

RAPPORT
AUDIT DES MARCHES A PROCEDURE ADAPTEE
- OCTOBRE 2017 -
N° 17-18

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur

[.....], Attachée principale

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE..... 3

INTRODUCTION 5

1. UN OUTIL IMPORTANT DE LA POLITIQUE D’ACHAT DE LA COLLECTIVITÉ 6

1.1. Les marchés peuvent être passés par une procédure adaptée selon leur montant ou selon leur nature6

1.1.1. L’évolution des règles européennes de la commande publique laisse aujourd’hui une place à l’appréciation des règles de mise en concurrence en dessous des seuils qui définissent les MAPA6

1.1.2. La procédure adaptée doit respecter les principes de la commande publique9

1.2. La part des MAPA dans les achats de la Ville reste faible en montant bien qu’elle soit majoritaire en nombre de procédures..... 11

1.2.1. Les procédures dites formalisées couvrent la plus grande part des dépenses de la collectivité..... 11

1.2.2. Les MAPA sont en revanche beaucoup plus nombreux avec des montants moyens assez faibles 12

1.3. Les achats effectués au moyen des MAPA doivent respecter des objectifs généraux et opérationnels déterminés par l’exécutif municipal 13

1.3.1. Les objectifs associés à la mise en œuvre des achats découlent de différentes sources 13

1.3.2. Les objectifs achats de la Ville ne distinguent pas les MAPA des autres catégories d’achat 14

2. LA CARTOGRAPHIE DES MAPA RENVOIE A DES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE MOINS CONTROLÉS QUE LES PROCÉDURES FORMALISÉES 18

2.1. Le partage des compétences DFA/DO détermine la répartition des MAPA 18

2.1.1. Les MAPA de fournitures et services se concentrent en majorité sur quelques directions 18

2.1.2. Les enjeux portent principalement sur les marchés de travaux 20

2.1.3. Hormis la DFA, quatre directions et les mairies d’arrondissement passent 80% des MAPA 22

2.1.4. Les marchés passés selon une procédure adaptée en raison de leur nature relèvent d’une approche différente 30

2.2. Le fonctionnement de l’achat à la Ville bénéficie de la souplesse qui caractérise les MAPA..... 32

2.2.1. Pour les fournitures et services, les MAPA suffisent à répondre aux besoins dans de nombreux domaines qui ne nécessitent pas de procédures formalisées..... 32

2.2.2. Les marchés de travaux présentent une problématique spécifique..... 33

2.2.3. L’hétérogénéité des processus opérationnels de passation des MAPA reflète la souplesse des procédures de consultation 35

3. DES RISQUES AUX CONSÉQUENCES MOINDRES QUE POUR LES PROCÉDURES FORMALISÉES, MAIS DONT LA MAÎTRISE EST PLUS COMPLEXE 40

3.1. Recenser les risques portant sur les MAPA 40

3.1.1. Les principaux processus à prendre en compte 40

3.2. Le respect des objectifs opérationnels d’achat de la collectivité donne aux MAPA un rôle charnière..... 42

3.2.1.	La centralisation permet un meilleur contrôle des risques s’opposant à la performance de l’achat	42
3.2.2.	Mais les MAPA sont un complément nécessaire pour répondre à certains risques des procédures formalisées	43
3.3.	Le reporting sur les MAPA est plus complexe que sur les autres achats	44
3.3.1.	EPM, un outil de contrôle interne qui comporte des insuffisances	44
3.3.2.	Le SIHA n’a pas apporté ce qui était attendu de lui	45
3.3.3.	L’intégration des marchés dans SEQUANA reste mal contrôlée, les recherches d’information sur les MAPA sont difficiles	46
3.4.	Les risques de ne pas respecter les objectifs de conformité ne sont pas maîtrisés dans toutes les situations	46
3.4.1.	Les risques juridiques liés à la computation des seuils sont mal contrôlés	46
3.4.2.	Les utilisateurs occasionnels d’EPM ne cherchent pas toujours à bénéficier des fonctionnalités de contrôle interne de l’outil	47
3.4.3.	Le délit de favoritisme dans les MAPA ne fait pas l’objet d’un contrôle spécifique ..	48
4.	APPLIQUER AUX MAPA UN DISPOSITIF DE MAITRISE DES RISQUES ADAPTE.....	49
4.1.	Répondre aux objectifs opérationnels	49
4.1.1.	Redéfinir la répartition des MAPA selon les seuils de compétence DFA/DO	49
4.1.2.	Définir avec souplesse les règles de répartition des MAPA dans les contrats de service.	53
4.2.	Améliorer la maîtrise des risques par le système d’information	57
4.2.1.	Adapter les outils existants à la maîtrise des risques	57
4.2.2.	Exploiter les données pour maîtriser les risques	59
4.3.	Contrôle interne de la conformité	60
4.3.1.	Renforcer le contrôle interne au sein des DO	60
4.3.2.	Exploiter les informations recueillies sur les MAPA par le système d’information	62
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	64
	TABLE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	68
	PROCEDURE CONTRADICTOIRE	70
	LISTE DES ANNEXES	85

NOTE DE SYNTHÈSE

L'inspection générale a réalisé à la demande de la Maire de Paris un audit des marchés à procédure adaptée (MAPA) prenant en compte les objectifs attachés à l'utilisation de ces modalités d'achat afin d'établir un référentiel des risques associés à leur mise en œuvre.

Dans un précédent rapport, l'Inspection générale avait recommandé la réalisation d'une étude sur le bilan et les perspectives des achats en directions et la répartition des périmètres entre la sous-direction des achats et les directions opérationnelles en mettant à jour la cartographie des achats, en particulier pour les MAPA.

Enfin, le Secrétaire général a demandé aux directions d'actualiser les contrats de service qui organisent les compétences respectives de la Direction des finances et des achats (DFA) et des directions opérationnelles¹ (DO) en matière d'achat, en particulier autour des MAPA.

Le présent rapport traite de ces différents thèmes après avoir rappelé ce que recouvre la notion de procédure adaptée. Ses recommandations portent sur la conception des contrats de services et visent à faciliter la préparation des plans d'action de maîtrise des risques comptables et financiers par les directions, pouvant être audités en lien avec l'expérimentation de la certification des comptes.

Les marchés publics sont soumis à des règles précises visant à assurer les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des consultations. En dessous de certains seuils, la procédure est adaptée par l'acheteur public en prenant en compte le montant et les conditions de l'achat ainsi que le secteur d'activité économique répondant au besoin. Certains marchés de services peuvent également être passés en procédure adaptée en fonction de leur nature.

L'audit part des objectifs fixés à la gestion des achats à la Ville de Paris aux niveaux de la stratégie, des opérations, du reporting et de la conformité. Il s'attache à distinguer leur expression spécifique concernant les MAPA, et relève que les objectifs généraux sont applicables à l'ensemble des marchés passés par la Ville.

Une cartographie met en relief les cas pour lesquels les MAPA passés par les directions opérationnelles (DO) sont les plus importants en quantité et en montant. Cinq directions sont analysées de manière plus détaillée : DFA, DPA, DICOM, DEVE et DJS. Les MAPA passés par les mairies d'arrondissement sont également considérés.

Les processus de mise en œuvre de l'achat tant à la DFA que dans les directions opérationnelles sont décrits. Le rapport établit sur cette base une grille des risques pouvant s'opposer à l'atteinte des objectifs fixés. Cette approche est destinée à accompagner les évaluations ultérieures des directions.

Les facteurs contribuant à accroître les risques possibles et les opportunités que peuvent offrir les MAPA pour répondre à chaque niveau d'objectifs sont décrits.

La centralisation de l'achat à la DFA permet la mise en œuvre d'un contrôle interne plus performant au moyen d'une organisation plus fiable et de règles de fonctionnement rationnelles, permettant une maîtrise des risques plus poussée et plus homogène. L'achat a évolué pour cette raison en devenant un outil de politique publique qui intègre les dimensions d'efficacité opérationnelle ou économique, mais permet aussi de promouvoir

¹ Les directions opérationnelles sont citées dans le rapport par leur acronyme, leur nom complet figure dans l'annexe 3

l'action municipale en matière d'achat durable, socialement responsable et participant à la mise en œuvre des orientations environnementales.

Les MAPA passés par les directions échappent pour partie aux circuits de contrôle et de reporting qui sécurisent et permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs municipaux relatifs à l'achat public. Ils ne sont pourtant pas exemptés d'y contribuer.

Dans certaines situations, le recours aux MAPA permet d'agir plus vite, de manière plus simple et plus adaptée au contexte dans lequel il faut répondre aux besoins. Le regroupement de tous les achats dans des accords-cadres n'est pas une solution généralisable.

Seize recommandations présentées en dernière partie reprenant par catégories d'objectifs la stratégie de la collectivité. Elles mettent en relation la maîtrise des risques possibles en matière d'achat réalisé par des MAPA et la répartition des périmètres d'intervention des directions.

Plusieurs dispositions sont susceptibles de sécuriser les achats passés par les DO et d'améliorer la qualité des informations disponibles afin de mieux répondre aux enjeux juridiques et comptables de la commande publique et d'être en capacité de piloter plus efficacement la dépense réalisée avec les MAPA.

INTRODUCTION

La réglementation des marchés publics proportionne les contraintes de mise en œuvre des procédures de consultation des entreprises aux enjeux des achats concernés évalués en termes financiers. Les contraintes sont d'autant moins fortes que les montants de commandes attachés aux marchés sont faibles.

Les transferts de compétence entre les directions opérationnelles et la Direction des achats, lors de la création de celle-ci, ont été déterminés en partie par les seuils fixés par la réglementation : pour certaines directions, tous les marchés ont été transférés au-dessus du seuil de dispense de procédure, fixé alors à 4000 €, d'autres ont conservé leurs compétences jusqu'au seuil de 90 K€² au-delà duquel les règles applicables à la publicité des procédures adaptées sont modifiées. Certaines d'entre elles ont par ailleurs conservé des compétences sans limitation de montant, pour des catégories d'achats particulières. Cette première étape visait à développer une maîtrise suffisante de l'achat et de l'approvisionnement dans le cadre d'une organisation centralisée et laissait provisoirement de côté les domaines pour lesquels la valeur ajoutée de la nouvelle direction restait à évaluer, les risques liés au transfert paraissant alors plus grands que dans d'autres secteurs.

Les périmètres d'intervention ont été précisés par des contrats de service qu'il était prévu de revoir après quelques années. Cela n'a pas encore été réalisé, ils sont aujourd'hui formellement caducs et de nombreuses évolutions trouvent place dans les faits. Le Secrétaire général a demandé aux directions de revoir ces documents et les discussions sont en cours alors qu'est rédigé le présent rapport (cf. annexe 3). Quatre objectifs fixés pour cette nouvelle étape ont été précisés par une note du 27 mars 2017 :

- uniformiser les processus achats autour de la recherche d'un socle commun ;
- accroître la cohérence et la similarité des processus quelle que soit la nature des achats ;
- réaffirmer le rôle de la SDA pour l'évaluation des besoins et l'évaluation des gains d'achat ;
- renforcer et clarifier les rôles respectifs sur le suivi d'exécution des marchés.

Le périmètre de répartition des compétences et les règles applicables en matière de passation et de suivi d'exécution des MAPA doit donc tendre à des règles homogènes entre la direction fonctionnelle chargée des achats et les directions opérationnelles.

Cette orientation s'inscrit dans la continuité des objectifs fixés en matière d'achat public de la collectivité au cours de la dernière décennie, qui ont visé à préciser, organiser et contrôler l'utilisation de la commande publique pour la mise en œuvre des choix stratégiques effectués par l'exécutif au cours des mandatures successives.

Le présent rapport part de ces objectifs pour tracer les enjeux de maîtrise des risques liés aux MAPA, à prendre en compte dans la négociation des nouveaux contrats de service. Pour en exposer le contexte, il est tout d'abord fait un rappel des règles applicables à ces marchés et de leur importance dans les achats de la collectivité.

² 1 K€ = 1000 €

1. UN OUTIL IMPORTANT DE LA POLITIQUE D'ACHAT DE LA COLLECTIVITE

1.1. Les marchés peuvent être passés par une procédure adaptée selon leur montant ou selon leur nature

1.1.1. L'évolution des règles européennes de la commande publique laisse aujourd'hui une place à l'appréciation des règles de mise en concurrence en dessous des seuils qui définissent les MAPA

1.1.1.1. Deux approches autorisent l'utilisation de procédures adaptées

L'évolution, au cours des dernières décennies, du droit des marchés publics, applicable par les collectivités territoriales, a été déterminée par la définition de règles communautaires précisées par la directive marchés publics 2004/18/CE, du 31 mars 2004, modifiée par la directive 2014/24/UE du 26 février 2014.

Le droit français en a intégré les principes par étapes, en s'ouvrant progressivement aux souplesses que ce cadre juridique autorise et en précisant les contraintes dans la réglementation de la commande publique désormais définie par le Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Les modalités de mise en concurrence déterminent une partition des marchés publics et accords-cadres en trois catégories :

- procédures formalisées : il y en a quatre types qui se rejoignent par le fait qu'elles doivent respecter des règles précises de mise en concurrence (support de publicité, délais, information des candidats) ;
- procédures adaptées : l'acheteur public dispose d'une marge d'appréciation importante pour consulter les entreprises ;
- marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence préalable.

Le choix entre ces trois catégories renvoie à deux critères : la nature de l'achat et son montant.

⇒ La nature de l'achat : on peut utiliser la procédure adaptée sans limitation de montant quand le marché a pour objet des services sociaux ou des services spécifiques³. L'usage désigne ces marchés par l'article du texte qui les définit : article 30 du code des marchés publics jusqu'au 1^{er} avril 2016, article 28 du décret 2016-360 depuis cette date. La mission n'a pas considéré pertinent de s'y attarder car ces règles sont utilisées dans des cas très précis et limités (cf. 2.1.4).

La nature de l'achat peut aussi permettre une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, les causes justifiant ces modalités sont énumérées par l'article 30 du décret de 2016 susmentionné. Pour l'essentiel elles relèvent de situations pour lesquelles la mise en concurrence serait impossible ou manifestement inutile.

La mission a considéré que c'est sur le critère du montant qu'il convenait de porter son attention.

³ La liste des services concernés est précisée par un avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques (JORF n°0074 du 27 mars 2016 texte n°66), auparavant la règle fixée par le code des marchés était une règle par défaut, ces services sociaux et spécifiques étaient ceux qui ne figuraient pas dans la liste des services soumis aux procédures formalisées au-delà d'un certain seuil.

⇒ Le montant de l'achat : hormis les cas évoqués ci-dessus, la réglementation fixe des seuils qui déterminent l'obligation de recourir aux procédures formalisées, laissent la possibilité de choisir une procédure adaptée aux circonstances de l'achat ou autorise l'achat négocié sans publicité ni mise en concurrence. Ces seuils varient selon les catégories en distinguant les marchés de services et fournitures des marchés de travaux. Ils déterminent en particulier la nature de la publicité associée à la procédure d'ouverture à la concurrence.

Tableau 1 : Seuils de procédure et publicité applicables à la Ville de Paris

Type de marché	Marchés dispensés des obligations de publicité et mise en concurrence	MAPA		Procédure formalisée <small>seuils applicables du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017</small>
Mode de publicité	Publicité non obligatoire <small>à partir de 4 K€, la saisie dans EPM permet la publication d'un avis sur paris.fr</small>	Publicité libre ou adaptée <small>la saisie dans EPM entraîne la publication d'un avis sur paris.fr</small>	Publicité obligatoire au BOAMP ou dans un JAL <small>+ si nécessaire presse spécialisée ou JOUE</small>	Publicité obligatoire au BOAMP et au JOUE <small>les avis de marché sont d'abord publiés au Journal officiel de l'Union européenne et 48 heures plus tard, au BOAMP</small>
Fournitures et services	< 25 K€ HT	≥ 25 K€ et < 90 K€ HT	≥ 90 K€ et < 209 K€ HT	≥ 209 K€
Travaux	< 25 K€ HT	≥ 25 K€ et < 90 K€ HT	≥ 90 K€ et < 5 225 K€ HT	≥ 5 225 K€
Services sociaux et spécifiques	< 25 K€ HT	≥ 25 K€	≥ 750 K€ <small>(uniquement au JOUE)</small>	

Source : Décret n°2016-360, présentation Mission IG-MAPA

La réglementation dispense de procédure les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 K€ HT pour lesquels l'acheteur doit veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. On les appelle aussi *très petit MAPA*.

Au-delà de ce seuil, on parlera de MAPA avec une limite supérieure différente pour les catégories des fournitures et services (on peut alors aller jusqu'à 209 K€ HT) et celle des travaux (les procédures formalisées commencent à 5.225 K€ HT).

1.1.1.2. Les seuils se réfèrent au montant des besoins à satisfaire qui doivent être calculés au niveau juridique pertinent

Les besoins de la collectivité doivent être estimés en prenant en compte séparément chaque pouvoir adjudicateur, donc chacune des entités juridiques qui composent l'ensemble parisien : la commune, le département et chacun de ses établissements publics (CASVP, Caisses des Écoles, Paris-Musées...).

Les pouvoirs adjudicateurs peuvent déterminer le niveau auquel les besoins sont évalués⁴. La Ville a donc choisi de définir plusieurs unités opérationnelles d'évaluation des besoins en fonction du niveau d'autonomie de gestion, en particulier budgétaire, des entités qui la composent, de leur spécificité et de leur éloignement avec le territoire parisien.

Le Conseil de Paris a distingué au sein de la collectivité à laquelle ils se rattachent⁵, les achats réalisés :

- Pour la commune
 - sur les états spéciaux et les dépenses d'investissement que les conseils d'arrondissement sont autorisés à effectuer et qui peuvent être engagés par les mairies d'arrondissement, en vertu des délégations de compétences qui leur sont faites par le conseil de Paris pour passer des MAPA⁶ ;
 - les dépenses réalisées sur les budgets annexes municipaux des TAM, de l'assainissement et du fossoyage ;
 - les dépenses réalisées par les établissements d'enseignement supérieur et les lycées municipaux ;
 - les achats réalisés au sein de la DVD par la Section des canaux, en raison de l'éloignement de ce service ; ceux du Laboratoire des équipements de la rue, du laboratoire d'essai des matériaux et de l'Inspection générale des carrières en raison de leur spécificité ;
- Pour le département
 - Les achats réalisés par les établissements d'aide sociale à l'enfance sur le budget annexe de l'ASE

1.1.1.3. Le besoin doit être apprécié selon des principes complexes qui visent à éviter que les achats soient répartis de façon à réduire les contraintes liées au franchissement des seuils

Cette problématique est incontournable pour la détermination des choix de procédure, les procédés qui visent à répartir les besoins sur plusieurs procédures d'achat moins contraignantes que ce que la règle impose, couramment appelés «saucissonnage», sont un détournement manifeste de la réglementation de la commande publique.

⇒ pour les marchés de travaux

- Logique d'opération : faire masse des dépenses relatives aux travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur totale estimée des fournitures et des services nécessaires à leur exécution.

⁴ Cette possibilité a été donnée par le titre II, article 5 du code des marchés publics, dans sa rédaction issue du décret n°206-975 modifié du 1er août 2006, aux termes duquel « *Le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués. Ce choix ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code.* »

Ces dispositions du CMP 2006 ont leur équivalent dans les textes entrés en vigueur le 1er avril 2016, l'article 20 du décret n°2016-360 du 25/03/2016 disposant ainsi que, « *Lorsqu'un acheteur est composé d'unités opérationnelles distinctes, la valeur totale estimée des marchés publics passés pour les besoins des différentes unités opérationnelles est prise en compte. Toutefois, lorsqu'une unité opérationnelle est responsable de manière autonome de ses marchés publics ou de certaines catégories d'entre eux, la valeur du besoin peut être estimée au niveau de l'unité en question* ».

⁵ Délibérations 2006 DAJ 24 pour le Conseil municipal et 2006 DAJ 24 G pour le Conseil général.

⁶ Délibération 2014 DUCT 1003 portant délégation donnée aux conseils d'arrondissement pour préparer, passer, exécuter et régler les marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée en raison de leur montant.

- pour disposer d'un marché qui permette d'intervenir au fil de l'eau, sur plusieurs opérations ou pour répondre à des circonstances imprévues, prendre en compte la valeur maximale de l'ensemble des marchés à passer sur la durée totale envisagée de l'accord-cadre.

⇒ Pour les fournitures et les services, le raisonnement se fait en deux temps :

- Évaluer les besoins en fonction de ce qui les rassemble :
 - les achats se rapportant à une unité fonctionnelle, qui se regroupent parce qu'ils répondent à un même objet et sont réunis par une unité de lieu ou/et de temps ;
 - les achats qui sont considérés comme homogènes parce que leurs caractéristiques sont identiques.
- Évaluer le besoin sur la durée appropriée :
 - pour les achats récurrents, qui répondent à un besoin régulier, il faut prendre en compte le montant des achats susceptibles d'intervenir au cours des douze mois qui suivent la conclusion du marché public, en tenant compte, le cas échéant, du montant des prestations exécutées au cours des douze mois précédents ;
 - pour disposer d'un marché, ou d'un accord-cadre, utilisable sur plusieurs années, prendre en compte les besoins en envisageant la dépense maximale pendant la durée du marché.

Les difficultés liées à l'application de ces règles sont importantes puisqu'il faut, pour parvenir à les appliquer sans risque d'erreur, avoir accès à des données précises et exploitables sur les dépenses effectuées ou prévisibles sur les périodes d'exécution du marché dans le cadre des unités opérationnelles d'estimation du besoin.

1.1.2. La procédure adaptée doit respecter les principes de la commande publique

La procédure adaptée laisse une grande liberté à la personne publique pour déterminer les modalités de la consultation des entreprises. Cependant les principes généraux de la commande publique doivent être respectés et des règles précises peuvent trouver à s'appliquer en fonction du montant du marché.

1.1.2.1. Les principes applicables aux MAPA

Ces principes s'appliquent à tous les achats relevant du cadre juridique des marchés publics : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.

Ils touchent à la mise en concurrence effective permettant à tous les opérateurs économiques de candidater dans des conditions d'égalité. Pour y parvenir, la personne publique adjudicatrice doit décider des mesures les plus appropriées :

- les modalités de publicité respectent certaines formes en fonction de la nature du marché et de son montant, selon les seuils figurant dans le tableau 1 ;
- l'écrit, obligatoire au-dessus de 25 K€, formalise la passation du marché et l'expression du besoin au moyen d'un cahier des charges ou d'une lettre de consultation ;
- le règlement de la consultation informe les candidats des étapes de la procédure, des conditions de négociation, le cas échéant, et des critères de sélection des offres ;

- les délais de la remise des offres, sont adaptés à la nature de l'achat et tenant compte du mode de publicité ;
- les modalités de sélection des candidats sont fixés sur une base objective, se limitant aux exigences réglementairement admises pour juger de leur capacité à concourir ;
- les modalités de négociation sont mises en œuvre de manière équitable et transparente si on y a recours;
- la détermination de critères de sélection des offres sont justifiés par l'objet du marché pour choisir l'offre économiquement la plus avantageuse.

