique et examiner les appels possibles à la garantie.

La Direction générale *Material Resources* a émis des directives sur les appels à la garantie et sur le traitement des déficiences matérielles⁸. En vertu de ces directives, dès qu'un utilisateur constate une anomalie, il doit vérifier si une garantie s'applique. Dans l'affirmative, il doit le préciser dans le procès-verbal de constatation (*Material Deficiency Report*).

Un *Material Deficiency Report* doit être établi chaque fois qu'une anomalie importante nécessite une action préventive ou corrective ou quand le défaut ne peut pas être réglé au niveau de l'unité qui la constate. Depuis 2011, le *Material Deficiency Report* est un formulaire électronique à créer et enregistrer dans Ilias.

Cette procédure permet d'informer les gestionnaires du matériel et de saisir le service dirigeant pour les appels à la garantie.

4.2.2 Points forts

L'examen des dossiers et les entretiens avec les gestionnaires de matériel ou d'infrastructure, les services dirigeants et les responsables qualité indiquent que la possibilité d'un appel à garantie est systématiquement examinée par divers intervenants pour chaque anomalie décelée. Le risque d'oubli est minime. Dans le cas des fournitures, l'appel à la garantie est mentionné dans le *Material Deficiency Report*.

Ces interlocuteurs font état de remontées d'informations des utilisateurs et d'une communication efficace entre les services concernés.

Par ailleurs, des réunions périodiques rassemblent les divers intervenants pour mettre en commun l'analyse des besoins. Elles permettent d'adapter ou d'améliorer les matériels ou les infrastructures, ou encore de mieux définir les besoins futurs.

Les remontées d'information sont adaptées au type de produit. Par exemple, concernant le textile d'habillement, une commission « tenue » se réunit deux fois par an pour faire part aux gestionnaires de matériel des remontées d'information des utilisateurs. Elle regroupe des utilisateurs des différentes composantes de la Défense et des représentants de la Direction générale *Material Resources*.

La fréquence de ces réunions varie d'ad hoc à annuelle, en fonction des besoins. Par exemple, des réunions mensuelles sont organisées concernant l'infrastructure.

⁸ Direction générale *Material Resources*, *Les appels à la garantie* (instruction détaillée du 3 janvier 2011) et *Le traitement d'un Material Deficiency Report en Ilias* (directive du 10 juin 2009, revue le 28 janvier 2011).

Ces remontées d'informations ne révèlent pas d'insuffisances dans les cahiers spéciaux des charges ou dans les processus de surveillance de l'exécution des marchés publics.

4.2.3 Points faibles

Pour les utilisateurs, le *Material Deficiency Report* prévu dans Ilias est une procédure trop lourde pour les incidents mineurs ou à répétition. Cette lourdeur entrave l'utilisation systématique du formulaire. Par exemple, si l'unité a un contact direct avec le fournisseur et que celui-ci répare ou remplace le matériel, l'information n'est pas formalisée ni enregistrée. Ces informations seraient néanmoins utiles pour déceler les indices de défaillance.

En outre, lorsqu'il est utilisé, le *Material Deficiency Report* n'est pas complété de manière uniforme. Ainsi, le volet technique, qui doit comporter une description détaillée de l'incident, est complété de manière inégale selon les types d'événements.

Enfin, les remontées d'information qui ne font pas l'objet d'un *Material Deficiency Report* (anomalies en matière de travaux, communication informelle, réunions...) ne sont pas documentées (il n'y a par exemple pas de procès-verbal de réunion) ni enregistrées dans un système d'information.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be