1.1.2.2. Les outils mis en place par la Ville de Paris pour la maîtrise des risques juridiques des procédures

Les MAPA doivent, sauf exception, être préparés à l'aide de l'outil EPM (Élaboration et Passation des Marchés) avec lequel la Ville a choisi de sécuriser ses procédures : il permet la prise en charge des consultations dès le premier euro, facilite la préparation des documents de consultation des entreprises (DCE) et de suivi des procédures :

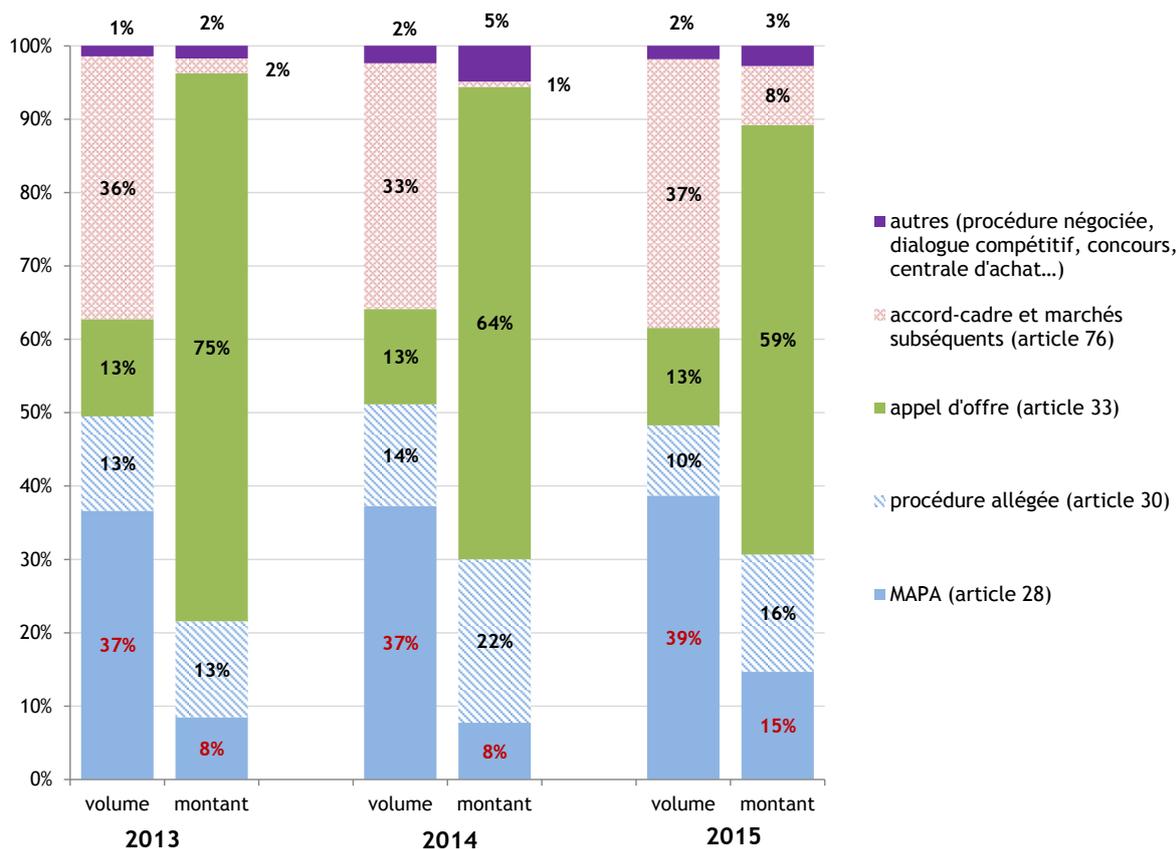
- l'application est utilisable par un réseau d'acheteurs publics principalement situés à la DFA et dans les bureaux de coordination-alimentation des directions ;
- les marchés doivent être créés dans l'application EPM à partir de 4 K€ et publiés sur la plate-forme MAXIMILIEN⁷ accessible depuis le portail fournisseurs du site Internet paris.fr ;
- elle permet également, le cas échéant, la rédaction de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) sur le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et le journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) avec l'ensemble des mentions exigées pour ces publications. Les acheteurs peuvent choisir de retenir une publication professionnelle ou un journal d'annonces légales figurant dans une liste ;
- les documents de consultation des entreprises peuvent être préparés avec l'aide d'EPM qui permet leur élaboration à partir de clauses adaptables ou la duplication de documents existants. Les éléments d'expression technique du besoin doivent cependant être importés ou dupliqués (il n'existe pas de canevas de CCP et CCTP) ;
- l'utilisation d'EPM pour les échanges avec les candidats permet de consigner avec précision leur contenu ainsi que les dates et heures ;
- Lors de l'attribution d'un marché, EPM lui attribue un numéro qui permet de l'intégrer dans le système d'information comptable ALIZÉ avec les principales données de la consultation (cf. ci-après 3.3.1).

⁷ Maximilien est un portail commun de dématérialisation des marchés publics franciliens qui regroupe actuellement 120 personnes publiques adjudicatrices en Ile de France pour répondre à 5 enjeux : rendre les marchés publics plus accessibles aux entreprises et notamment les TPE/PME en leur proposant des services gratuits ; optimiser la chaîne des achats publics ; développer les usages numériques au sein des services publics locaux et des entreprises dans le but d'impulser l'e-administration par le biais des marchés publics ; réaliser un projet de service public solidaire ; promouvoir le développement durable. <http://www.maximilien.fr/>

1.2. La part des MAPA dans les achats de la Ville reste faible en montant bien qu'elle soit majoritaire en nombre de procédures

1.2.1. Les procédures dites formalisées couvrent la plus grande part des dépenses de la collectivité

Graphique 1 : Répartition des marchés passés par la collectivité parisienne suivant l'article du code des marchés publics utilisé - en nombre de marchés passés et en montants cumulés



Source : IG - données DFA

Sur les trois années considérées (2013 à 2015)⁸, les procédures formalisées (appels d'offres, dialogue compétitif, procédures négociées, concours) couvrent à la Ville près

⁸ L'analyse des marchés a été réalisée en prenant pour références les années 2013/ 2014/2015 afin de disposer d'une période suffisamment longue pour couvrir la durée généralement retenue pour les marchés et accords-cadres pluriannuels tout en conservant des données homogènes et comparables.

La modification des règles de la commande publique avec l'entrée en vigueur en avril 2016 des règles du décret n° 2016-360 a modifié la numérotation des articles se référant aux différentes procédures applicables qui permet de faire des requêtes dans les bases de données ALIZE.

À titre d'exemple, les MAPA sont désormais prévus par l'article 27 du décret alors qu'ils relevaient, dans le Code des marchés publics de 2006, de l'article 28, qui se rapporte aujourd'hui aux marchés relevant des services sociaux et spécifiques qui peuvent être passés selon une procédure adaptée en fonction de leur nature. Ces derniers correspondaient antérieurement à l'article 30 du Code alors que l'article 30 du décret de mars 2016 renvoie aujourd'hui aux marchés pouvant être négociés sans publicité ni mise en concurrence.

de 70% des dépenses prévues sur les marchés. Les procédures adaptées (que cela soit en raison de leur montant ou de l'objet du marché) représentent un peu plus d'un quart de ce total. L'évolution sur cette période est marquée par :

- une diminution sensible des appels d'offres (passant de 75% des montants potentiels en 2013 à 59% en 2015) ;
- une progression significative du recours aux accords-cadres et marchés subséquents⁹, atteignant 8% du potentiel de dépenses sur marchés en 2015 (plus de 94 M€) ;
- un accroissement de la part des MAPA contractés en raison de leur montant (article 28), pour se fixer à 15% (près de 171 M€) ;
- une progression de la part des procédures adaptées contractées en raison de leur objet (article 30), représentant 16% des dépenses potentielles pour 186 M€.

Il faut cependant tenir compte du caractère cyclique des procédures pour tirer des conclusions sur les évolutions constatées sur la période considérée, la durée moyenne des marchés passés diffère selon la procédure retenue et il est logique que les appels d'offres varient en nombre, d'une année sur l'autre, sans que cela limite leur part dans les achats effectués pour répondre aux besoins des services : leur durée moyenne, trois fois plus longue que celle des MAPA, est supérieure à celle de la période étudiée.

Tableau 2 : Durée moyenne des marchés passés entre 2013 et 2015 en référence à l'article du code des marchés de 2006 auquel ils se rapportent.

Articles du code	Art 28	Art. 30	Art. 33	Art 76
Durée moyenne	1 an 3 mois	2 ans 8 mois	3 ans 9 mois	4 mois

Source : IG

1.2.2. Les MAPA sont en revanche beaucoup plus nombreux avec des montants moyens assez faibles

Si les procédures adaptées ne sont pas majoritaires en montants, elles le sont en revanche en volume de marchés passés. Les MAPA article 28 représentent la première forme de marchés passés à la Ville (39%) des procédures, devant les marchés subséquents (37%). Si l'on considère conjointement les articles 28 et 30, les procédures adaptées représentent près de la moitié des marchés contractés en 2015.

En observant plus précisément la répartition des MAPA article 28 passés en 2015, on constate que près de 70% des marchés correspondent à des montants maximums inférieurs à 90 K€ HT, toutes natures de prestations confondues. En fournitures et services, près de la moitié des marchés passés reste en deçà de 25 K€ HT.

Le rapport considère la période antérieure à 2016 lorsqu'il faut extraire des données en prenant l'article du code comme critère de sélection, par contre, dans quelques cas où cette sélection n'est pas pertinente ou nécessaire, la période étudiée a été étendue à l'année 2016.

⁹ Les accords-cadres (AC) sont des contrats conclus avec un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les règles relatives aux bons de commande à émettre ou les termes régissant les marchés subséquents passés au cours d'une période donnée. L'AC dont le montant est inférieur au seuil de procédure formalisée peut être passé selon une procédure adaptée ; au-delà du seuil de procédure formalisée, l'AC peut-être passé après appel d'offre, au terme d'une procédure négociée ou d'un dialogue compétitif.

Tableau 3 : Répartition du nombre de MAPA article 28 passés en 2015 par nature de prestation et par tranche de montant maximum

Tranches :	Nombre de marchés			Total
	Fourniture	Service	Travaux	
[0€ ; 4 K€ [	1%	4%	0%	2%
[4K€ ; 25K€ [	46%	49%	15%	34%
[25K€ ; 90K€ [	32%	28%	36%	32%
[90K€ ; 209K€ [	21%	17%	24%	21%
[209K€ ; 5,225 M€ [	0%	2%	24%	11%
Ensemble	100%	100%	100%	100%

Source : IG

1.3. Les achats effectués au moyen des MAPA doivent respecter des objectifs généraux et opérationnels déterminés par l'exécutif municipal

1.3.1. Les objectifs associés à la mise en œuvre des achats découlent de différentes sources

La maîtrise des risques favorise l'atteinte des objectifs d'une organisation. Inversement l'identification des opportunités et des menaces, leur évaluation et leur mise sous contrôle nécessite la fixation d'objectifs.

Les collectivités territoriales doivent prendre en compte plusieurs niveaux d'intervention qui entraînent des choix en termes de priorités : social, urbain, économique, patrimonial, environnemental. Les objectifs s'y expriment par des décisions d'ordre politique, organisationnel ou opérationnel. Les résultats se mesurent à travers des indicateurs de nature qualitative ou quantitative qui ouvrent plusieurs types de lecture en fonction de la précision de l'expression de l'objectif.

La mission a recensé les objectifs applicables par les services de la Ville dans la gestion de l'achat public. Elle s'est appuyée sur la typologie dite COSO¹⁰ pour classer les objectifs formulés dans différents documents disponibles sur le système d'information de la Ville et reconnus lors de divers entretiens comme des orientations effectives de leurs activités par les personnes rencontrées (cf. tableau 4).

Sont distingués de plus :

¹⁰ Le cadre de référence défini par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 2004 établit une typologie en quatre catégories :

- Les objectifs stratégiques, désignant ce que l'organisation vise à accomplir en mettant en œuvre les grandes orientations arrêtées par les organes dirigeants ;
- Les objectifs opérationnels qui fixent les résultats attendus en termes d'efficacité et d'efficience des activités. C'est sur cette base que vont être examinées la performance et la protection des actifs de l'organisation ;
- Les objectifs de reporting qui visent à assurer la fiabilité de la remontée et de la transmission de l'information sur l'activité ;
- Les objectifs de conformité qui font référence au respect des règles contractuelles ou réglementaires.

Le niveau stratégique entraîne les autres, tout d'abord par la détermination de la tolérance aux risques que l'organisation accepte d'assumer pour atteindre ses objectifs, de même que les objectifs de conformité s'inscrivent dans la mise en œuvre des objectifs opérationnels et que le reporting doit rendre compte de la réalisation des objectifs opérationnels. Dans cette approche, il n'existe en définitive de risques, ou d'opportunité, qu'en regard de la réalisation d'une des catégories d'objectifs ci-dessus définis.

- les objectifs généraux, à caractère permanent et s'appliquent à toute collectivité locale parce qu'ils se déduisent des principes qui encadrent leur fonctionnement, découlant des compétences qui leurs sont dévolues par la loi et de l'application de la réglementation ;
- les objectifs de la collectivité, qui lui sont propres et reflètent les orientations et les priorités de la mandature telles quelles découlent de la stratégie arrêtée par la Maire, qui s'exprime par les décisions et instructions diffusées au sein de l'administration parisienne et dont résultent des actions, des choix d'organisation et de répartition des moyens qu'elle met en œuvre pour réaliser ses missions.

Les modes de formalisation de ces objectifs, qui prennent des formes très variables, ont été précisés autant que possible. Ils sont accessibles sur le système d'information de la Ville ou sur les sites d'information de l'État, lorsqu'il s'agit d'objectifs réglementaires, et sont réputés connus des agents de la collectivité qui les mettent en œuvre.

1.3.2. Les objectifs achats de la Ville ne distinguent pas les MAPA des autres catégories d'achat

Les objectifs recensés dans le tableau 4 s'appliquent à l'ensemble des achats de la Ville, il n'y a pas d'objectifs spécifiques aux MAPA si ce n'est un dispositif de conception des marchés qui vise à les sécuriser de la même manière que les autres procédures.

Les MAPA sont impactés par les objectifs de la collectivité avec des spécificités qui tiennent à leur nature, aux montants limités qui leurs sont associés et aux souplesses autorisées par les règles procédurales qui s'y attachent.

Les objectifs stratégiques de centralisation des achats ont déterminé des modalités de réalisation des objectifs opérationnels, de reporting ou de conformité qui privilégient le regroupement des moyens mis en œuvre pour la commande publique et réduisent la place des MAPA passés par les DO.

1.3.2.1. Les objectifs stratégiques de centralisation des achats entraînent la limitation du recours aux MAPA

L'optimisation des moyens des collectivités parisiennes a déterminé une stratégie de regroupement autour d'une entité spécialisée reprenant une organisation de l'achat à l'image des grandes entreprises, à l'instar de l'État.

La création de la Direction des achats puis sa fusion avec la Direction des finances dans la DFA répond à une logique d'économie de moyens : réduire les ressources humaines consacrées à l'achat en augmentant leur productivité par une approche plus professionnalisée. Elle vise à une plus grande efficacité économique en jouant de l'effet de masse que permet le regroupement des commandes dans des marchés plus importants.

La centralisation des achats a permis d'obtenir une vision plus précise de la capacité d'intervention que représente la collectivité en tant qu'acheteur sur le tissu économique et a donné la possibilité d'utiliser l'achat comme un outil plus efficace d'évolution des modes d'action utilisables dans le cadre de politiques publiques. L'achat est devenu un levier utilisable en faveur de l'activité, de l'emploi et de l'environnement.

La massification provoque mécaniquement la diminution du nombre de MAPA dont une part est englobée par des procédures formalisées par logique d'efficacité économique, mais il n'y a pas pour autant de distinction entre les niveaux de procédure pour les objectifs visant à la performance des achats. De même, les stratégies d'achat durable et responsable peuvent trouver à s'appliquer pour tous types de procédures en relation avec les montants et volumes concernés.

Tableau 4 : Les objectifs de la politique d'achat de la Ville de Paris

	OBJECTIFS GENERAUX	OBJECTIFS DE LA COLLECTIVITE	MODE DE FORMALISATION
STRATEGIE	<ul style="list-style-type: none"> • Optimiser l'utilisation des moyens budgétaires des collectivités parisiennes • Utiliser les achats comme levier des orientations politiques en matière sociale, économique et environnementale 	<ul style="list-style-type: none"> • Alléger les procédures d'achats à la ville et les rendre plus efficaces • convertir les économies achats en économies budgétaires • Améliorer la sécurisation juridique des procédures de marchés publics • Acheter durable et responsable <i>lutter contre les polluants, restauration scolaire bio, consommer local, clauses sociales d'insertion dans les marchés</i> 	<p>Feuilles de route rédigées par la Maire de Paris aux adjoints sectoriels :</p> <ul style="list-style-type: none"> • J. Bargeton • C. Blauel • A. Cordebard • A. Guhl
OPERATIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer les achats nécessaires au fonctionnement des services • Obtenir les meilleurs rapports qualité/prix 	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche de la performance économique et d'une forte valeur ajoutée des offres • Veille du marché fournisseurs • Achats durables, solidaires et innovants : développement durable ; insertion sociale ; meilleur accès des PME ; produits et services innovants 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats d'objectifs et de performance • Schéma parisien de la commande publique responsable • Politique d'achat de la DFA
REPORTING	<ul style="list-style-type: none"> • Disposer d'une base de données fiable et exhaustive pour la conduite des procédures et le suivi de l'exécution des achats • Intégrer les références achat dans la base comptable 	<ul style="list-style-type: none"> • Traçabilité des procédures conduites dans EPM dès 4 000€ • Traçabilité dans ALIZE avec entrée de la catégorie d'achat pour tous les engagements juridiques et l'importation des données EPM dès 4 000 € (numéro de marché, type de procédure, direction, budget...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles d'utilisation EPM de l'ouverture à la clôture d'une procédure de marché public • Règles de saisie des marchés et des engagements juridiques dans ALIZE • Procédures de l'interface de transfert des données entre EPM et ALIZE
CONFORMITE	<ul style="list-style-type: none"> • Éliminer les litiges et contentieux • Utiliser les possibilités du code des marchés pour améliorer les conditions d'achat • Disposer d'une comptabilité régulière, sincère et donnant une image fidèle de l'activité de la collectivité 	<ul style="list-style-type: none"> • Confier la commande publique à des personnels spécialisés, disposant d'outils performants centralisation à la SDA et réseau achat-approvisionnement • Répondre aux exigences de la certification des comptes 	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation relative aux marchés publics et à la comptabilité des collectivités parisiennes • Base documentaire EPM • Plan d'action pour l'expérimentation de la certification des comptes

Source : IG

1.3.2.2. Les objectifs opérationnels appellent la centralisation des MAPA

Les objectifs opérationnels orientent clairement la collectivité dans une logique de professionnalisation : connaissance beaucoup plus précise des achats réalisés par la collectivité et capacité à trouver des solutions qui permettent de faire jouer le plus possible l'attractivité des marchés passés par la Ville auprès des fournisseurs afin d'attirer des offres plus intéressantes. Cette orientation s'oppose à la dispersion de l'achat par des procédures de montants inférieurs aux seuils des marchés formalisés.

La mise en œuvre de l'achat durable et responsable est rendue plus difficile dès lors qu'il concerne des procédures plus nombreuses, concernant des opérations moins importantes pouvant être passées sous forme de MAPA :

- les clauses sociales visant à favoriser le recrutement de personnels en difficulté face à l'emploi concernent a priori les marchés ouvrant de gros volumes d'activité. L'organisation et le suivi de ces mesures nécessite une vigilance très grande sur les cahiers des charges et les procédures que la centralisation des achats permet de mettre en œuvre. La Ville étudie l'introduction de clauses d'insertion dans les marchés à partir de 750 K€ en travaux et 200 K€ en services. La maîtrise de l'objectif est rendue plus aisée par le fait que les MAPA au-dessus de ces seuils relèvent en quasi-totalité de la compétence de la DFA ;
- la mise en œuvre de l'achat durable par l'introduction de clauses ou de critère de sélection des offres à portée environnementale touche l'ensemble des procédures. Cependant, il n'y a de réelle cohérence qu'en disposant d'une vision globale qui permette d'en percevoir les effets positifs généraux à moyen terme alors que les achats apparaissent plus coûteux à court terme lorsqu'ils sont pris en considération isolément. La centralisation des achats est nécessaire pour y parvenir.

1.3.2.3. Les objectifs de reporting nécessitent l'intégration des MAPA dans le système d'information

Les objectifs de reporting répondent à plusieurs exigences :

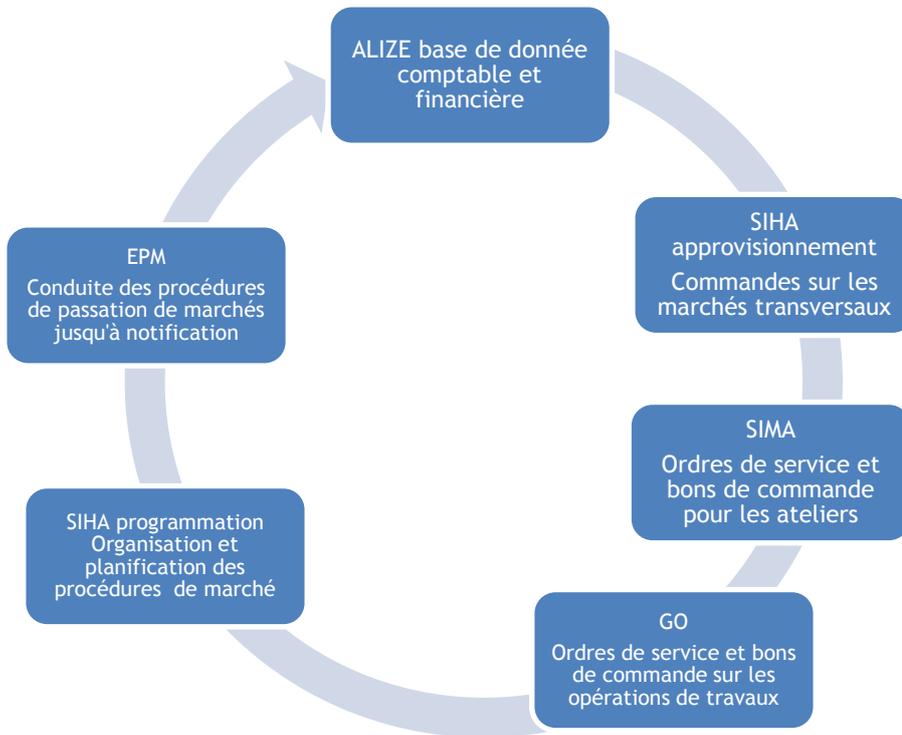
- assurer un approvisionnement régulier des services opérationnels en anticipant l'interruption des marchés, le caractère cyclique des commandes ou les évolutions des besoins ;
- disposer d'un accès rapide, exact et exhaustif aux informations contractuelles qui autorisent et justifient la dépense, tant dans la phase d'ordonnancement qu'au moment de la liquidation et de la mise en paiement des prestations acquises ;
- connaître les achats réalisés par la collectivité pour en maîtriser les évolutions à moyen terme, en accroître la performance économique et en faire un instrument de politique de la collectivité ;
- disposer d'un archivage organisé des données collectées qui permette d'exploiter l'expérience acquise et de répondre aux interrogations sur les achats passés ;
- répondre aux exigences réglementaires en matière de computation des seuils par le rapprochement des achats de même nature.

Le principe d'introduction dans EPM des marchés à procédure adaptée ouvre la possibilité d'une traçabilité des procédures, l'attribution par l'application d'un numéro de marché qui se déverse ensuite dans le système comptable pour le rendre utilisable et passer des commandes donne au système d'information une cohérence qui doit permettre de suivre les marchés, de la passation à la clôture.

ALIZÉ est aujourd'hui l'outil de conservation des informations sur les achats, il permet de connaître les marchés passés dans leurs différentes composantes (paramètres du marché, liens avec la base prestataires, commandes réalisées, paiements effectués...) et conserve

les pièces contractuelles essentielles. Les autres composantes du système d'information connues sous l'acronyme SIHA se composent d'un module d'approvisionnement permettant de rechercher une fourniture ou un service dans les marchés disponibles et passer des commandes. Un autre module est destiné à faciliter la programmation des achats en tenant compte des besoins, de l'utilisation de marchés existants et des délais de procédure, en lien avec les outils de programmation des travaux et gestion des ateliers GO et SIMA.

Figure 1 : Système d'information intégrant les données sur les marchés, MAPA inclus.



Source : IG

1.3.2.4. Les objectifs de conformité vont à l'encontre de la dispersion des MAPA

Des objectifs généraux de conformité découlent de la logique juridique de respect de la réglementation des marchés publics :

- viser en priorité à la prévention du délit de favoritisme dans un contexte qui peut être frauduleux ou être le résultat de la négligence ;
- Éviter les contentieux résultant d'erreurs de procédure qui constituent un risque économique en raison des frais et des problèmes qu'ils génèrent dans l'activité des services.

La certification des comptes implique la conformité de la comptabilité qui comporte la régularité et la traçabilité des dépenses générées par les achats. Le système comptable doit être en mesure de répondre à tout contrôle, les marchés à procédure adaptée ne se distinguent pas des autres modes d'achat sous cet aspect.

La spécialisation de personnels intégrés dans une structure organisée pour maîtriser les risques spécifiques à la rédaction des documents contractuels, à l'élaboration des stratégies d'achat, à la conduite des procédures et à la qualité des données conservées dans les système d'information traduisent les objectifs de conformité dans l'organisation de l'achat centralisé. Le même raisonnement s'applique à la phase comptable de l'exécution des marchés. Il intègre toutes les procédures d'achat.

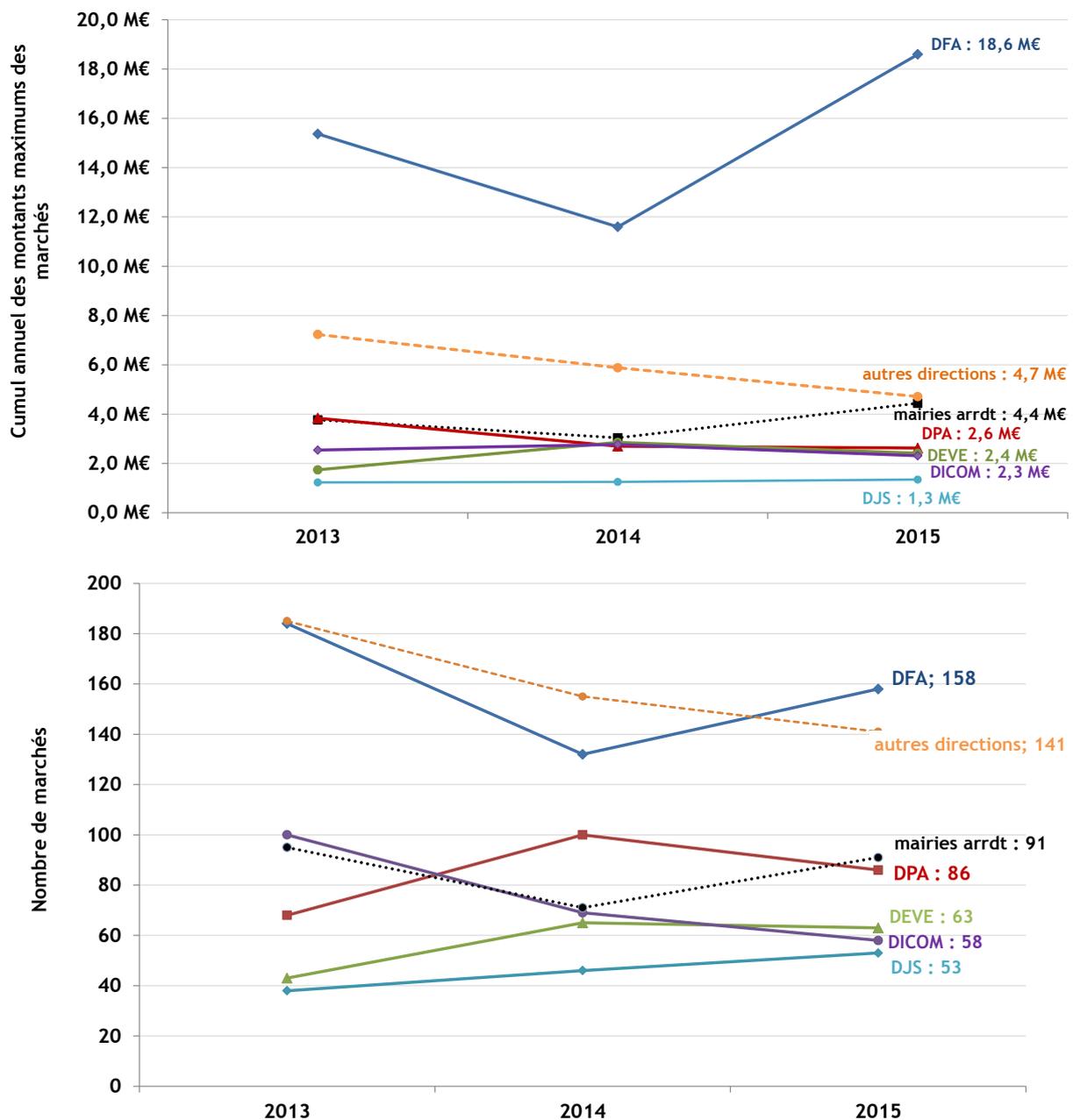
2. LA CARTOGRAPHIE DES MAPA RENVOIE A DES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE MOINS CONTROLÉS QUE LES PROCEDURES FORMALISEES

2.1. Le partage des compétences DFA/DO détermine la répartition des MAPA

2.1.1. Les MAPA de fournitures et services se concentrent en majorité sur quelques directions

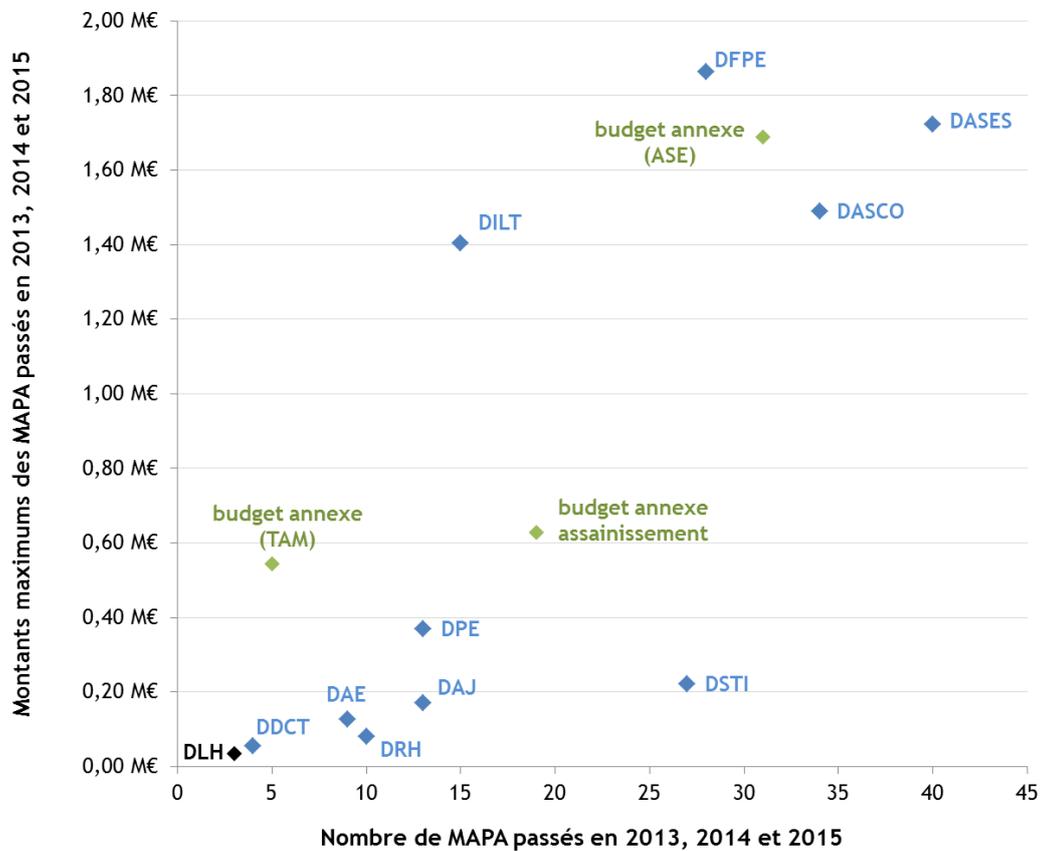
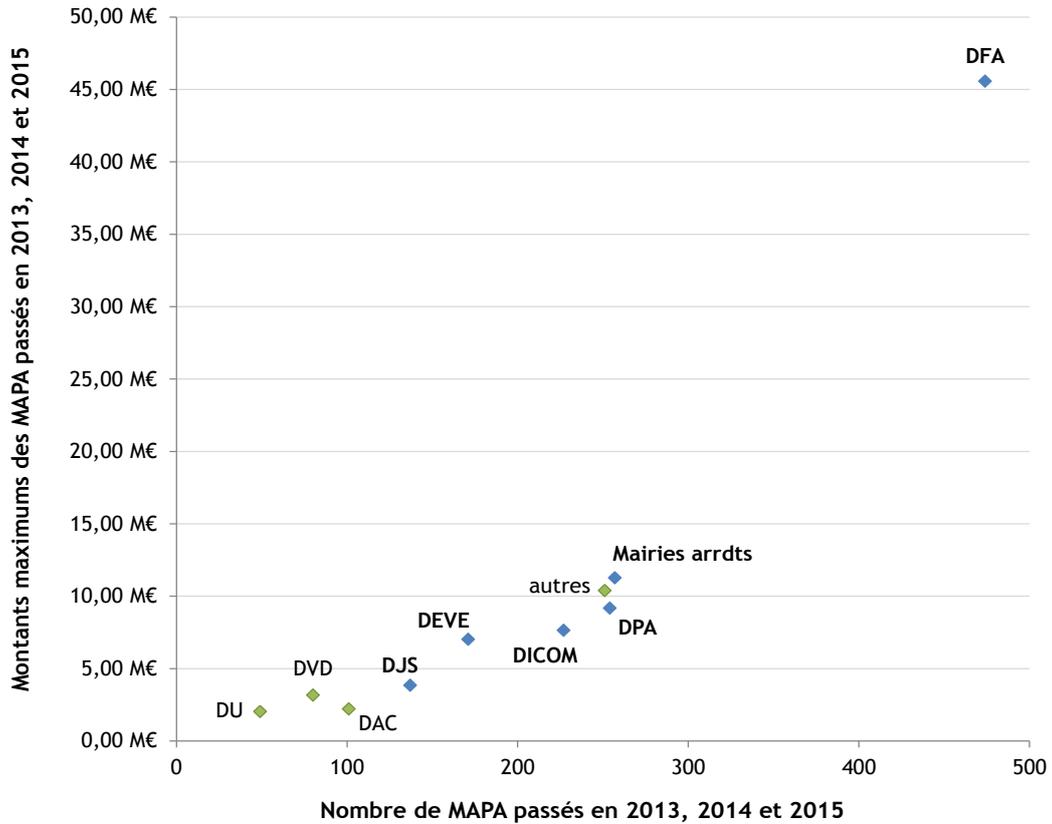
Près des 2/3 des MAPA de fournitures et services sont passés par cinq directions (DFA, DPA, DEVE, DICOM et DJS).

Graphique 2 : Évolution du nombre et des montants maximums de MAPA de fournitures et services passés par la collectivité parisienne (article 28 du CMP)



Source : IG

Graphique 3 : Répartition des MAPA par direction, en distinguant les directions selon le nombre et le montant des procédures

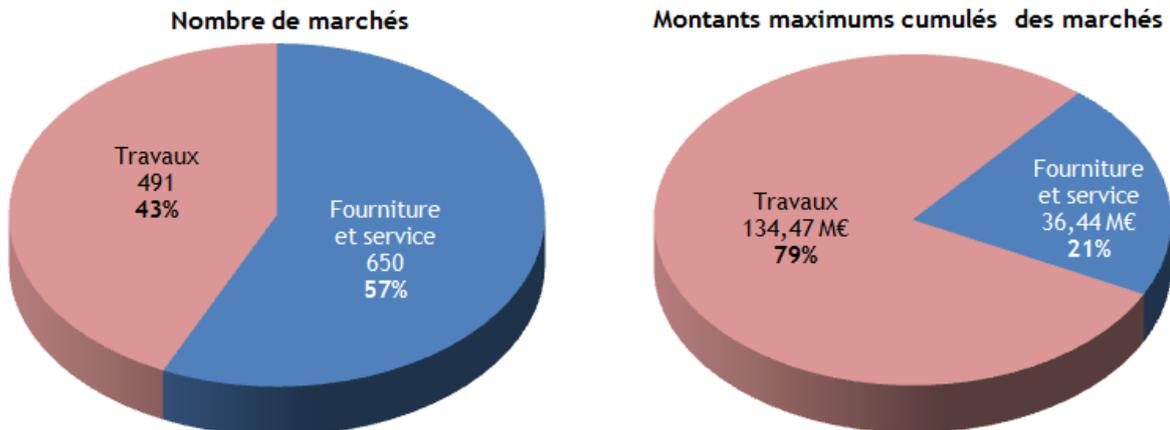


Source : IG

2.1.2. Les enjeux portent principalement sur les marchés de travaux

Si les prestations de fournitures et services représentent 57% du nombre de MAPA article 28 passés en 2015, les marchés de travaux représentent, en prenant en compte leur montant, le poste de dépense le plus important (près de 80% des dépenses faites par des MAPA, pour un total de plus de 134 M€), ceci tient aux seuils élevés sous lesquels la procédure adaptée est possible pour les travaux (cf. tableau 1).

Graphique 4 : Répartition des MAPA articles 28 passés en 2015 (en nombre et en montants maximums), par nature de prestation



Source : IG

Les MAPA de travaux, sont pour 85% passés par deux directions (DFA et DPA), ceci découlant de leurs compétences métiers et des modalités convenues dans les contrats de services passés à la Ville.

La DPA passe les MAPA de cette nature en plus grand nombre (plus de 60% des marchés à procédure adaptée sur la période 2013 à 2015 soit près de 1000 marchés), cependant, la DFA comptabilise près de 60% des montants de MAPA de travaux sur la même période. Quatre autres directions passent des marchés de travaux à des niveaux beaucoup moins importants :

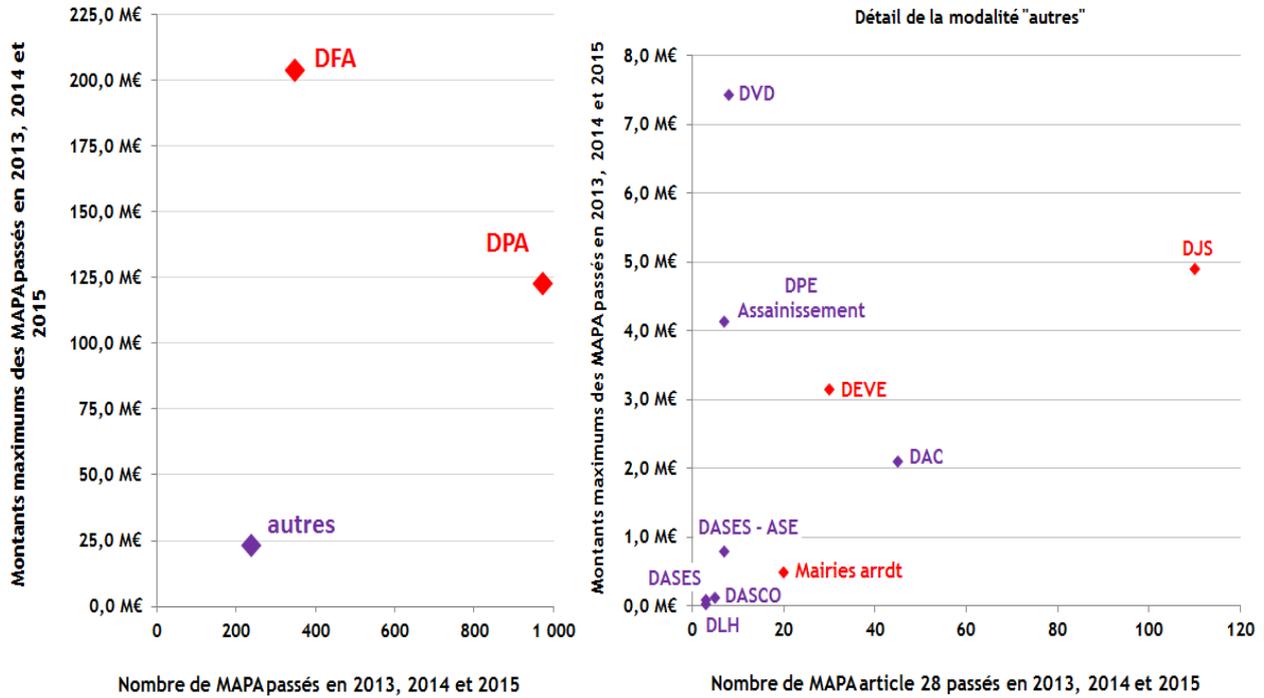
- la DJS a gardé la responsabilité des marchés de travaux en dessous de 90 K€¹¹ ;
- la DEVE passe des marchés de travaux d'aménagement d'espaces verts ainsi que des travaux d'équipement et d'aménagement de son Centre de Production Horticole (CPH) ;
- la DVD, passe des MAPA de travaux pour les besoins du service des canaux et quelques aménagements de voirie ;
- la DAC passe des marchés pour la maintenance de monuments et lieux de culte.

Quelques MAPA sont passés sur les budgets annexes de l'assainissement (DPE), pour l'entretien du réseau, et sur le budget de l'ASE pour la maintenance des lieux d'accueil hors Paris.

¹¹ Elle passe exceptionnellement des marchés pour un montant supérieur (ex. : en 2015 deux marchés de 103 et 123 K€)

Les mairies d'arrondissement passent quelques MAPA, notamment pour l'aménagement de leurs locaux ou de certains de leurs équipements de proximité

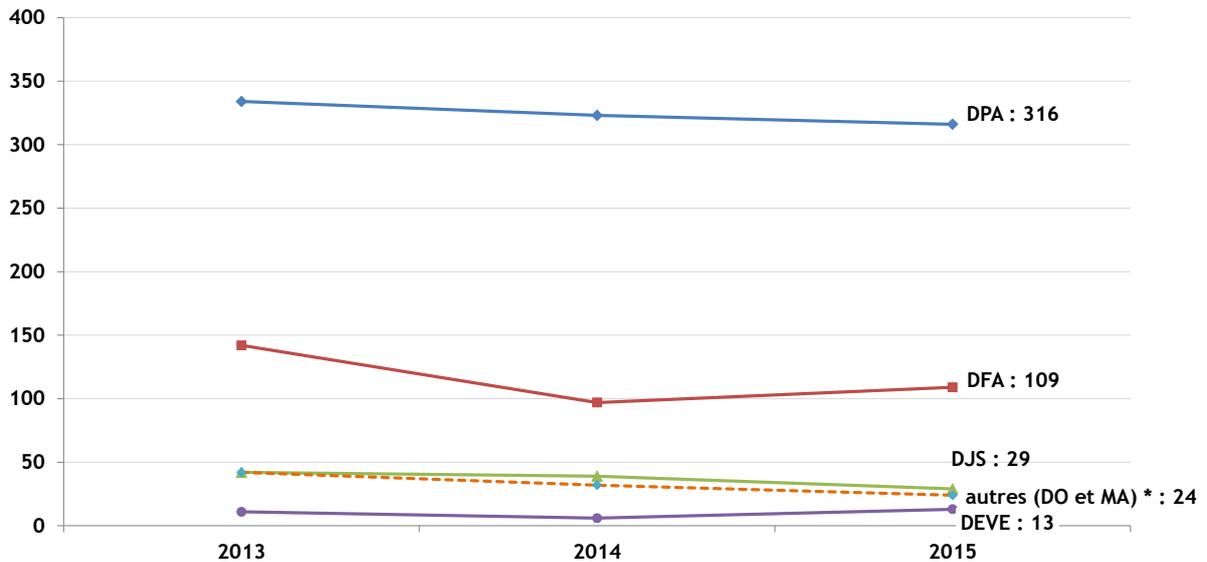
Tableau 5 : Cartographie des MAPA de travaux passés en 2013, 2014 et 2015



Source : IG

De manière générale, le nombre de MAPA passés par les DO baisse au profit de la DFA, cette dernière limite cependant les recours à cette procédure par les regroupements dans des procédures formalisées.

Graphique 5 : Évolution du nombre de MAPA de travaux passés par la collectivité parisienne (article 28 du CMP)



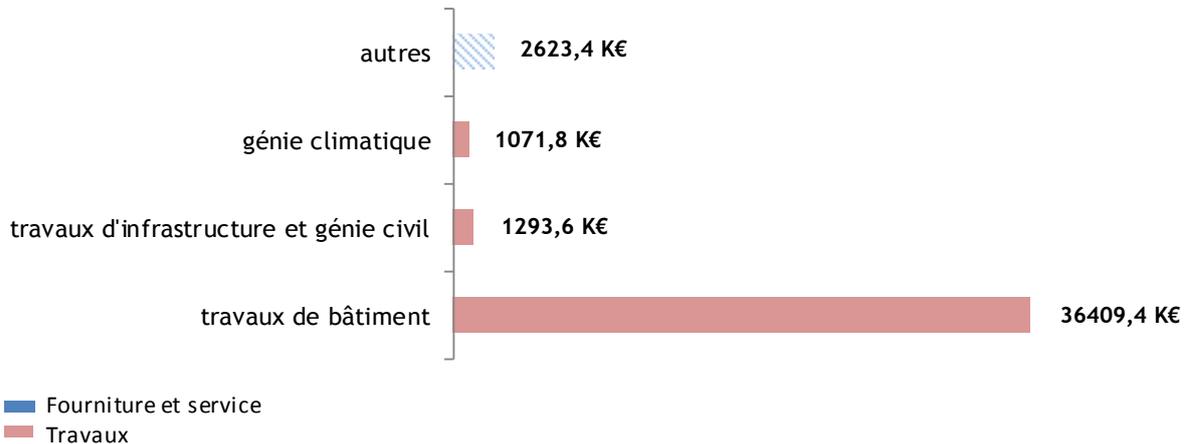
* : DO : directions ; MA : mairies d'arrondissement

Source : IG

2.1.3. Hormis la DFA, quatre directions et les mairies d'arrondissement passent 80% des MAPA

2.1.3.1. La DPA conduit un nombre important d'opérations sous le seuil de 500 K€

Graphique 6 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DPA en 2015 (en K€)



Source : IG

Le contrat de service conclu entre la DFA et la DPA le 18 décembre 2013¹², prévoyait que :

- la DFA passe les marchés relatifs aux opérations de travaux pour lesquels le montant des travaux est supérieur à 500 K€ HT (dans la limite de 40 opérations par an, dont 10 grands projets, avec une tolérance de 10%) ;
- la DPA passe tous les marchés relatifs aux opérations de travaux pour lesquels le montant des travaux est inférieur à 500 K€ HT, et par conséquent les marchés relatifs à des opérations d'un montant supérieur à 500 K€ HT, dès lors que le nombre maximal d'opérations transférées à la DFA est atteint ;
- la DPA passe tous les marchés de maîtrise d'œuvre dès lors qu'il y a au moins un architecte dans le groupement ;
- la DFA passe les accords-cadres à bons de commande ;
- pour les marchés subséquents liés à un accord-cadre, la DFA est compétente pour toutes les opérations soumises au Comité de lancement des opérations (CLO). Pour les opérations de la programmation le choix de la direction en charge de la passation des marchés subséquents résultait d'un accord au cas par cas entre les deux directions ;
- la DPA passe tous les marchés de la Section technique de l'énergie et du génie climatique (STEGC), à l'exception des marchés de fourniture d'énergie (problématique nouvelle liée à l'ouverture du marché à la concurrence) mais ce principe évolue et la DPA a confié à la SDA un marché de fourniture de pièces pour la maintenance des chaufferies.

¹² L'échéance en était fixée le 31/12/2015, un nouvel engagement doit être conclu dans les prochains mois.

En 2015, la DFA a conclu 50 MAPA de travaux dont le montant maximum unitaire dépasse 500 K€ HT et 59 marchés de travaux d'un montant inférieur. Sur la même période, la DPA a passé 310 MAPA inférieurs à 500 K€ et six au-dessus de ce seuil.

Tableau 6 : Répartition, par tranche, des MAPA de travaux article 28 passés par la DPA en 2015

	Nombre de marchés	%	Montant moyen
génie climatique	13	4,1%	82 443 €
[25K€ ; 90K€ [	11	3,5%	56 242 €
[90K€ ; 209K€ [	1	0,3%	113 104 €
[209K€ ; 5,225 M€ [	1	0,3%	340 000 €
travaux de bâtiment	295	93,4%	123 422 €
[4K€ ; 25K€ [	43	13,6%	14 525 €
[25K€ ; 90K€ [	115	36,4%	56 309 €
[90K€ ; 209K€ [	94	29,7%	141 084 €
[209K€ ; 5,225 M€ [	43	13,6%	373 194 €
travaux d'infrastructure et génie civil	8	2,5%	161 704 €
[25K€ ; 90K€ [	6	1,9%	50 109 €
[90K€ ; 209K€ [	1	0,3%	133 868 €
[209K€ ; 5,225 M€ [	1	0,3%	859 109 €
Ensemble Travaux	316	100%	122 705 €

Source : IG

Plus de 9 marchés de travaux sur 10 passés par la DPA correspondent à des créations, extensions, modernisations, mises aux normes d'équipements ou d'installations électriques, chauffage des bâtiments de la Ville. Le plus gros marché unitaire (1,25 M€) correspond à l'aménagement des locaux du Département de l'histoire de l'architecture et de l'archéologie de Paris dans le 18^{ème} arrondissement. Les travaux d'infrastructure et de génie civil portent principalement sur des opérations de modernisation de ventilation ou de désamiantage des sols des équipements d'accueil du public (crèches, écoles, équipements sportifs) et les travaux de génie climatique sur la modernisation des centres thermiques et des installations de génie climatique des équipements parisiens.

2.1.3.2. DEVE, DJS : des particularités historiques et une capacité d'achat conservée

Ces deux directions ont conservé des prérogatives sur certaines catégories de marchés. Leurs modes d'intervention sont marqués par la conduite de travaux et des exceptions au cadre général tracé en 2010 pour l'intervention de la direction chargée des achats.

⇒ À la DJS

Au-delà de 90 K€, la DFA passe les marchés pour le compte de la DJS, à quelques exceptions près, en accord mutuel des deux parties et notamment pour pallier des objectifs calendaires courts (exemple récent : marché de travaux relatifs à la pelouse d'Auteuil pour 120 K€ passé par le Service de l'équipement de la DJS).

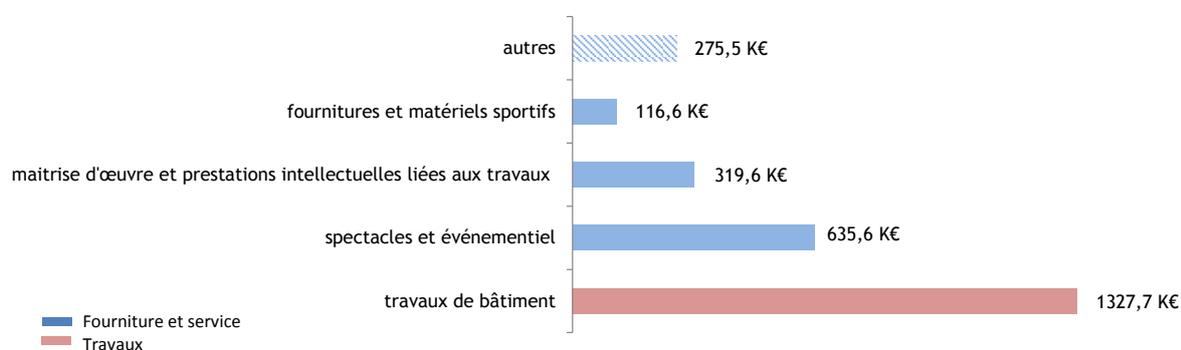
Le cas des marchés subséquents aux accords-cadres passés n'est pas formalisé dans l'actuel contrat de service. Jusqu'en 2012, l'ensemble des marchés subséquents (inférieurs

ou supérieurs à 90 K€) étaient passés par la DJS. Depuis 2012, la répartition de leur traitement se rapproche de celle du contrat de service ; les marchés subséquents supérieurs à 90 K€ sont pris en charge par la DFA.

D'une manière générale, la DJS se conforme à la répartition définie et en dernier recours passe des MAPA lorsque le contexte le justifie : spécificité de l'achat, délais courts besoins non couverts par les marchés transverses.

Enfin, les marchés négociés de billetterie avec les associations sportives de haut niveau (achat de places et de prestations d'animation relevant des catégories spectacles et événementiel) disposent d'un traitement particulier et restent quel que soit leur montant de la compétence de la DJS, ils peuvent être négociés sans publicité ni mise en concurrence puisqu'ils reposent sur des droits exclusifs.

Graphique 7 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DJS en 2015 (en K€)



En 2015, la DJS a passé 82 MAPA article 28 pour un montant global de 2,7 M€ (respectivement 7% des MAPA et 2% des montants sur MAPA de la collectivité). Ces marchés sont répartis à part égale entre les prestations de fournitures et services et les marchés de travaux.

Les plus gros marchés de travaux de la DJS (entre 80 K€ et 110 K€) concernent la rénovation de piscines (couverture thermique, rénovation de filtration bassin école, locaux de stockage...) la rénovation de terrains de tennis ou encore de sols et douches de gymnases.

En fournitures et services, les marchés les plus importants correspondent à des prestations :

- de spectacles et événementiel (marchés de billetterie conservés dans le champ d'intervention de la direction) ;
- de maîtrise d'œuvre et de prestations intellectuelles, accompagnant la direction sur des opérations courantes ou des événements récurrents (Paris Plages, bassins aquatiques...) ;
- de fourniture et matériel sportif (maintenance et entretien de matériel).

À la DJS, deux entités sont susceptibles de passer des marchés au sein de la direction :

- Le bureau des marchés et des achats (BMA), pour le compte des services peu habitués à la rédaction de marchés ou pour ses services déconcentrés, permettant une vision transversale de l'achat. Il vérifie la régularité juridique et valide les pièces des marchés passés par les services opérationnels et assure la saisie des données correspondantes sur ALIZÉ. Il dispose pour ce faire d'une section marchés dédiée de deux 2 agents.

Le BMA supervise l'élaboration des procédures, assure les formations des agents des circonscriptions sur les marchés publics, le pilotage et l'animation de son réseau interne. Il réalise la répartition des droits de tirage et des consommations réalisées sur les marchés de la DJS.

- Le service de l'équipement, compétent sur son domaine d'intervention pour les marchés de travaux et de prestations intellectuelles (marché de maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage, bureaux de contrôle, coordination sécurité et protection de la santé...). Il a notamment conservé le pilotage des marchés spécifiques aux piscines qui n'ont pas été transférés à la DPA en raison des particularités techniques associées.

⇒ À la DEVE

Le Bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats (BCAA) est en charge de la passation de tous les marchés de végétaux, quelle qu'en soit la procédure, ainsi que de tous les marchés supérieurs à 25 K€ et inférieurs à 90 K€. Il passe de plus les marchés urgents de l'Agence de l'écologie urbaine supérieurs à 90 K€ que la DFA ne peut passer eut égard à son plan de charge pour des raisons de délai.

Par ailleurs, deux services ont conservé des cellules d'achat pour des raisons historiques et passent en propre des marchés de travaux ou de services liés aux opérations d'aménagement qu'elles conduisent :

- la Mission coordination administrative du Service d'exploitation des jardins (SEJ), chargée de la programmation et de l'exécution du budget du service, de la passation des marchés inférieurs à 90 K€ et du conseil en matière d'achat ;
- le Service central du Service du paysage et de l'aménagement (SPA) qui gère les projets de création et rénovation des espaces verts ainsi que les opérations de végétalisation de l'espace public. Il est chargé du suivi des programmations et des opérations, ainsi que de la coordination administrative, notamment la comptabilité, le suivi de la programmation budgétaire et de la passation de marchés liés aux études, à la conception et la maîtrise d'œuvre des créations et des grosses réhabilitations d'espaces verts, ainsi que des marchés de travaux liés à ces opérations¹³.

Auparavant, le BCAA n'avait pas de visibilité sur leur activité. Depuis janvier 2017, un visa est donné aux projets de marchés conduits par le SEJ avant leur saisie sur EPM. Un rapport d'analyse des offres (RAO) a également été visé par le BCAA qui a introduit des modifications à cette occasion. Depuis cette année, le recensement des marchés passés par les DO afin de rédiger la délibération de compte rendu des compétences déléguées à la Maire en matière de passation de marchés publics donne une autre occasion de partager des informations sur les marchés passés par les services de la DEVE au moyen d'EPM.

Outre les échanges liés à la conduite des procédures, les relations du BCAA avec la SDA se limitent aux réunions de programmation et comité de pilotage mensuels. D'autres contacts ont lieu avec le SPC pour la réalisation de certains avenants ainsi que pour le règlement des problèmes rencontrés lors de la mise à disposition de marchés dans Alizé.

Le BCAA souhaiterait reprendre les marchés de la direction entre 90 et 209 K€, afin de procéder à des regroupements d'achats (exemple de l'AEU et de l'alimentation durable,

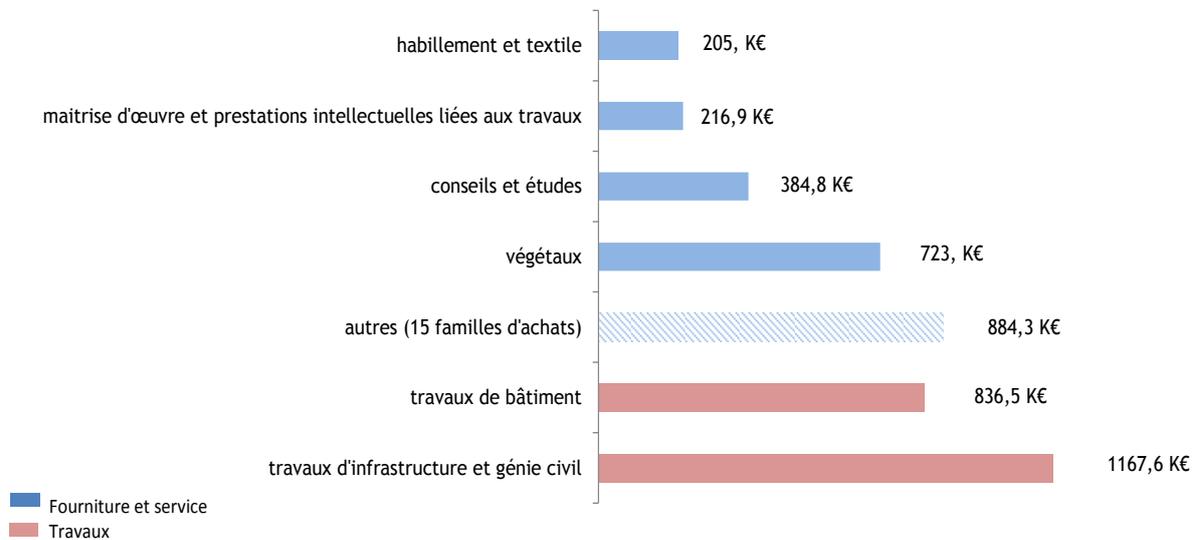
¹³ La DEVE a précisé dans le cadre de la procédure contradictoire que les marchés d'études liés aux travaux de ce service sont des marchés subséquents à accords-cadres passés par les CSP4 de la DFA quel qu'en soit le montant. Il en est de même pour les marchés de travaux liés aux opérations citées.

qui pourrait justifier le recours à un appel d'offres avec tranches¹⁴). À ce jour, le BCAA fait des accords-cadres à bons de commandes, mais pas à marchés subséquents, ceux-ci restent de la compétence de la DFA.

La DEVE a passé, en 2015, 76 MAPA articles 28 pour un montant global maximal de 4,4 M€. Les marchés de travaux représentent 45% de la dépense totale et portent notamment sur :

- des travaux de bâtiment destinés aux équipements et installations du Centre de Production Horticole-CPH (deux lots pour plus de 772 K€) ;
- des travaux d'infrastructure et de génie civil : l'aménagement d'un jardin sur la Petite Ceinture dans le 13^{ème} arrondissement en deux lots, pour un total de 860 K€, représente la plus grosse part des dépenses sur cette famille d'achats.

Graphique 8 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DEVE en 2015 (en K€)



Source : IG

En 2015 toujours, pour les prestations de fourniture et de service la famille d'achats relative aux végétaux représente 30% des dépenses sur MAPA. Les marchés recensés sont relatifs à la réalisation et la livraison de compositions florales pour la Ville (200 K€), un marché de fleurs coupées (190 K€), deux marchés de fournitures de plantes (90 K€ chacun) et un marché de fourniture de jeunes plants pour le Centre de production horticole (80 K€).

Les principaux marchés de conseils et études portent sur le contrôle d'irrigation des arbres d'alignement ou encore des missions d'assistance à l'élaboration de bilans des actions menées par la collectivité en matière environnementale demandés par l'Agence de l'écologie urbaine (AEU) : bilan du « plan bio Paris 2011 », bilan énergétique de Paris 2014.

Deux MAPA de fourniture d'équipement de protection individuelle (habillement) pour les agents de la DEVE et les bucherons élagueurs ont été passés par la direction (respectivement 150 K€ et 55 K€) ainsi qu'un marché de communication au bénéfice

¹⁴ Cet exemple, donné par le BCAA, se rapporte à l'éventualité d'un dispositif de commandes groupées, étudié mais non réalisé, et non aux marchés d'études (état des lieux et stratégie) passés en 2015 pour l'AEU et cités par la DEVE dans sa réponse au rapport contradictoire.

de l'Agence de l'AEU pour l'organisation d'un événement de promotion de l'économie circulaire à Paris (120 K€).

2.1.3.3. DICOM : une spécificité en voie de résorption

Plusieurs éléments ont fait évoluer les besoins de la DICOM dont le nombre de MAPA est en diminution régulière : 100 marchés en 2013, 58 en 2015 et 35 en 2016.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DICOM rappelle sa forte volonté de programmation des marchés, qui s'est traduite par une anticipation des besoins et de regroupement de ceux-ci par unité fonctionnelle ou prestations homogènes.

Il n'y a pas eu d'évolution des règles de répartition des marchés, mais plusieurs actions de regroupement des achats vont impacter les MAPA pris en charge par la DICOM dans la période à venir :

- l'achat de produits dérivés conçus sous licence de la Ville (ce marché a été présenté à la commission d'anticipation du Conseil de Paris en mai 2017) ;
- un marché transverse à bons de commande pour des prestations de graphisme en douze lots prévu pour mars 2018 (la DICOM a été amenée à passer un marché de transition en 4 lots >90 K€ jusqu'à cette date) ;
- le recrutement de trois graphistes pour internaliser une partie de ces travaux et la baisse importante des montants alloués aux campagnes de communication, évolutions qui ont un effet mécanique sur les commandes de prestations de communication ;
- un accord-cadre pluri-attributaires pour les prestations multimédias (films vidéo) afin de répondre aux besoins du service Paris numérique qui assure la présence de la Ville sur Internet ;
- un marché transverse de goodies (objets promotionnels) vient d'être notifié par la DFA ;
- L'achat d'espaces publicitaires via un marché de régie publicitaire transverse va être étudié par la SDA (objectif : notification dans environ 18 mois).

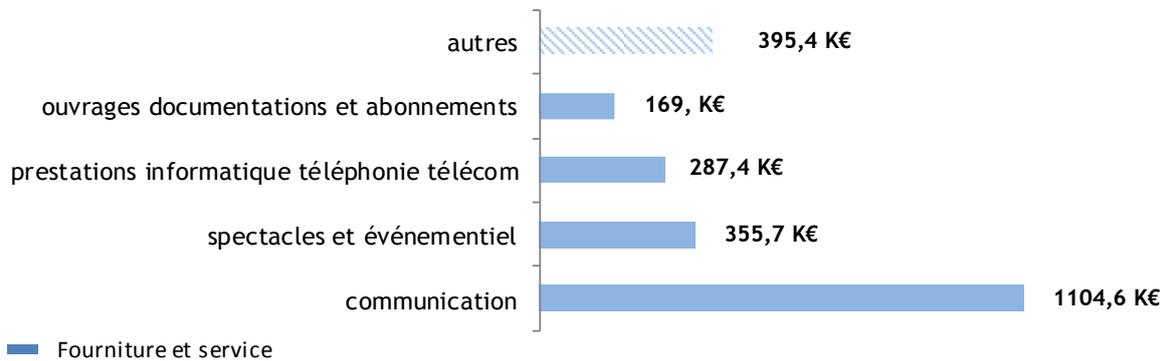
La DICOM tient des réunions de programmation mensuelles avec le CSP2 et la DAJ, et transmet des informations à cette occasion sur l'ensemble de ses marchés. Ces réunions ont notamment pour objectif la résorption des MAPA. Des contacts moins fréquents ont lieu avec le CSP1 (fournitures et services transverses).

A la DICOM, le Bureau du budget et des marchés publics est en charge de la passation des marchés lorsqu'ils sont passés par EPM, mais les MAPA inférieurs à 25 K€ sont passés par les services prescripteurs. Pour les marchés compris entre 25 K€ et 90 K€, le service opérationnel assure la mise en concurrence (sourcing, critères, envoi aux candidats, analyse des candidatures) et le BAFMP¹⁵ met en œuvre la procédure (pièces du marché, EPM et notification du marché).

En outre, la direction passe environ 300 marchés subséquents de communication et impression par an, c'est une procédure plus lourde que de passer un bon de commande sur la base d'un BPU d'autant qu'il n'y a pas de canevas spécifique dans EPM pour ces marchés.

¹⁵ : Bureau des Affaires Financières et des Marchés Publics, au sein de la Mission support et ressources

Graphique 9 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DICOM (en K€)



Source : IG

Les MAPA de la DICOM, exclusivement constitués de prestations de fournitures et services, concernent pour la moitié des prestations liées à son cœur de métier, la communication. D'un montant maximum unitaire n'excédant pas les 90 K€, ils concernent notamment des fournitures de produits dérivés (Vélib', Eau de Paris), de produits marqués (Paris pour le climat), ou encore des prestations graphiques, numériques et des guides en lien avec des événements parisiens.

Les prestations informatiques, de téléphonie et télécom viennent soutenir l'activité du centre d'appel 3975 et les outils Internet : la refonte du site Paris.fr a nécessité le recours à plusieurs marchés (assistance à rédaction de cahier des charges dans le cadre de la refonte (102K€), audit d'accompagnement de la revue de ses bases de données (89 K€) ou encore une solution de vocalisation du site).

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DICOM rappelle que d'autres prestations relatives aux expositions (commissariat, scénographie, transport d'œuvres d'arts...), aux spectacles et événements (premiers secours, régie générale, toilettes, mobilier...) ou encore à l'organisation d'événements sont également assurées par des MAPA de la direction.

2.1.3.4. Mairies d'arrondissement : peu de moyens pour des besoins ciblés

Les mairies d'arrondissement peuvent passer des marchés suivant leurs délégations de compétences attribuées par le Conseil de Paris. Les maires d'arrondissement sont ordonnateurs jusqu'à 90 K€. Ils utilisent cette capacité pour satisfaire les besoins d'animation locale et d'équipement de leurs services ou, de manière plus limitée, pour répondre aux besoins des équipements de proximité, en passant soit des MAPA, soit des marchés subséquents sur la base d'accords-cadres de la DFA.

⇒ Une organisation qui laisse peu de ressources à la conception des marchés et à l'élaboration d'une stratégie d'achat, d'où un recours prioritaire aux marchés transversaux

L'achat est consommateur de temps et nécessite des ressources humaines dont les mairies d'arrondissement ne disposent pas suffisamment en regard de l'étendue des missions auxquelles elles doivent accorder priorité.

L'organisation y est, par la force des choses, assez similaire d'un arrondissement à l'autre. Le Directeur général adjoint des services, chargé des questions juridiques et budgétaires, est en charge de la passation des marchés sur la base des besoins exprimés par les services. Il prépare les pièces du DCE et a la responsabilité des choix de procédure. Il peut être aidé par un cadre de catégorie B pour la conduite de la mise en concurrence et le maniement éventuel d'EPM.

L'achat peut présenter des difficultés pour ces gestionnaires qui n'y consacrent qu'une partie limitée de leur activité et ne conduisent parfois que quelques procédures dans l'année pour les petites mairies. EPM n'a pas été conçu pour un usage épisodique et nécessite une aisance de maniement qui ne s'acquiert pas sans une fréquentation régulière de l'outil dont les évolutions nécessitent un apprentissage renouvelé.

De ce fait, le plus souvent les mairies d'arrondissement préfèrent utiliser les marchés transversaux à bons de commande passés par la DFA. C'est non seulement la facilité d'usage, mais aussi la sécurité juridique qui est recherchée. Lorsque les commandes sont effectuées par les services gestionnaires des équipements localisés (DJS, DFPE, DASCO...) mais prises en charge par les états spéciaux, le recours aux marchés transversaux est systématique, à l'exception de quelques commandes très spécifiques et non disponibles ou pour faire face à des ruptures d'approvisionnement momentanées.

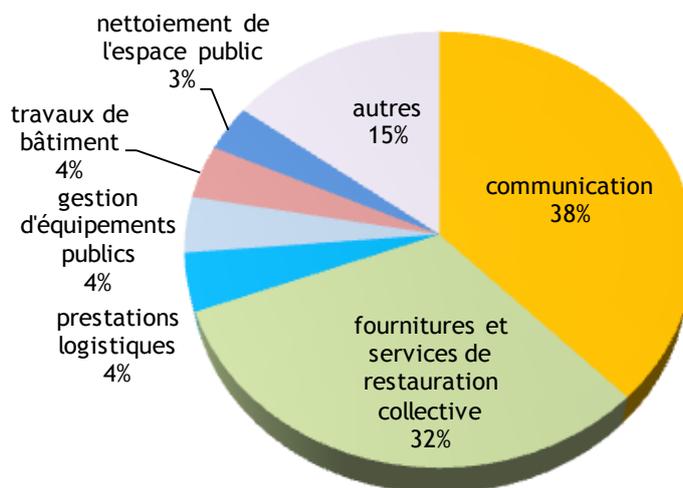
L'usage des marchés transversaux peut cependant présenter les mêmes difficultés. Trouver une réponse adaptée à un besoin d'approvisionnement nécessite une fréquentation régulière du portail achat. Lorsque le montant le permet, l'alternative est d'acheter sans formalités préalables plutôt que passer un marché ou utiliser les marchés transversaux de la DFA.

⇒ Des marchés concentrés sur un nombre limité de catégories d'achat.

En 2015, les vingt mairies d'arrondissement ont passé près de 100 MAPA article 28 pour un montant maximal cumulé de plus de 4,6 M€.

La communication (journaux, guides et brochures d'arrondissement notamment) représente le premier poste de dépense sur MAPA, alors que les fournitures et prestations de service de restauration collective représentent près d'un tiers. Elles concernent notamment les frais de traiteurs, buffets, fournitures de cocktails pour l'ensemble des événements relevant de l'animation locale.

Graphique 10 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums des MAPA article 28 passés par les 20 mairies d'arrondissement en 2015



Source : IG

⇒ Le recours à des achats sur bons de commande simples pour compléter l'achat public des mairies d'arrondissement

En parallèle des achats sur marchés, directement passés par les mairies ou en recourant aux marchés transverses de la collectivité parisienne, les arrondissements ont la possibilité, pour des montants inférieurs aux seuils, de recourir à des achats directs sur

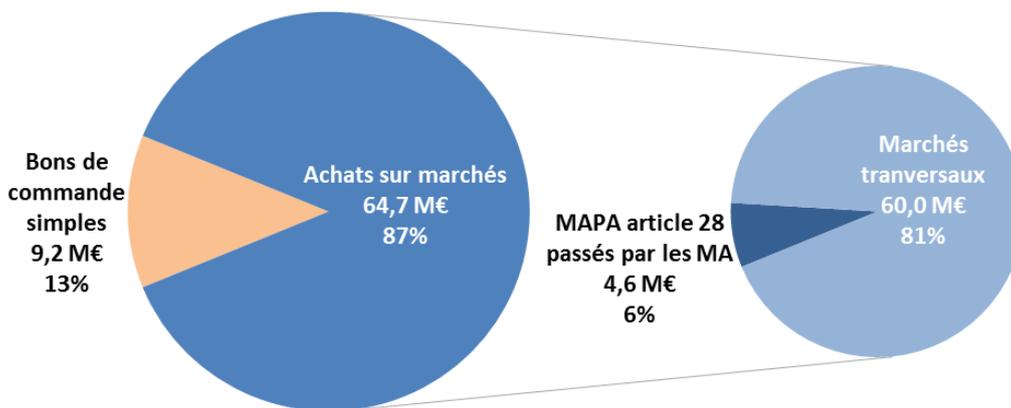
facture, qui leur permettent sur simples devis de s'affranchir des contraintes de passation des marchés.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DAJ rappelle que cette faculté (possible sous le seuil de 25.000€ HT) d'acheter sans publicité ni mise en concurrence préalable conformément à l'art.30-I-8° du décret marchés publics, fait peser une responsabilité sur l'acheteur public à qui cette disposition fait obligation de :

- veiller à choisir une offre pertinente
- faire une bonne utilisation des deniers publics
- ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur lorsqu'il existe une pluralité d'offres.

En 2015, 12% des montants engagés juridiquement par les mairies relèvent de bons de commande simples (9,2M€). Les familles d'achats « services culturels et de loisirs » (17%), de « fournitures et services de restauration collective » (11%) et de « spectacles et événementiel » (11%) représentent les trois principaux postes de dépense (cf. annexe 4).

Graphique 11 : Répartition des achats 2015 en mairies d'arrondissement



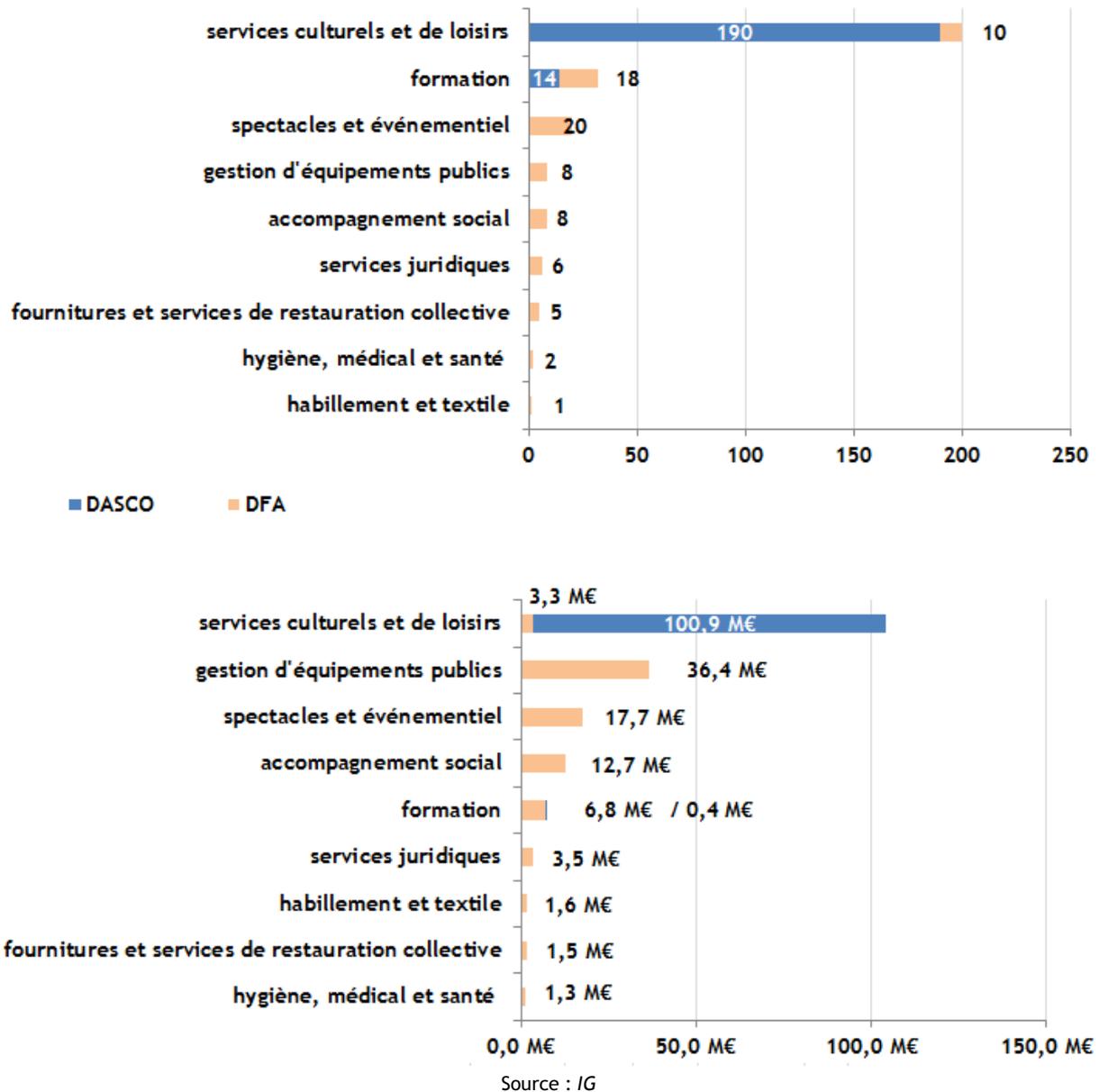
Source : IG

2.1.4. Les marchés passés selon une procédure adaptée en raison de leur nature relèvent d'une approche différente

Comme mentionné plus haut, les règles régissant la commande publique autorisent l'usage de la procédure adaptée pour certains marchés dont l'objet répond à une logique spécifique.

L'article 28 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics prévoit qu'indépendamment de la valeur estimée du besoin, les marchés publics ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, peuvent être passés selon une procédure adaptée. Une règle de même nature figurait à l'article 30 du Code des marchés publics de 2006.

Graphique 12 : Répartition, par famille d'achats, des MAPA article 30 passés en 2015 (en volume et en montant maximum de marché - M€)



La liste des services concernés a été publiée sous la forme d'un avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques le 27 mars 2016.

S'y retrouvent les prestations d'accompagnement social, d'animation et d'accompagnement éducatif, les services récréatifs, culturels et sportifs ; les services de centres aérés, de colonies de vacances et de restauration, les services des organisations associatives ; les services juridiques, les services administratifs et les formations.

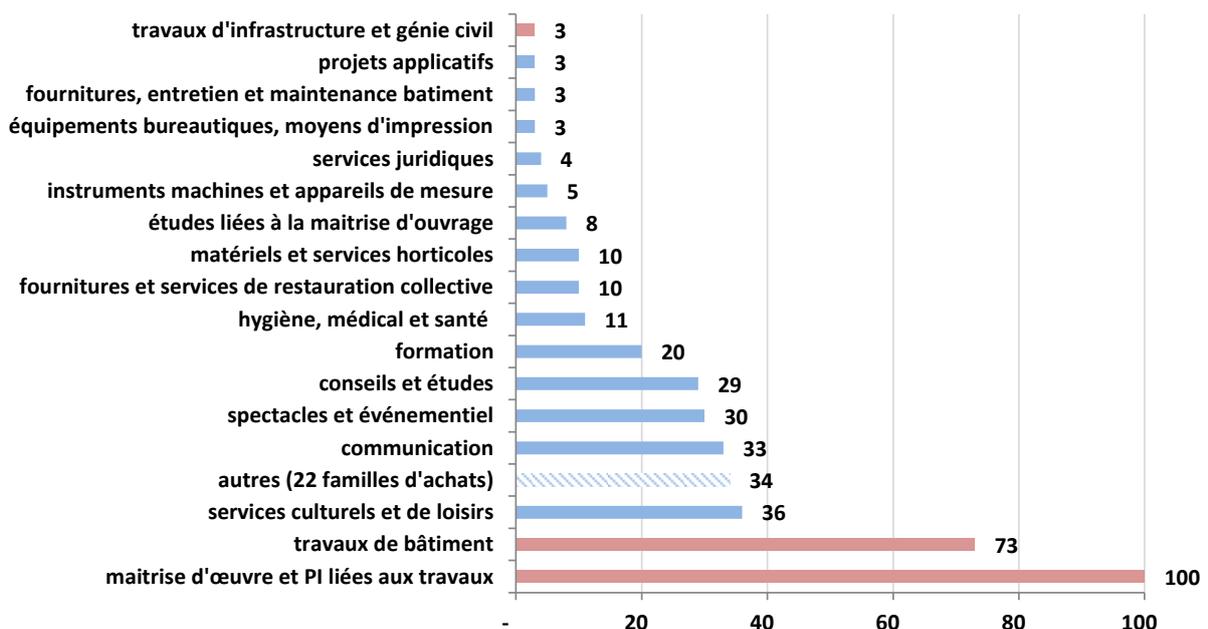
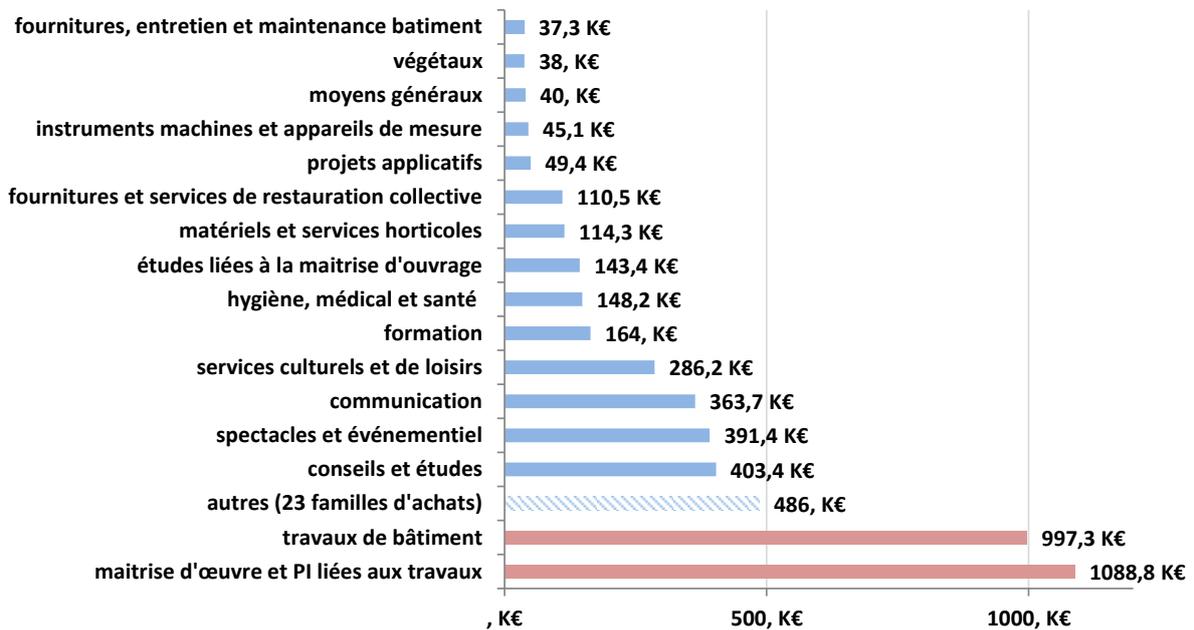
Deux directions utilisent cette possibilité : la DASCO pour les prestations de service à l'attention des écoles (ateliers bleus et ateliers périscolaires, classes découvertes...) et la DFA. Il apparaît donc que ce type de procédure est d'ores et déjà centralisé au sein de la SDA, à l'exception des services périscolaires dont la politique d'achat relève d'objectifs très spécifiques.

2.2. Le fonctionnement de l'achat à la Ville bénéficie de la souplesse qui caractérise les MAPA

2.2.1. Pour les fournitures et services, les MAPA suffisent à répondre aux besoins dans de nombreux domaines qui ne nécessitent pas de procédures formalisées.

Largement utilisée par les CSP de la SDA, le recours à la procédure adaptée pour les marchés de fournitures et services reste marginal dans la plus grande partie des directions opérationnelles où ils répondent à des besoins non couverts par l'action de la DFA.

Graphique 13 : Répartition des petits MAPA article 28 (inférieurs à 25 K€) passés en 2015 par l'ensemble des directions - en montant maximums cumulés et en volume, par famille d'achats



Source : IG

Quelle que soit la nature des prestations achetées, chaque entité de la collectivité passe annuellement, en moyenne, dix petits MAPA pour un montant moyen de 11 500€.

La possibilité laissée aux directions de passer des MAPA leur permet de répondre avec flexibilité et réactivité aux demandes urgentes et imprévisibles.

Les DO disposent d'une souplesse de mise en œuvre des achats que n'a pas toujours la SDA dont les procédures internes sont, par nécessité, associées à une programmation à moyen et long terme qui s'accommode mal de l'urgence¹⁶.

Les procédures prises en charge par la DFA passent par un questionnement imposé par la prise en compte des objectifs transversaux et s'inscrivent dans un planning déjà chargé, où il est difficile de dégager des moyens humains et arbitrer les priorités entre directions.

Il est positif que des cellules d'achat, justifiées par l'existence de MAPA, demeurent dans les DO car cela permet d'y conserver des compétences juridiques et achat suffisantes pour dialoguer avec les prescripteurs et jouer un rôle d'interface actif avec la SDA puis gérer les marchés en exécution.

2.2.2. Les marchés de travaux présentent une problématique spécifique

2.2.2.1. La doctrine de la DPA englobe et dépasse la question des MAPA

Les MAPA sont utilisés par la DPA pour la réalisation d'opérations de petit montant, pour la maintenance des établissements accueillant du public (écoles, crèches) pour lesquels la période de réalisation est en général imposée par les fermetures d'établissements intervenant l'été, ou dans une moindre mesure pendant les congés scolaires en cours d'année.

Les enjeux de prix et de qualité pour l'achat de travaux nécessitent une bonne programmation des marchés, permettant de contracter dès l'automne, lorsque les entreprises disposent de carnets de commandes encore libres et peuvent réserver les moyens adaptés aux chantiers à réaliser. À l'inverse, le recours aux marchés à commande pendant l'été pose des problèmes de qualité et de prix :

- les prix sur ces marchés sont tirés vers le haut par les contraintes de disponibilité imposées aux entreprises ;
- la qualité est moindre pour deux raisons : le cahier des charges est fonction de l'accord-cadre qui ne s'adapte pas aussi bien qu'un document spécifique ; la multiplication des chantiers en période estivale impose souvent sous-traitance et recours à l'intérim qui ne permettent pas une maîtrise de qualité identique.

La direction estime que le regroupement de marchés sous la forme d'accords-cadres n'apporte pas de réponse satisfaisante pour une grande partie des travaux auxquels elle doit faire face, alors que la logique d'opérations permet de bien acheter, que ce soit en terme de qualité ou de contraintes propres à des interventions programmées pendant la période de fermeture des établissements.

Le recours aux MAPA est en particulier adapté aux interventions de proximité au cœur des compétences des sections locales d'architecture (ex : réfection de sanitaires, réfection de sols de cour, toiture/étanchéité...). Il permet une définition précise des besoins adaptée aux spécificités de chaque site et établissement concerné.

¹⁶ Cette organisation n'est pas incompatible avec une certaine souplesse de gestion qui laisse la place à des procédures non inscrites dans la programmation : c'est le cas d'un cinquième des dossiers traités par les CSP 4.

La connaissance des équipements de proximité par les SLA favorise une définition fine des travaux à réaliser prenant en compte les particularités de chaque site, chaque typologie de bâtiments, ceux-ci étant pour la plupart d'époques et de procédés constructifs différents, en lien avec les directions opérationnelles (DASCO, DJS,...).

Une logistique importante est nécessaire pour étudier et répondre avec le formalisme attendu aux appels d'offre et accords-cadres, or nombre d'entreprises n'en disposent pas et les mises en concurrence sur des opérations d'ampleur moyenne ou petite permettent d'élargir les candidatures aux artisans, PME et entreprises d'implantation locale en contribuant à la diversification du tissu économique parisien.

2.2.2.2. Le recours aux MAPA est associée à une stratégie de programmation des opérations

La stratégie de la DPA a été résumée dans un document portant le titre « Acheter des travaux moins chers et de meilleure qualité » qui développe l'idée que l'enjeu doit se porter sur la capacité de programmation des travaux et laisser une place significative aux MAPA par opérations¹⁷ en recherchant :

- la réduction du nombre de lots pour éviter la dilution des responsabilités en cas d'incidents sur les constructions livrées ;
- des travaux moins fractionnés en programmant des interventions de rénovation plutôt qu'un saupoudrage d'interventions ponctuelles ;
- une programmation sur 2 ou 3 ans pour mieux anticiper et répartir les charges de travail.

Cette organisation prévoit de recourir, autant que possible, aux MAPA pour les marchés programmés avec mise en œuvre de procédures anticipées.

Les accords-cadres permettent cependant de faire réaliser des travaux non programmés dans de meilleurs délais, ils sont nécessaires pour réaliser des travaux imprévisibles ou pour les interventions isolées. Les prix sont plus élevés que dans le cadre d'opérations dont les conditions sont connues à l'avance, ce qui est justifié par l'incertitude portant sur les contraintes liées aux moyens à mobiliser et aux délais à respecter lors des futures commandes.

Ces surcoûts sont plus prononcés sur des marchés tous corps d'état que sur les marchés mono corps d'état. La DPA souhaiterait que la DFA monte des accords-cadres à marchés subséquents pour des prestations qui font actuellement l'objet d'accords-cadres à bons de commande : achats de serrurerie, métallerie, ferronnerie, dont les réalisations sont majoritairement réalisées en atelier pour adapter les fournitures de base ; achats de stores et volets roulants pour répondre aux besoins d'un parc d'immeubles ayant des fenêtres de type et de dimensions très variés.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte le commentaire suivant :

La DPA estime que le regroupement des marchés sous forme d'accord-cadre apporte une réponse appropriée aux travaux non programmés (travaux décidés et réalisés dans l'année) qui représentent 50% des programmes annuels. Les MAPA apportent une meilleure réponse aux opérations programmées, grâce à leurs cahiers des charges techniques spécifiques adaptés à chaque opération.

¹⁷ La notion d'opération de travaux est définie à l'article 21 du décret du 25 mars 2016 : «Il y a opération de travaux, lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre dans une période de temps et un périmètre limité un ensemble de travaux caractérisés par son unité fonctionnelle, technique ou économique».

2.2.2.3. Le cycle des projets immobiliers sur la mandature dicte une approche pragmatique de la répartition des marchés

Outre la saisonnalité des opérations de maintenance et rénovation dans les locaux évoquée ci-dessus, il existe un cycle propre aux opérations d'investissement sur la mandature qui se caractérise par beaucoup d'études en début de mandature et peu de grands projets en phase travaux puis le lancement des grands projets en phase travaux en milieu de mandature, et la réduction significative du nombre de marchés d'études.

Compte tenu des contraintes de chaque direction (plan de charge de la DFA et contraintes opérationnelles de la DPA, notamment liées à la nécessité de réaliser les travaux l'été pour les opérations de la programmation, et avant la fin de la mandature pour les grands projets), des adaptations ont été apportées dans la mise en œuvre du contrat de service initial, notamment par l'instauration d'un comité mensuel d'accélération des grands projets entre les deux directions qui permet d'adapter la répartition des procédures en fonction des plans de charge respectif et des opérations envisagées.

Le canevas de la répartition des compétences entre les deux directions permet une meilleure lisibilité de leurs rôles respectifs, toutefois il conserve une certaine souplesse au moyen d'échanges réguliers et des comités d'accélération des grands projets.

2.2.3. **L'hétérogénéité des processus opérationnels de passation des MAPA reflète la souplesse des procédures de consultation**

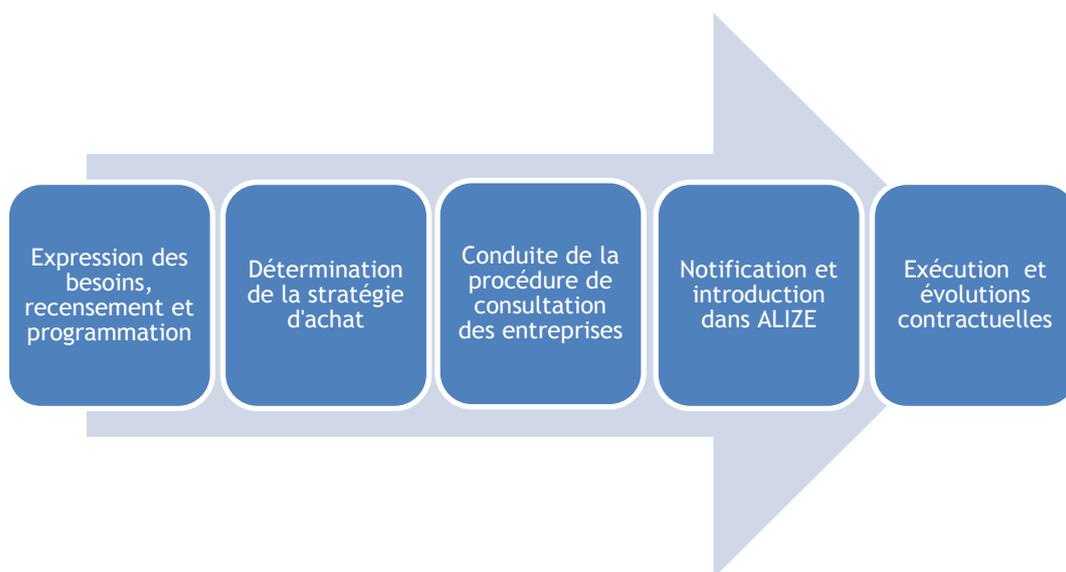
La DFA est la direction qui passe le plus grand nombre de MAPA, les règles applicables par les Centres de services partagés (CSP), unités opérationnelles de l'achat à la SDA, sont inscrites dans des procédures internes précises qui diffèrent assez peu des achats par procédures formalisée si l'on se tient aux étapes essentielles.

Ces processus ont fait l'objet de descriptions documentées et l'application SIHA programmation est construite autour de leur déroulement pour établir les plannings des procédures à prévoir.

2.2.3.1. Les macro-processus d'achat pour les MAPA ne diffèrent pas des processus généraux de l'achat

Les différentes phases du macro-processus de prise en charge d'un besoin par la SDA sont indépendantes du choix de la procédure qui relève de la stratégie d'achat.

Figure 2 : Macro processus d'achat



Source : IG

2.2.3.2. Lorsqu'elle est conduite par la SDA, la procédure s'inscrit dans un processus général mais les MAPA conservent des particularités.

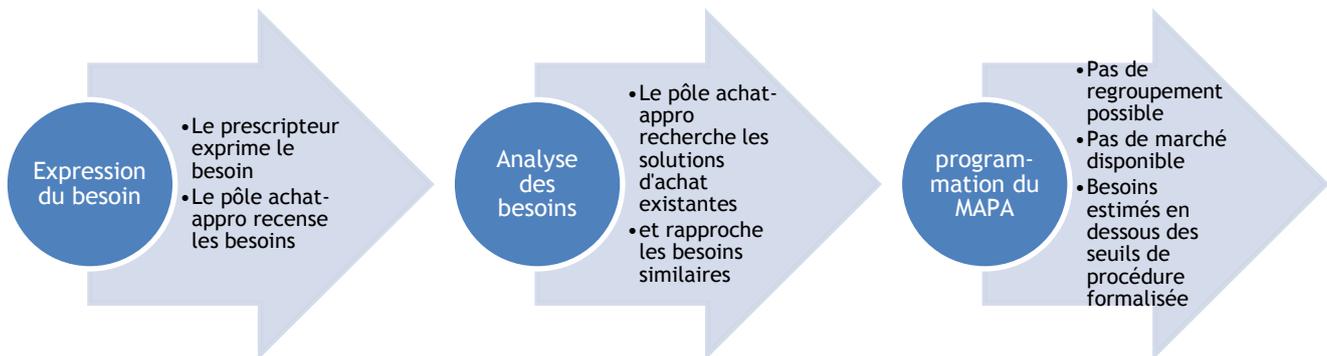


Source : IG

2.2.3.3. Pour un besoin nouveau, les processus amont relèvent des directions opérationnelles (DO)

Dans le cas général, les services opérationnels sont invités à faire part de leurs besoins d'achat auprès du service de leur direction qui fait l'interface avec la DFA¹⁸. La décision de recourir à une procédure adaptée intervient dès lors qu'un besoin, éventuellement associé à d'autres demandes de même nature, ne peut pas être satisfait par un marché existant et relève d'un des cas prévus par la réglementation pour ne pas utiliser de procédure formalisée.

Figure 3 : Processus de recours au MAPA au sein d'une direction opérationnelle



Source : IG

2.2.3.4. Les MAPA sont ensuite passés par la SDA ou par la DO en fonction de leur montant

Les règles de partage des compétences en matière d'achat sont précisées par les contrats de service passés par les directions avec la Direction des achats. Ces contrats de service indiquent les seuils au-dessus desquels les achats sont pris en charge par la DFA et les domaines sur lesquels les directions opérationnelles ont conservé la responsabilité de leurs achats indépendamment des montants (cf. annexe 3).

¹⁸ Les directions opérationnelles ont créé ou désigné en leur sein un service jouant le rôle d'interface avec la DA au moment de la création de celle-ci. Ces pôles de coordination achat-approvisionnement (PCAA) prennent différentes dénominations au sein des directions en fonction des attributions qui sont les leurs. On en trouve la définition dans les contrats de service :

Il est le correspondant de la DA au sein de la DO : il coordonne le réseau de prescripteurs et pilote le suivi de l'activité achats marchés au sein de sa direction.

Ses missions sont les suivantes :

- *il assure le suivi des marchés : il tient à jour la programmation des marchés et s'assure de leur validation budgétaire ; il suit, en liaison avec les bureaux prescripteurs les renouvellements de marchés. Il participe aux réunions de bilan des marchés ;*

- *il est responsable de la mise à disposition des enveloppes « marchés » dans ALIZE auprès des services approvisionneurs*

- *il assure la passation des MAPA < 90k€ HT (ou < 25 K€, selon les termes du contrat de service)*

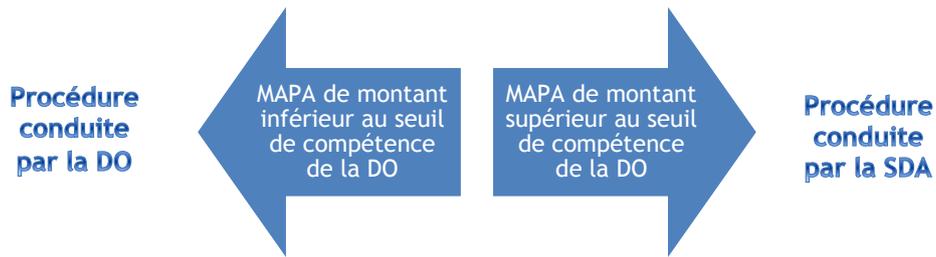
- *il est responsable de l'introduction des projets de délibérations dans ALPACA (Paris Délib'), en lien avec le BCS*

- *il est destinataire des documents transmis par la DA (fiche stratégie achat, DCE, barème de notation des offres, grille d'analyse des offres, rapport d'attribution) selon le circuit de validation défini en interne par la direction : envoi aux prescripteurs avec copie systématique au pôle achat-appro ;*

- *il participe aux réunions de revue de programmation, de mise en œuvre d'un nouveau marché, de suivi de l'exécution de l'insertion sociale et de bilan qualité.*

Les directions opérationnelles ne sont pas tenues d'informer la DFA des marchés passés en dessous de ces seuils. La décision de faire remonter leur besoin leur appartient.

Figure 4 : Répartition des compétences pour la passation des MAPA

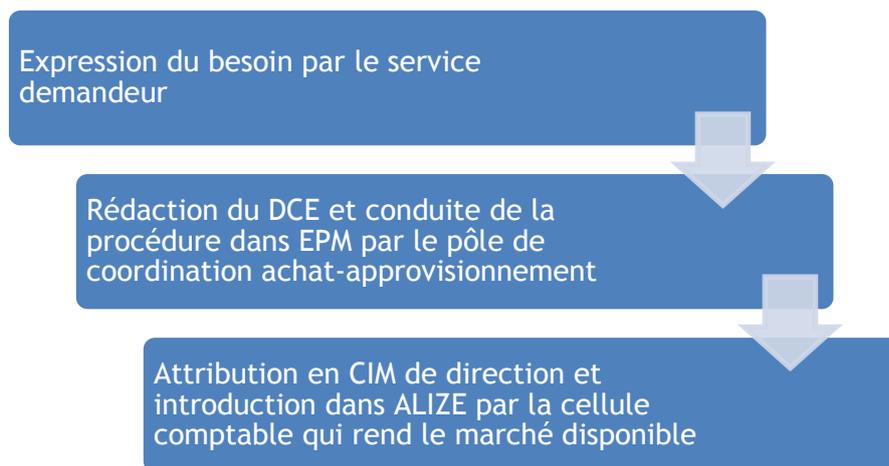


Source : IG

La transmission d'informations relatives aux procédures à mettre en œuvre est effectuée à l'occasion des réunions de programmation qui ont lieu à un rythme variable en fonction des enjeux présentés par les achats à mettre en œuvre. Ces réunions sont organisées par chaque CSP de la SDA avec les directions avec lesquelles elles sont en relation régulière et peuvent associer d'autres CSP intéressés. Les PCAA, correspondants de la SDA, réunissent et transmettent l'information émanant des DO. Ces réunions peuvent être semestrielles ou annuelles, voire être beaucoup plus fréquentes si le nombre de procédures en cours ou à lancer traduit un flux régulier et important. En l'absence d'outil informatique unique de programmation (cf. ci-dessous 3.3.2), chaque CSP construit un planning de travail tenant compte des besoins nouveaux des directions et du suivi des marchés en cours dont le renouvellement doit être anticipé. Les réunions de programmation peuvent conduire à adapter les règles de répartition selon la charge de travail supportée par les services et l'urgence liée à la mise à disposition du marché.

2.2.3.5. Hors de la DFA, les processus de passation des MAPA peuvent prendre différentes formes :

Figure 5 : Passation d'un MAPA dans une direction où l'achat est centralisé



Source : IG

Le plus souvent, le pôle de coordination achat-approvisionnement (PCAA) centralise l'expression des besoins ; cela permet de répartir les demandes entre celles qui peuvent trouver satisfaction par l'utilisation d'un marché transversal ou de remonter à la DFA pour être regroupés avec les besoins de même nature émanant d'autres directions, ou enfin donner lieu à la passation d'un MAPA par la direction. En ce cas, le PCAA tient lieu de service expert pour la conduite de la procédure, ses liens avec la DFA permettent la

circulation de l'information, en particulier à l'occasion des réunions de programmation des procédures à venir.

Ce schéma n'est pas généralisé, dans certaines directions le PCAA n'est pas nécessairement informé des achats réalisés par d'autres entités de la direction, il peut jouer un rôle limité dans la préparation de la consultation (visa des DCE) ou n'intervenir qu'au moment de la réunion de la CIM, le cas échéant.

Figure 6 : Passation des MAPA dans les directions où l'achat est éclaté



Source : IG

Ces modes de répartition des tâches varient également en fonction du montant des marchés, les achats inférieurs au seuil de dispense de procédure sont plus souvent réalisés directement par les services utilisateurs alors que les procédures au-dessus de 25 K€ sont centralisées au sein de la direction, sauf exception. La nécessité de recourir à EPM favorise le regroupement des procédures auprès d'une entité centralisée.

3. DES RISQUES AUX CONSEQUENCES MOINDRES QUE POUR LES PROCEDURES FORMALISEES, MAIS DONT LA MAITRISE EST PLUS COMPLEXE

3.1. Recenser les risques portant sur les MAPA

3.1.1. Les principaux processus à prendre en compte

Un travail de cartographie des risques comporte une phase d'identification et de définition qui doit être suivie d'une évaluation visant à déterminer l'impact de chaque risque sur la réalisation des objectifs recherchés. La mission s'est limitée à établir une liste de risques potentiels sans être en mesure d'en évaluer objectivement la portée et la fréquence puis de les hiérarchiser (cf. tableau 7).

Un travail plus précis reste à faire dans le cadre de la démarche préconisée par l'IGVP dans le rapport d'étude sur la cartographie des risques et le contrôle interne à la Ville de Paris (n°16-12-01). La maîtrise des risques nécessite la participation réelle des services impliqués dans la mise en œuvre des objectifs de la collectivité afin de les classer et d'établir des priorités dans la conception des contrôles à mettre en œuvre. Il est nécessaire de concentrer les moyens disponibles là où les risques sont plus importants et d'admettre une acceptation des risques graduée en regard de leurs conséquences possibles.

Dans cette approche, les MAPA s'intègrent dans l'ensemble des marchés et la pondération qu'il convient d'accorder aux procédures formalisées, pour lesquelles les conséquences en termes de mobilisation de moyens et d'impact sur les services opérationnels sont beaucoup plus lourdes, emportera le plus souvent la priorité.

La présentation faite dans le tableau 7 vise à lister des risques possibles en les rattachant à des phases de processus auxquelles ils peuvent apparaître et/ou être décelés par un contrôle interne spécifique visant à en réduire, voire supprimer, la possibilité ou l'impact.

Le processus de passation des MAPA a été divisé en quatre sous-processus auxquels ont été associés trois niveaux d'objectifs découlant des objectifs stratégiques assignés aux marchés. Des risques pouvant potentiellement s'opposer à leur réalisation ont été énumérés et reliés aux sous-processus de mise en œuvre.

Le recours aux MAPA répond, dans différentes circonstances, aux risques touchant les marchés formalisés parce qu'ils offrent plus de souplesse, permettent de mieux cibler les candidats susceptibles de répondre à des projets d'ampleur limitée ou d'obtenir des conditions d'exécution plus favorables. Il est logique de tenir compte de l'importance relative des risques attachés aux processus de mise en œuvre des MAPA mais aussi de rappeler que leur utilisation présente des opportunités dont il doit être tenu compte dans l'appréciation des moyens à mettre en place pour leur gestion¹⁹.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DAJ apporte le commentaire suivant :

La souplesse dont on parle est essentiellement liée au niveau de publicité exigée ainsi qu'aux obligations liées à l'information des candidats non retenus. On retiendra que les nouveaux textes applicables à la commande publique ont créé une nouvelle procédure (la procédure concurrentielle avec négociation) qui introduit la négociation dans la procédure et qui vient pallier les carences et la rigidité de la procédure d'appel d'offres.

¹⁹ Le contrôle des risques vise à maîtriser ou éviter les événements qui peuvent s'opposer à l'atteinte des objectifs fixés, mais également à dégager les opportunités qui peuvent au contraire favoriser leur réalisation.

Tableau 7 : Typologie de risques associés aux processus de mise en œuvre des MAPA

PROCESSUS	CATEGORIES D'OBJECTIFS			SOUS-PROCESSUS	RISQUES
	OPERATIONNELS	REPORTING	CONFORMITE		
Prise en compte du besoin	L'expression de besoins doit permettre le fonctionnement régulier des services dans des conditions de bonne gestion des finances de la collectivité	Les besoins réguliers doivent pouvoir être suivis par le système d'information pour bâtir la programmation des marchés	Les droits d'exclusivité des fournisseurs et les modalités de calcul du montant des besoins à prendre en compte doivent être respectés	Préciser le besoin	Recensement incomplet, délais trop contraints / Exigences excessives / Besoins mal évalués, mal exprimés
	Rechercher la performance économique par une étude préalable de l'offre, prise en compte des opportunités en matière d'achat responsable social et environnemental	Disposer d'une base de données fiable et exhaustive pour aider à la décision	La procédure doit être adaptée au contexte dans le respect des principes de la commande publique, les règles spécifiques applicables à l'achat prévu doivent être respectés	Confronter le besoin aux supports d'achat existants	Défaillance de la connaissance des marchés en cours ou programmés / spécificité non justifiée du besoin
Arrêter une stratégie d'achat			Programmer un MAPA pour répondre au besoin	Non respect de l'exclusivité d'un fournisseur / "sauvonnage" des prestations / sous-estimation du montant	
Passer le MAPA			Déterminer l'entité responsable de la passation du MAPA	Non respect des règles de répartition DO-DFA ou des règles de compétence au sein d'une DO	
	Simplifier et professionnaliser le travail des acheteurs tout en ayant des exigences plus fortes sur le contenu des marchés	Disposer d'un outil fiable pour rédiger les DCE et conduire les procédures	Étudier le marché fournisseurs	Manque d'adaptation au marché fournisseurs / non prise en compte de l'innovation / faible ouverture à la concurrence	
Utiliser le MAPA	Faciliter les relations entre les titulaires de marchés en rationalisant et en simplifiant l'approvisionnement et les commandes	Disposer d'une base de données comptable fiable et exhaustive des marchés passés ; disposer d'un outil d'analyse des achats et d'un outil d'approvisionnement	Valider la stratégie d'achat	Déterminer les contraintes juridiques	Non respect des seuils de procédure / restrictions injustifiées à la mise en concurrence / stratégie favorisant un candidat
			Rédiger le cahier des charges techniques	Perte d'opportunité : potentiel social ou environnemental non pris en compte ou non suivi d'effet	
			Rédiger le DCE	Lancer une procédure d'achat allant à l'encontre des objectifs de la Ville / ne pas détecter des irrégularités	
			Conduire la procédure de consultation des entreprises	Imprecisions / erreurs techniques / oublis / clauses visant à favoriser un, ou des, candidat(s)	
			Attribuer et notifier le marché	Documents contradictoires / clauses favorisant un, ou des, candidat(s) / exigences irrégulières faites aux candidats	
			Introduire le marché dans ALIZE	publicité insuffisante / infructueux / délais excessif / irrégularités / favoritisme / contentieux de procédure	
			Mettre le marché à disposition des services utilisateurs	Choix d'une offre inappropriée / irrégularités / favoritisme / contentieux d'attribution	
			Exécuter le marché	Mauvaise saisie des données du marché / pièces incomplètes	
			Faire le bilan du marché	Marché mal dimensionné / catalogues non accessibles / utilisateurs mal informés des conditions d'utilisation	
				Mauvaise exécution / non respects des clauses ou du BPU par le fournisseur / avenants excessifs / pénalités inapplicables	
				Responsabilité des défauts d'exécution non imputables / erreurs du cahier des charges non prises en compte pour l'avenir	

Source : IG

La mise en œuvre de contrôles internes sur les processus de passation des MAPA peuvent être effectifs dès lors que les responsabilités des services opérationnels sont bien établies et que des compétences juridiques suffisantes sont présentes pour assurer la bonne réalisation des procédures et du contenu des documents de consultation. La mise à disposition d'outils informatiques transversaux permet aussi d'apporter une qualité équivalente aux achats qu'ils soient décentralisés ou effectués par une direction spécialisée.

Pour faire face aux risques présentés dans le tableau 7 il est utile de disposer d'une vue large des achats de la Ville et de pouvoir rapprocher aisément et systématiquement les besoins et les projets d'achat en cours, ce qui nécessite une organisation centralisée permettant une vision globale de la commande publique. La spécialisation des personnels au sein d'unités dédiées à l'achat permet la mise en œuvre de procédures plus performantes et mieux respectées, offrant de meilleures garanties de conformité.

Le respect des objectifs de la Ville en matière d'achat doit pouvoir être vérifié en amont et évalué en aval. Cela nécessite la centralisation de l'information, dont la réalisation doit pouvoir s'appuyer sur l'automatisation et l'exhaustivité des collectes de données. Il faut pour cela s'appuyer sur un système d'information performant et des utilisateurs réguliers et bien formés aux outils mis à leur disposition.

Les entretiens menés par la mission montrent que les MAPA sont en général soumis à peu de contrôles en amont des consultations, moins encore lorsqu'ils sont en dessous du seuil de 90 K€ qui ne nécessite pas leur passage en Commission interne des marchés²⁰ (CIM). Les outils informatiques restent peu contraignants et n'apportent qu'une sécurisation relative de la mise en œuvre des procédures mais apparaissent malgré tout trop complexes aux utilisateurs occasionnels qui cherchent à les contourner.

Un équilibre entre souplesse d'utilisation et solidité du contrôle interne doit être trouvé pour intégrer les MAPA dans une maîtrise globale des risques de la commande publique de la collectivité.

3.2. Le respect des objectifs opérationnels d'achat de la collectivité donne aux MAPA un rôle charnière

3.2.1. La centralisation permet un meilleur contrôle des risques s'opposant à la performance de l'achat

L'objectif d'approvisionnement régulier et de réalisation des prestations et opérations de maintenance dans des délais rapides est souvent prioritaire puisqu'il est dicté par la nécessité de mettre en œuvre les missions qui sont celles de la collectivité. L'achat doit de plus être performant, économe dans sa mise en œuvre et favorable économiquement pour atteindre le meilleur rapport qualité-prix.

Les réponses apportées par la centralisation des achats au sein de la DFA en ce sens sont nombreuses :

- risque de rupture d'approvisionnement : les marchés et accords-cadres à bons de commande ou remise en concurrence permettent de disposer de dispositifs d'acquisition permanents assurant la régularité de l'achat sous les deux

²⁰ Les commissions internes des marchés, constituées dans les directions et les mairies d'arrondissement, sont compétentes pour les marchés et accords-cadres supérieurs à 90 K€ pour l'ouverture des plis, la sélection des candidatures en procédure restreinte et le classement des offres pour les MAPA supérieurs à 90 K€.

significations de ce terme : mise à disposition d'outils permettant de passer des commandes à rythme régulier tout en assurant la régularité juridique de l'achat ;

- risques liés à la prise en compte des besoins : la très grande extension des achats couverts permet de satisfaire des besoins très variés, pouvant souvent répondre aux imprévus d'un service en se rattachant aux demandes antérieures d'autres prescripteurs ;
- risque de non-maitrise des délais de procédure : la programmation globale des procédures permet de faire face aux nécessités de planification à un horizon de deux ans pour les procédures complexes et le renouvellement des marchés transversaux ;
- risques liés aux relations fournisseurs : l'existence d'une structure de coordination de l'accès à la commande publique simplifie les relations avec les fournisseurs et permet de conduire de manière rationnelle et progressive la dématérialisation des consultations et de l'approvisionnement ;
- risques liés à l'évolution rapide des règles d'achat : les évolutions rapides des règles de la commande publique et la complexité des procédures introduites au cours de la dernière décennie ont été intégrées beaucoup plus aisément par l'organisation de l'achat adoptée par la Ville ;
- risques de non-respect de l'achat responsable : l'achat responsable a pris forme parce qu'il est défini, organisé et suivi par une entité responsable unique. Les MAPA sont rarement susceptibles d'intégrer des clauses sociales et plus fréquemment des clauses environnementales, toutefois la mission a rencontré des exemples de mise en œuvre.

Parce qu'elle concentre les moyens là où les risques qui peuvent s'y opposer sont les plus significatifs, l'organisation adoptée donne plus de garantie de réalisation des objectifs opérationnels de la Ville.

3.2.2. Mais les MAPA sont un complément nécessaire pour répondre à certains risques des procédures formalisées

Si l'action de la SDA permet de répondre aux principales attentes de la Ville, elle ne peut couvrir l'ensemble des problématiques et répondre rapidement à tous les besoins, le regroupement des achats dans des marchés transversaux peut trouver à présenter plus de risques d'inadaptation de l'achat lorsque prévaut une logique d'opération clairement individualisable.

Une série de risques justifie le fait qu'il est utile de laisser aux DO la possibilité de passer des MAPA :

- risque délais : la SDA doit faire face à une programmation lourde et ne dispose pas toujours de ressources humaines suffisantes pour prendre en charge dans l'urgence les MAPA justifiés par des besoins non planifiables, dictés par des circonstances imprévues ou par des décisions politiques répondant à des situations nouvelles²¹ ;
- risque compétences : certaines compétences techniques très spécifiques, nécessaires pour conduire les procédures d'achat de secteurs très spécialisés²², ne

²¹ Cf. exemple au § 2.1.3.2

²² Exemple : réparation d'instruments de musique.

peuvent se situer que dans les DO et leur transfert dans les CSP ne se justifierait pas faute de volume d'activité achat dans leur domaine justifiant leur présence ;

- risque prix : pour atteindre un volume justifiant un marché transversal, un marché doit limiter les précisions sur les prestations afin de rester ouvert, et fait porter sur le prestataire des contraintes d'adaptation à la commande qui lui sera finalement adressée. Ces incertitudes sont couvertes par les prix²³ ;
- risque qualité : les marchés et accords-cadres à commande formalisés donnent une trop grande place au critère prix et ne permettent pas d'apporter des précisions visant un objet délimité puisqu'ils couvrent des besoins larges, en découle un risque de moindres garanties de qualité²⁴.

3.3. Le reporting sur les MAPA est plus complexe que sur les autres achats

3.3.1. EPM, un outil de contrôle interne qui comporte des insuffisances

EPM (Élaboration et Passation des Marchés) est l'outil choisi par la collectivité parisienne, a été déployé progressivement entre 2008 et 2009, pour gérer l'ensemble de la procédure d'élaboration et de passation des marchés supérieurs à 4 000 € HT.

Il intègre dans son champ de compétence l'ensemble des types de procédures susceptibles d'être retenues par les acheteurs de la collectivité (appels d'offres, procédures concurrentielles avec négociation, concours, dialogue compétitif, accords-cadres, procédures adaptées...).

Il met à disposition des services instructeurs différents modules (blocs fonctionnels), articulés autour d'un formulaire amont comprenant les données essentielles et caractéristiques principales de la consultation, et qui permet de réaliser un ensemble cohérent d'activités : définition de la consultation, aide à la rédaction des pièces administratives, publicité, consultation, dépouillement et attribution des marchés. De ce fait, il contribue à la sécurisation juridique des procédures grâce à la prise en compte des évolutions réglementaires des textes relatifs aux marchés publics.

Aucun contrôle de cohérence des éléments saisis par le rédacteur du marché n'est assuré par EMP. L'application pointe les champs bloquants et assure un déroulement logique de la procédure (le passage d'un écran de saisie à un autre est conditionné par les données renseignées en amont). Aucun autre contrôle embarqué entre deux champs d'un même écran n'est prévu dans EPM.

En fin de procédure, l'application déverse un flux d'informations vers ALIZÉ (outil budgétaire et comptable de la collectivité), permettant de créer et de rendre actif en exécution le marché généré²⁵. Cependant, ce flux est rarement exploité par la DFA, celle-ci anticipant dès l'attribution du marché l'intégration manuelle de celui-ci dans ALIZÉ à partir des documents disponibles dans EPM.

Le bureau du droit des marchés publics de la DAJ administre l'application EPM pour le compte de la collectivité parisienne : il gère les droits d'accès des acheteurs, organise leurs formations sur l'outil, constitue le support technique des directions en cas de

²³ cf. 2.2.2.1

²⁴ idem

²⁵ Voir à l'annexe 5 un descriptif plus précis des fonctionnalités d'EPM ainsi que de la liste des champs interfacés.

dysfonctionnement applicatif et contribue à l’homogénéisation des documents supports des procédures de passation des marchés (évolution des canevas et des clausiers...) afin de mettre à disposition des utilisateurs des supports simplifiés et fiables. Le bureau constitue le support technique du SGCAO de la DAJ, en réalisant à partir d’EPM les extractions d’informations nécessaires à l’analyse des marchés par la Commission d’Appels d’Offres)

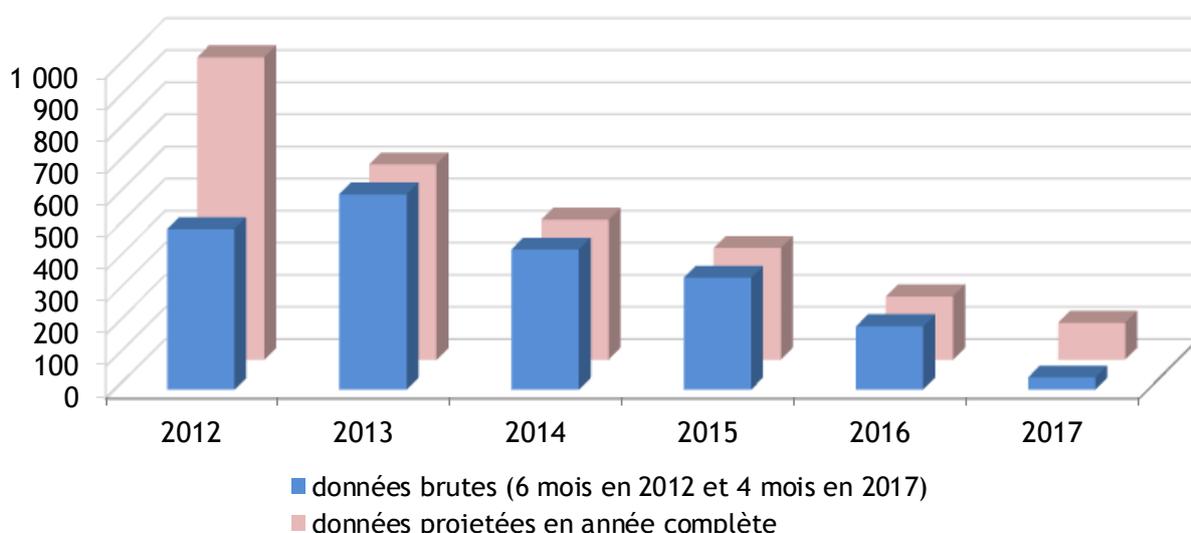
EPM n’est en revanche pas utilisé comme un outil de reporting. Ainsi, il n’intègre pas dans ses objectifs premiers la fiabilisation des données saisies. Les vérifications de la qualité des éléments renseignés sont réalisées en conséquence a posteriori en dehors de l’outil, à partir de tableaux de recensement produits sous Excel et transmis pour validation aux directions opérationnelles, notamment à l’occasion des prévisions de communication à l’exécutif parisien. Il ne génère aucun tableau de bord (pas d’infocentre existant / exploité), les extractions ponctuelles qui peuvent être demandées étant soumises à la DSTI.

3.3.2. Le SIHA n’a pas apporté ce qui était attendu de lui

Le système d’information dédié à l’achat de la collectivité parisienne, développé afin de doter d’un outil commun l’ensemble des acteurs des processus achats et approvisionnement, dispose de deux volets :

- un volet Programmation, déployé en 2012, dont l’objectif initial était de faciliter la programmation des achats en organisant la collaboration entre les directions opérationnelles et la direction des achats de l’époque ;
- un volet « Approvisionnement », déployé en 2013, permettant de faciliter et de sécuriser les commandes par l’intermédiaire de la mise à disposition de catalogues électroniques (visibilité sur les marchés existants, fonction de saisie des réceptions générant le service fait dans Alize et outils de pilotage des achats permettant de mieux connaître le détail des commandes et des réceptions). Il donne satisfaction et s’enrichit régulièrement.

Graphique 14 : Évolution du nombre de programmations (tous types de marchés confondus) saisies dans le SIHA programmation par les CSP Achats de la DA/DFA



Source : IG - Données Sequana

Si les fonctionnalités du second volet semblent opérationnelles et utilisées, le volet « programmation » est à ce jour un échec. À la conception du projet SIHA, l'ambition affichée a été vraisemblablement trop importante, la volonté de suivi des marchés trop élevée et contraignante. L'appréciation négative faite par les utilisateurs porte sur le nombre trop important de dates et étapes, les calendriers de programmation trop complexes se révélant ingérables pour les acheteurs.

L'utilisation du SIHA programmation a décliné sur la période avec des saisies en baisse de 67% entre 2013 et 2016.

Afin de se réapproprié cette fonctionnalité essentielle d'organisation des achats, la Ville a souhaité faire évoluer l'application en simplifiant les saisies des calendriers par les acheteurs. Un développement de ces modifications fonctionnelles est prévu au cours de l'été 2017, pour une phase de test à l'automne et une généralisation en fin d'année. Compte tenu de la faible utilisation du SIHA Programmation, la mission n'a pas été en mesure de développer plus avant l'analyse de son fonctionnement.

3.3.3. L'intégration des marchés dans SEQUANA reste mal contrôlée, les recherches d'information sur les MAPA sont difficiles

EPM n'étant pas à proprement parler intégré au socle SAP, un flux d'échanges de fichiers (interfaces) est organisé entre les deux systèmes :

- Un flux d'EPM vers ALIZÉ, dès lors que l'écran d'attribution du marché dans EMP est validé. Les données de marchés extraites d'EPM sont alors produites dans un fichier afin d'être intégrées dans une table spécifique ALIZE. Une transaction dédiée dans ALIZÉ permet ensuite de créer le marché, les écrans de cette transaction étant pré-alimentés par les données transmises d'EPM et à compléter par des éléments supplémentaires nécessaires. Dès lors, le marché est rendu « opérationnel » et pourra être utilisé par les services.

Le fichier produit par EPM est quotidien (en soirée) et intégré dans ALIZÉ le lendemain matin. Une équipe Sequana dédiée au suivi des interfaces veille à la bonne intégration des données.

- Un flux d'ALIZÉ vers EPM, le premier informant le second de la fin d'exécution financière du marché pour une clôture de celui-ci dans EPM.

Dans la pratique, et en faisant valoir la nécessité d'une mise à disposition rapide du marché auprès des directions en vue de son exécution, la DFA n'attend pas le flux d'intégration automatisé quotidien pour créer le marché dans ALIZÉ. Son pôle Coordination des Approvisionnements, en charge de la mise à disposition opérationnelle des marchés dans l'outil de gestion comptable, ressaisit l'intégralité des éléments du marché, à partir des informations saisies et des documents générés dans EPM. Les champs non interfacés avec EPM sont par ailleurs complétés à cette occasion. Ce travail de reprise systématique accroît ainsi la charge de travail des agents et la potentialité d'une saisie erronée.

3.4. Les risques de ne pas respecter les objectifs de conformité ne sont pas maîtrisés dans toutes les situations

3.4.1. Les risques juridiques liés à la computation des seuils sont mal contrôlés

Le choix de la procédure est fonction de la nature ou du montant de l'achat. Lorsque la justification d'un MAPA tient au seuil, le mode de regroupement des besoins est déterminant pour estimer si l'on se trouve en deçà ou au-dessus du seuil autorisant ce mode de passation. Ce calcul est fait au niveau de regroupement défini par la collectivité (cf. ci-dessus 1.1.1).

Il faut de plus tenir compte de la catégorie d'achat. Aujourd'hui la Ville se réfère à une nomenclature²⁶ mise à disposition en 2013 inadaptée sur certains items pour lesquels des évolutions de l'offre ou de la demande appellent des modifications. Il semble normal de réviser ce type d'outil en regard de son utilisation effective : des catégories d'achat apparaissent inutilisées alors que d'autres pourraient être précisées. La vision de départ était dictée par les utilisateurs ; avec l'expérience acquise, elle gagnerait en opérationnalité si la structuration du marché fournisseurs était mieux prise en compte.

Le risque de sous-estimation ou de redondance des procédures n'est pas totalement contrôlé :

- il n'y a pas de vérification par le numéro de nomenclature sur l'éventuelle nécessité de faire un regroupement de MAPA dans la FSA (fiche stratégique achat utilisée par les CSP pour validation des choix contractuels et de procédure) ;
- les DO ne disposent pas d'une requête prédéfinie sur le décisionnel ALIZÉ pour vérifier si des achats ont été effectués au sein de la collectivité dans la même catégorie dans l'année précédente ;
- la nomenclature peut être utilisée de manière inappropriée ou faciliter la dispersion des besoins pour abaisser le niveau des besoins.

3.4.2. Les utilisateurs occasionnels d'EPM ne cherchent pas toujours à bénéficier des fonctionnalités de contrôle interne de l'outil.

EPM apporte une garantie de qualité de rédaction des pièces de marché et de conduite de la procédure de consultation des opérateurs économiques, mais c'est un outil qui demande une formation préalable et sa fréquentation régulière est nécessaire pour acquérir l'aisance qui permet de tirer avantage de son utilisation. De ce fait, les services dont les besoins sont irréguliers et pour des montants peu élevés chercheront à s'en servir le moins possible.

Il est possible d'y recourir pour des consultations à partir de 4000 €²⁷, mais ce n'est pas obligatoire. Le passage par l'application peut consister à intervenir après l'attribution pour intégrer les informations suffisantes pour obtenir un numéro de marché qui sera ensuite transféré dans ALIZÉ pour permettre les commandes. Il est également possible de créer directement un marché dans ALIZÉ en fournissant un numéro de marché au format accepté par l'application.

Les documents de consultation sont en général rédigés sans recourir aux trames fournies par EPM, jugées complexes, et les services acheteurs prennent pour modèle des documents utilisés pour une précédente consultation qu'il est facile de copier dans l'application. L'alternative à l'utilisation de l'application est, au final, l'achat sur bon de commande simple, toujours possible en dessous du seuil de dispense de procédure de 25 K€

Les risques liés à la rédaction des pièces ou à la conduite des procédures, fussent-elles de conception très simple, ne sont donc pas toujours couverts par l'utilisation d'EPM.

²⁶ Voir l'annexe 6

²⁷ Ce qui correspond au seuil à partir duquel les achats sans formalité préalable devaient être passés avec une procédure adaptée lorsque l'application a été développée, il est aujourd'hui de 25 K€.

3.4.3. Le délit de favoritisme dans les MAPA ne fait pas l'objet d'un contrôle spécifique

Le délit de favoritisme consiste à procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les concessions. Il vise à permettre à un candidat d'obtenir un marché en traitant les autres candidats de manière inéquitable, voire en dissuadant la concurrence par des clauses ou des modalités de consultation anormalement restrictives.

Ce type de dérive peut avoir pour cause la corruption, c'est-à-dire la recherche d'une contrepartie obtenue au bénéfice de l'autorité qui attribue le marché et au détriment de la collectivité. Elle peut aussi découler du désir du prescripteur d'éviter d'avoir à changer de fournisseur et remettre en cause ses habitudes de travail.

Les MAPA sont susceptibles d'être utilisés pour favoriser des prestataires d'autant plus facilement qu'ils peuvent être soumis à des publicités réduites, voire à de simples consultations sans publication, et laissent plus de liberté de négociation avec les candidats.

Il n'existe pas, à la Ville de Paris, de dispositif précis de prévention du risque de cette catégorie de risques pour les MAPA, en particulier lorsqu'il sont passés en dessous du seuil de 90 K€. Les procédures sont construites pour assurer la régularité formelle et le respect de critères d'attribution garantissant la performance de l'achat, mais il n'y a pas de prise en compte des situations dans lesquelles les candidats bénéficient d'un contexte qui les favorisent sans que cela puisse apparaître dans le déroulé de la consultation.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte le commentaire suivant.

Il n'est pas exact que le délit de favoritisme dans les MAPA ne fait pas l'objet d'un contrôle spécifique. Ce contrôle s'exerce sous la responsabilité de la direction opérationnelle. La DPA a mis en place des processus de contrôle a priori (avec notamment les CIM) et a posteriori (avec notamment la vérification a posteriori de la liste des attributaires) pour prémunir la Ville du délit de favoritisme. C'est ainsi par exemple qu'un cas de conflits d'intérêt (non signalé par l'agent) a été décelé; l'agent a fait l'objet d'une suspension suivie d'un changement de service. Ces contrôles méritent d'être renforcés et surtout mieux documentés, ce qui sera fait dans le cadre de la mise en place du contrôle interne comptable et financier prévu par la récente note de service du Secrétariat général.

4. APPLIQUER AUX MAPA UN DISPOSITIF DE MAITRISE DES RISQUES ADAPTE

4.1. Répondre aux objectifs opérationnels

4.1.1. Redéfinir la répartition des MAPA selon les seuils de compétence DFA/DO

4.1.1.1. MAPA de fournitures et services entre 25 K€ et 90 K€

Une dizaine de directions se reposent aujourd'hui sur la DFA pour passer leurs marchés et n'assument que quelques procédures en dessous du seuil de 25 K€.

Pour les autres, la ligne de partage des compétences DO/SDA a été fixée à 90 K€. Certaines utilisent très modérément leur capacité à passer des marchés à procédure adaptée, dont la DILT, la DFPE, la DICOM ou la DASCO (hormis les MAPA par nature), et sont dans une logique de transfert vers la DFA de leurs marchés à échéance plus ou moins brève à l'identique des précédents.

Les marchés passés sur les budgets annexes ne semblent pas non plus présenter des singularités qui s'opposeraient à leur transfert, ceux de la DASES pour l'ASE correspondent à des catégories d'achat déjà très présentes à la DFA (parmi lesquelles la restauration collective ou les fournitures pédagogiques et ludiques). Les MAPA du Service des canaux sont dans le même cas. Les marchés des TAM sont à considérer à part puisque leur transfert est acté et se fait au rythme des nouvelles procédures.

Ce qui est constaté ci-dessus pour les marchés relevant de l'article 27 du décret du 25 mars 2016 (marchés sous le seuil des procédures formalisées) n'est pas étendu aux MAPA par nature et aux marchés pouvant être négociés sans publicité ni mise en concurrence préalables, pour lesquels la valeur ajoutée de la DFA serait très faible et qui peuvent être passés plus efficacement dans une logique de proximité. On peut, entre autres, conserver les MAPA relevant des services sanitaires et sociaux, éducatifs et culturels ou soins de santé à la DASCO, à la DAC, à la DJS ou à la DASES. Comme indiqué plus haut, ils relèvent d'autres méthodologies d'achat, répondant à d'autres enjeux.

Pour résumer ces propos, il n'apparaît pas de secteur pour lequel les MAPA de fournitures et de services ne pourraient pas être transférés à la DFA. Ils s'intégreraient dans un dispositif de contrôle interne bien structuré permettant le regroupement des MAPA dans des accords-cadres lorsque cela est justifié. Ce principe n'exclue pas les exceptions ponctuelles décidées d'un commun accord en réunions de programmation DO/DFA pour faire face à une urgence ou lorsque les enjeux sont limités et maîtrisés.

Recommandation 1 : Poursuivre le regroupement au sein de la DFA des MAPA de fournitures et services d'un montant supérieur à 25 K€.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DJS apporte les commentaires suivants :

La DJS n'est absolument pas favorable à la reprise par la DFA des MAPA de fournitures et de services compris entre 25 K€ et 90 K€, actuellement passés par ses services en raison du risque d'allongement des délais de passation.

Les achats concernés répondent, pour l'essentiel, à des sujets qui ne peuvent être anticipés et nécessitent une réponse urgente de l'administration.

L'enjeu en termes de rationalisation de l'achat reste limité, le nombre de ces MAPA s'établissant dans une fourchette comprise entre 9 et 15 marchés par an entre 2014 et 2016.

À titre d'exemple, ces MAPA ont porté sur la création d'un terrain multisports de jeu extérieur sur la friche Trulllot dans le 11ème arrondissement, la mise en place de

kakémonos sur le mobilier urbain à l'occasion de l'UEFA-Euro 2016 ou encore l'assistance à l'élaboration d'un design de service pour les équipements jeunesse.

Il est indispensable pour une direction opérationnelle comme la DJS de conserver cette capacité de réactivité et de souplesse, le risque "délais" identifié par les auditeurs se révélant trop élevé au regard des enjeux.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDCT apporte le commentaire suivant :

Pour les marchés à procédure adaptée de fournitures et services d'un montant supérieur à 25 K€ la DDCT fait appel à la Sous-Direction des Achats de la DFA et ce partage de compétences, qui réserve à ma direction la conduite de la procédure pour les seuls marchés d'un montant inférieur à 25 K€, donne toute satisfaction dans le cadre du contrat de service passé avec la DFA. La DDCT s'inscrit donc déjà dans la politique de regroupement au sein de la DFA de ces marchés à procédure adaptée comme le préconise cette recommandation.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DEVE apporte les commentaires suivants :

La DEVE n'est pas opposée à ce que la DFA reprenne par principe les MAPA supérieurs à 25K€. Toutefois, certains marchés répondent à des commandes très urgentes. Il est donc Indispensable qu'en accord avec la DFA et selon le plan de charge de cette dernière, la DEVE puisse passer certains de ces marchés notamment pour l'agence d'écologie urbaine et le service des sciences et techniques du végétal.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte les commentaires suivants :

La ligne de partage actuelle est : les MAPA d'un montant supérieur à 90 k€ relèvent de la DFA.

La DPA lance peu de marchés de fournitures en MAPA (3 en 2015) mais leur montant est régulièrement supérieur à 25 K€ (2 sur 3 pour cette année 2015). Le transfert de ces MAPA à la DFA n'est pas une solution pertinente, pour deux raisons :

-(les fournitures achetées répondent à un besoin ponctuel (fournitures et location de matériels événementiels ou location de bâtiments modulaires), ils ne peuvent être massifiés ;

- les délais de passation doivent être courts, en particulier dans le domaine événementiel mais aussi pour la mise en place de structures provisoires.

Pour les marchés de service, le maintien du seuil de 90 K€ reste légitime.

Ces MAPA passés par la DPA correspondent :

- soit à des missions de services associées à des travaux de moins de 500 K€ qui sont de la compétence de la DPA (cf. recommandation 3),

- soit à des marchés de maîtrise d'œuvre passés en procédure adaptée, et les marchés de maîtrise d'œuvre sont également de la compétence de la DPA.

Il faut également souligner que les services opérationnels regroupent au sein d'une même maîtrise d'œuvre, plusieurs opérations de même nature (ex: MOE pour la restructuration de deux locaux sociaux pour un montant de 33.600 €; mission de MOE pour la modernisation des menuiseries pour un montant de 31.500 €). Ce regroupement permet une économie de temps et de moyens, mais conduit à passer un marché au-dessus de 25 K€.

Le maintien du seuil de 90 K€ reste d'autant plus pertinent que, lorsque l'analyse des marchés passés au cours d'une même année montre qu'un besoin récurrent pourrait être

couvert par un accord-cadre, la DPA sollicite la DFA à cette fin. Ainsi, l'analyse faite par la DPA des MAPA passés en 2015 a montré que la passation d'un accord-cadre pour la réalisation de prestations de coordination dans le cadre d'installation de SSI serait pertinente, et une demande en ce sens a été adressée à la DFA.

Et comme le souligne le rapport, en page 23, la DPA passe tous les marchés de maîtrise d'œuvre dès lors qu'il y a au moins un architecte dans le groupement. Or, un grand nombre de ces marchés sont passés sous forme de MAPA, parfois inférieurs à 90 K€. Cette compétence doit être maintenue à la DPA.

Les prestations d'AMO prennent également la forme de MAPA : pour l'année 2015, un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la rénovation GNV du garage de Clichy, pour un montant de 62.000 €, ou encore l'AMO pour la construction de la piscine et du centre sportif Elisabeth). Ces prestations concernent des opérations à fort volet technique.

4.1.1.2. Réexaminer les exceptions aux principes généraux des contrats de service

D'autres directions peuvent passer des marchés de fournitures et services sans limitation de montant pour des catégories d'achat spécifiques car lors de la première campagne de contractualisation DO/DA il a été considéré que les relations avec le marché fournisseur relevait d'une approche professionnelle nécessitant des connaissances techniques particulières : la DILT pour les équipements vestimentaires, la DAC pour les instruments de musique ou la DEVE pour les végétaux.

Cet argument renvoie aujourd'hui à une répartition logique donnant à la DO le rôle de prescripteur et rédacteur du cahier des clauses techniques mais il n'est pas opposable au transfert de la conduite des procédures vers la DFA. De nombreux exemples comparables peuvent être pris dans les directions qui fonctionnent d'ores et déjà ainsi et le mouvement de transfert est largement engagé puisque la DFA passe des marchés de fourniture d'équipements vestimentaires et d'achat d'instruments de musique. La remise en cause de ces spécificités peut être faite pour toutes les procédures et donc les MAPA.

Les exceptions existantes, lorsqu'elles portent sur des objets précis, ont été déterminées lorsque la DA - avant la création de la DFA - ne disposait pas d'une maîtrise suffisante de son fonctionnement pour absorber l'ensemble des achats de la Ville. Aujourd'hui, les achats de végétaux (DEVE), les équipements vestimentaires et les achats d'instruments de musique doivent pouvoir être traités comme les autres catégories. Lorsque ces achats peuvent être réalisés sous forme de MAPA, les règles communes seront applicables et les DO pourront être amenées à conduire les procédures, en dessous de 25 K€, ou lorsque la programmation DO/DFA aura été arbitrée en ce sens.

Recommandation 2 : Revenir sur les exceptions à la centralisation appliquées à certaines catégories d'achats et leur appliquer les règles communes aux MAPA.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DEVE apporte les commentaires suivants :

La DEVE a effectivement conservé des prérogatives sur certaines catégories d'achats, notamment pour tous les marchés de végétaux, quelle qu'en soit la procédure. La DFA admet que la préparation des pièces techniques, financières et l'analyse des offres reviennent à la DEVE. L'analyse des offres des marchés de végétaux s'appuie essentiellement sur des visites en pépinières (sites de production) en Europe plusieurs fois dans l'année. Dès lors, la DEVE s'interroge sur la plus-value de la DFA sur ces consultations. De plus, la DEVE a renouvelé les gros accords cadre à bons de commandes de végétaux en 2017 tels que les marchés de sapins, d'arbres, de jeunes plants, de vivaces.

En 2018 seront attribués les arbustes. En d'autres termes si la DFA reprend ces marchés, le travail sur les nouvelles consultations ne sera à effectuer que dans 3 ans.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte les commentaires suivants :

Ce point concerne les directions pouvant passer des marchés de fournitures et services sans limitation de montant. C'est le cas actuellement pour la STEGC.

Accord pour mettre en place ces mêmes seuils pour la STEGC (90 K€ pour les MAPA de fournitures et services, 500 K€ pour les MAPA de travaux).

A noter que dans le domaine des fournitures, ce transfert a déjà été réalisé. Le renouvellement de l'accord-cadre à bons de commandes a été réalisé par la DFA courant 2017.

4.1.1.3. MAPA de travaux inférieurs à 500 K€

Les MAPA de travaux présentent une problématique différente parce que les montants en jeu sont d'un autre niveau et que les principes de regroupement des besoins relèvent d'une autre logique.

Les opérations de maintenance ou d'aménagement, ainsi que les modifications de portée limitées, effectuées sur des bâtiments ou des sites de l'espace public existants, gagnent à être passées sous une forme adaptée en utilisant une procédure très souple lorsque le montant des travaux à réaliser reste d'un montant limité, le seuil jusqu'à présent fixé à 500 K€ paraît pertinent sans être intangible. Il paraît bénéfique de pouvoir effectuer des mises en concurrence sur des cahiers des charges spécifiques et d'avoir la possibilité d'adapter les prestations par la négociation du contenu des prestations et des délais de réalisation avec les entreprises candidates, de même qu'il paraît utile de pouvoir attirer des prestataires de proximité, qui ne répondraient pas à des procédures demandant aux candidats de mobiliser des moyens plus importants.

Dans certains cas, des accords-cadres avec remise en concurrence peuvent répondre aux mêmes préoccupations, ils sont toutefois difficiles à concevoir et à faire vivre car les contraintes d'accès aux marchés subséquents peuvent être dissuasives et les entreprises renoncent parfois à candidater après quelques échecs qui ont pour elles un coût. Il est donc prudent de les mettre en œuvre progressivement sans remettre en cause la logique des MAPA par opérations.

Recommandation 3 : Conserver la répartition DFA/DO des MAPA de travaux autour d'un seuil de 500 K€

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DJS apporte les commentaires suivants :

La DJS partage pleinement cette recommandation de l'Inspection. Les MAPA de travaux compris entre 90 et 500 K€ relevant actuellement du périmètre de la DFA, cette recommandation induirait une réinternalisation à la DJS de ces marchés qui représentent la quasi-totalité des MAPA de travaux passés par la DFA pour la DJS (entre 20 à 25 marchés par an entre 2014 et 2016).

Ce transfert supposerait pour la DJS, au-delà de la rédaction et de la mise au point de ces marchés, de gérer les différentes étapes de la passation et de l'attribution, de créer et d'animer la Commission Interne des Marchés (CIM), pour les marchés supérieurs à 209 K€, de constituer les dossiers à adresser au contrôle de légalité et de gérer les éventuelles observations. Le suivi d'une telle recommandation nécessiterait alors l'étude d'un transfert de moyens de la DFA vers la DJS.

La mission d'audit précise que la recommandation 3 porte sur la conservation des dispositions existantes, la DJS et la DEVE n'est donc pas concernée par cette proposition qui s'applique à la DPA et aux directions pour lesquelles celle-ci assure la fonction bâtiment.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DEVE apporte le commentaire suivant :

Cette pratique existe aujourd'hui surtout à la DPA pour des raisons de souplesse et de proximité. La DEVE s'interroge sur cette recommandation et sur le fait qu'elle puisse concerner la DEVE pour la réalisation/rénovation de petits jardins.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte les commentaires suivants :

La DPA souhaite en effet le maintien de cette répartition qui permet de répondre avec efficacité aux enjeux de prix et de qualité des achats pour les travaux programmés : définition précise des besoins, mise en concurrence sur des opérations d'ampleur moyenne favorisant l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, etc.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA apporte les commentaires suivants :

Sur la répartition des MAPA de travaux entre la DPA et la DFA, je partage avec vous le souci de conserver une approche pragmatique qui permet de concilier à la fois le recours aux accords-cadres et la mise en place de MAPA.

> Il est indispensable de poursuivre le travail sur l'amélioration de la qualité des accords-cadres afin de réduire le nombre de MAPA quelle que soit la structure qui les passe : j'observe que le nombre de MAPA de la DPA entre 25 k€ et 209 k€ est de 209 en 2015 (d tableau p 24 du rapport) : le coût global de procédure (charge ETP + publicité) est un élément à intégrer dans l'appréciation du choix des procédures

> Je souhaite qu'une réflexion soit engagée sur l'évolution du seuil de 500 k€ défini lors de la création de la DA et de la négociation du contrat de service DPA/DA : pour ma part il me paraîtrait pertinent d'envisager un seuil à 209 k€ qui correspond à une plus grande formalisation des procédures (contrôle de légalité ...)

4.1.2. Définir avec souplesse les règles de répartition des MAPA dans les contrats de service.

4.1.2.1. Établir les règles de répartition à partir d'une analyse des achats

À l'occasion de la préparation des nouveaux contrats de service, pour ne pas déstabiliser les CSP dont la charge de travail est lourde et programmée très en amont, le seuil de compétence de la DFA peut être établi de manière évolutive après analyse des achats réalisés au cours des quatre dernières années et de projections sur deux ans. Les enjeux sont à déterminer à l'aide d'une cartographie mettant en avant les achats sensibles à transmettre en priorité. Les règles peuvent être fixées en fonction des catégories d'achat et en envisageant des transferts progressifs DO/SDA et en ouvrant la possibilité de dérogations aux principes généraux.

La répartition des MAPA est à envisager en tenant compte de la capacité des PCAA à passer des marchés pour lesquels la valeur ajoutée de la SDA n'est pas déterminante : l'achat est

ponctuel, le marché fournisseurs est limité, l'enjeu économique est faible, la DO dispose d'une meilleure capacité à respecter les délais.

La question des marchés subséquents s'inscrit dans cette problématique : il appartient à la DFA de passer les accords-cadres et il n'est pas illogique de donner la responsabilité aux DO d'en utiliser la base contractuelle pour passer les marchés subséquents²⁸. La règle ne peut cependant pas être uniforme et les modalités de répartition des interventions DO/DFA sont à adapter en fonction de l'accord-cadre dans la discussion de programmation.

Recommandation 4 : Prévoir une évolution progressive des répartitions des MAPA DO/DFA en fonction de la cartographie des achats réalisés au cours des quatre dernières années.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DEVE apporte le commentaire suivant :

La DEVE globalement souscrit à cette recommandation. Elle partage pleinement le premier paragraphe de la page 53: «La répartition des MAPA est à envisager en tenant compte de la capacité des PCAA à passer des marchés pour lesquels la valeur ajoutée de la SDA n'est pas déterminante : l'achat est ponctuel, le marché fournisseurs est limité, l'enjeu économique est faible, la DO dispose d'une meilleure capacité à respecter les délais». Elle considère par contre qu'il ne convient pas de laisser aux DO la responsabilité de passer les marchés subséquents pour lesquels la DFA a passé les accords-cadres. En effet, il est illogique que la DFA veuille récupérer les marchés de plus de 25K€ et souhaite dans le même temps transférer les MSAC aux DO alors que ces MSAC ont parfois des montants bien supérieurs.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte les commentaires suivants :

Mettre en œuvre les recommandations n°1 et 2 de manière progressive en fonction des catégories d'achats, et en ouvrant la possibilité de dérogation. La répartition DO/DA prendrait en compte la capacité des DO à passer des marchés pour lesquels la valeur ajoutée de la SDA n'est pas déterminante (ex : pour un achat ponctuel, un marché fournisseurs limité ou un enjeu économique faible).

Sur les 86 MAPA fournitures et services passés par le DPA en 2015 (graphique page 19 du rapport)

56 étaient d'un montant inférieur à 25 K€,

23 étaient compris entre 25 K€ et 90 K€,

7 étaient supérieurs à 90 K€ et inférieurs à 209 K€

Comme mentionné en réponse à la recommandation n°1, 97% de ces procédures concernent des prestations de maîtrise d'œuvre et sont très largement associées à des travaux d'un montant inférieurs à 500 K€. La DPA, compétente pour passer les marchés de maîtrise d'œuvre, souhaite le maintien du seuil de 90 K€.

Sur la recommandation n°2, un transfert progressif est en effet souhaitable.

Concernant les marchés subséquents, il faut souligner qu'ils sont pour la plupart déjà passés par la DPA.

²⁸ Entre 2013 et 2015, on constate une diminution notable du nombre de marchés subséquents (article 76) passés à la Ville (-14%, pour se fixer en 2015 à 1 082 marchés). En revanche, le cumul des montants maximums sur ces marchés progresse fortement (montant total multiplié par 2,4, pour se fixer à plus de 92 M€)

4.1.2.2. Aborder l'ensemble des marchés au cours des réunions de programmation.

En dessous des seuils de 90 K€ (fournitures et services), et 500 K€ (travaux) la programmation entre DO et DFA doit intégrer tous les MAPA. Les seuils doivent fixer une règle générale mais la programmation doit privilégier l'efficacité en termes de délais de procédure et de logique de regroupement progressif en fonction des compétences à mobiliser et des perspectives de transfert à terme.

La question des marchés subséquents s'inscrit dans cette problématique : il appartient à la DFA de passer les accords-cadres et il est possible de laisser aux DO la responsabilité d'en utiliser la base contractuelle pour passer les marchés subséquents. La règle ne peut cependant pas être uniforme et les modalités de répartition des interventions DO/DFA sont à adapter en fonction de l'accord-cadre dans la discussion de programmation.

Pour que les contrats de service déterminent des principes généraux sur la base de seuils en prévoyant des modalités souples d'application, il faut que les CSP disposent d'une information exhaustive des marchés nécessaires pour le fonctionnement des DO, cette information doit s'étendre autant que possible aux marchés inférieurs au seuil de 25 K€ puisque ces achats peuvent donner des indications sur des besoins futurs, être rapprochés à des demandes émanant d'autres prescripteurs ou provoquer le franchissement de seuils dans les catégories d'achat concernées.

Recommandation 5 : Partager l'information lors des réunions de programmation DO/DFA sur l'ensemble des marchés, quels que soient le montant et la direction prenant en charge la procédure d'achat.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDTC apporte le commentaire suivant :

La DDCT souscrit à cette recommandation de partage d'information lors des réunions de programmation avec la DFA sur l'ensemble des marchés y compris aux marchés inférieurs au seuil de 25 k€. En effet, ces marchés peuvent donner des indications sur d'éventuels besoins futurs, sur des demandes similaires d'autres directions ou sur le franchissement de seuils dans les catégories d'achat concernées.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DEVE apporte les commentaires suivants :

À l'article 4.1.2.2 il est précisé d'aborder l'ensemble des marchés au cours des réunions de programmation. Il convient donc de fournir une programmation à la DFA incluant tous les marchés même ceux inférieurs à 25K€. Pour des raisons essentiellement d'arbitrage de cabinets certains services à la DEVE voient leur programmation de ce type de marchés bousculée durant l'année. À ce titre il sera difficile à la DEVE d'avoir une programmation exhaustive notamment pour ces marchés en début d'année. Cependant, la direction établira une programmation de tous ces marchés à la DFA en début d'année comme d'habitude.

La DEVE est en accord avec cette recommandation. Ce partage doit toutefois être réciproque. Or, il arrive que lors de réunions certains CSP ne souhaitent pas dévoiler certaines informations relatives aux marchés. Informations apprises parfois en COPiS

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte le commentaire suivant :

Dans le cadre de l'amélioration de son contrôle interne, la DPA met actuellement en place un recensement des procédures de marchés à lancer au cours du semestre à venir. Ce projet s'inscrit dans une démarche de transparence et pour une meilleure prévention des risques. Il permettra de répondre à cette recommandation.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA apporte le commentaire suivant :

La recommandation 5 sur le partage de la programmation des MAPA des DO peut être envisagée dès les réunions sur la programmation 2018, ce qui permettra de disposer d'une vision exhaustive des marchés prévus et de ce fait d'une meilleure appréciation du respect des seuils de procédure. La gestion des évolutions de programmation qui interviennent en cours d'année apparaît plus complexe particulièrement si elles répondent à des demandes ou besoins urgents et/ou imprévus. La SDA s'engage à formaliser les grands principes de la doctrine en matière de computation des seuils, ainsi que la mise à jour de la nomenclature achats qui date de 2011, en relation étroite avec la DAJ.

4.1.2.3. Transférer à la DFA les moyens nécessaires à la réalisation des tâches transférées

Les DO qui ont conservé les volumes de procédures les plus importants sont également celles qui disposent des cellules d'achat les plus étoffées. L'affectation à la SDA des ressources humaines qui ne seront plus utiles au DO accompagnera les charges de travail transférées.

Les directions qui se trouvent dans une situation intermédiaire et passent peu de MAPA pourront transférer leurs procédures à la SDA, sans effet sur ses effectifs, en s'inscrivant de manière progressive dans la programmation des CSP, ce qui favorisera les gains de productivité.

Recommandation 6 : Prévoir les ressources humaines nécessaires pour accompagner les transferts de compétences en fonction du nombre et de la complexité des marchés concernés.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DEVE apporte les commentaires suivants :

Dans le même temps, le rapport précise qu'il convient de laisser aux DO la possibilité de passer des MAPA, que les DO doivent conserver des pôles achat de taille suffisante pour assurer leurs missions et que si les DO récupèrent les MSAC il convient d'avoir du personnel pour assurer cette charge. Il y a là une évidente contradiction. D'autant que pour la DEVE l'essentiel de la charge de travail induite par les marchés de végétaux restera de sa compétence.

La DEVE restructure la fonction approvisionnement qui est actuellement exécutée par le BCAA. Le transfert de la fonction approvisionnement des végétaux au Centre de Production Horticole (CPH) sera effectif le 6 novembre prochain, le BCAA conservant néanmoins le pilotage de la passation des marchés et le contrôle de leur exécution. Deux personnes actuellement au BCAA rejoindront le CPH. Le BCAA sera alors réduit à 5 personnes (2A, 1B, 1C et 1 CUI). Le transfert d'ETP à la SDA apparaît difficilement envisageable, au risque de fragiliser considérablement ce bureau, ce qui n'est ni dans l'intérêt de la DEVE, ni dans celui de la DFA.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte le commentaire suivant :

Ce point pourrait évoluer, s'il n'est pas donné suite à la recommandation n°1. En outre, des gains de productivité pourraient être trouvés en réinterrogeant l'organisation bipolaire de la sous-direction des Achats, qui conduit actuellement à une double validation des actes produits ainsi qu'à un contrôle à priori sur 100% de ces actes. Ce double contrôle a par ailleurs des effets sur les durées de procédure au sein de la SDA (cf. la remarque sur la partie 3.2 du rapport).

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA apporte le commentaire suivant :

Les recommandations 1, 2, 3, 4 et 6 ne pourront être mises en œuvre que progressivement comme vous l'écrivez dans un délai qui ne saurait être inférieur à 1 an et non 6 mois. Les échanges avec la DICOM ont commencé et cette démarche va se poursuivre avec d'autres DO à partir d'une analyse de la cartographie qui est à établir.

4.2. Améliorer la maîtrise des risques par le système d'information

4.2.1. Adapter les outils existants à la maîtrise des risques

4.2.1.1. Achever l'adaptation du SIHA programmation et l'ouvrir aux directions opérationnelles

Le SIHA doit permettre d'échanger sur l'ensemble des procédures, y compris les MAPA, pour optimiser la programmation des marchés et la répartition des attributions entre la DFA et les directions opérationnelles. Il permettrait aux services de consulter directement les programmations saisies sans constituer de tableaux de suivi ad-hoc, non harmonisés ou non actualisés suivant la version transmise.

Au cours des entretiens réalisés avec les services gestionnaires de marchés, il a été signalé une complexité importante de gestion des calendriers dans le SIHA programmation : chaque planning pour un marché comporte un grand nombre de dates à renseigner, la modification de l'une ayant pour conséquence la nécessité de modifier manuellement l'ensemble des autres dates. Cette lourdeur de gestion des plannings est notamment évoquée comme un frein à l'usage du volet programmation.

Ainsi, la refonte des calendriers, actée et livrable d'ici la fin de l'année, accompagnée d'une sensibilisation/(in)formation des directions à l'utilisation de ce module de programmation, doit permettre une réappropriation du SIHA programmation.

Recommandation 7 : Achever la mise en œuvre du SIHA programmation pour disposer d'un outil partagé d'organisation et de reporting des procédures achat.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DJS apporte le commentaire suivant :

Sur le principe, la DJS est favorable au partage, entre DO et DFA, de la programmation des marchés par le biais du SI Achats programmation. Comme le souligne le rapport, à ce stade, le caractère chronophage de la saisie des modifications de calendrier est un frein à l'utilisation de l'outil. Celui-ci pourrait se limiter à exposer les caractéristiques des consultations et les grands jalons du calendrier initial, afin de permettre un reporting en masse des consultations initialisées. Le calendrier réel détaillé figure, quant à lui, d'ores et déjà dans EPM.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA apporte le commentaire suivant :

La recommandation 7- simplification du SI Achats-Programmation- est d'ores et déjà engagée et pourra être effective sous 6 mois après formation et réappropriation de l'outil par tous les acheteurs et les DO.

4.2.1.2. Préciser les règles d'utilisation des nomenclatures dans ALIZÉ

La saisie des éléments du marché dans le transactionnel ALIZÉ, permettant de le mettre à disposition pour son exécution comptable, reste une opération principalement manuelle. Si quelques champs sont déversés d'EPM vers ALIZÉ, les agents chargés de contrôler ces informations renseignent eux-mêmes un grand nombre de champs (cf. annexe 5). Peu de

champs apparaissent bloquants à cette étape de création du marché dans ALIZÉ et peuvent être en contradiction les uns avec les autres²⁹.

Il est utile d'accompagner les gestionnaires dans leur saisie, en leur indiquant les modalités de renseignement des champs dans ALIZE (cf. annexe 5).

Pour ce faire, la DFA proposera, à moyen terme, un mode opératoire (ou l'agrégation des divers modes opératoires existants) destiné à l'ensemble des acheteurs de la collectivité parisienne, fixant ces modalités de renseignement nécessaires à la fiabilisation des informations recensées dans ALIZÉ et leurs concordances mutuelles. Pour exemple, les modalités de choix des types de procédure, d'articles du code, du mode de passation, de la nature de la prestation ou encore des catégories d'achats seront décrites précisément et des règles de correspondance entre les champs renseignés listées (la saisie d'un mode de passation équivalant à une procédure adaptée ne pouvant coexister avec un article du code se référant à la procédure d'appels d'offre pour exemple). Diffusés à l'ensemble des services de la collectivité en charge de la passation et du suivi des marchés, ces instructions favoriseront la qualité des données.

La fiabilisation des données relatives aux marchés de la Ville va prendre une importance nouvelle avec l'obligation faite aux personnes publiques d'offrir un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics supérieurs à 25 K€ HT sur leur profil acheteur au plus tard le 1^{er} octobre 2018³⁰. Il sera nécessaire de disposer de données homogènes répondant aux critères fixés par la réglementation, en particulier pour la description de la procédure et les données essentielles des marchés. Cette obligation est l'occasion de mettre en cohérence les informations figurant dans toutes les bases du système d'information.

Recommandation 8 : Actualiser et compléter les guides de procédures d'utilisation des outils de gestion des marchés EPM, ALIZÉ et SIHA pour contribuer à la fiabilisation des données.

4.2.1.3. Améliorer les transferts EPM vers ALIZÉ pour limiter les ressaisies des champs qui devraient être automatiquement déversés

La fonctionnalité d'EPM permettant un transfert de données à destination d'ALIZÉ (cf. 3.3.3.) permet, lorsque l'attribution du marché a été validée après vérification des attestations fournies par le candidat retenu, de basculer dans l'outil comptable une dizaine de champs structurants (numéro de consultation, intitulé et objet de la consultation, type de procédure et article de référence du code, direction responsable du marché, forme du prix et ses modalités de variation, durée du marché, CCAG de référence). Les services en charge de la génération des marchés dans ALIZÉ pour leur mise à disposition auprès des services peuvent ainsi vérifier la conformité des informations pré-remplies et compléter manuellement le reste des champs³¹.

²⁹ A titre d'exemple : en 2015, sept marchés dont la catégorie renseignée correspond à des travaux, sont référencés dans ALIZE en fourniture ou service ; a contrario, trois marchés de nettoyage d'espaces publics ou de services culturels sont classés en prestations de travaux

³⁰ L'article 56 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 impose « aux acheteurs qu'ils rendent public le choix de l'offre retenue et rendent accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles du marché public sous réserve des dispositions de l'article 44 » relatif aux informations confidentielles. L'arrêté du 14 avril 2017 précise les listes des données devant être publiées sur les profils d'acheteur ainsi que les modalités de leur publication : il fixe notamment les formats, normes et nomenclatures dans lesquels les données doivent être publiées.

³¹ voir l'annexe 5 pour consulter la liste de données transférées et celle des données en saisie manuelle.

Parce qu'ils considèrent que des données transmises sont le plus souvent incomplètes ou erronées et pour que le marché soit mis à disposition des services le plus rapidement possible pour son exécution et, les agents chargés de l'introduction des marchés dans les bases de données ALIZÉ procèdent à la saisie anticipée de l'ensemble des champs à renseigner.

Le transfert des données EPM vers ALIZÉ se fait pourtant, quotidiennement pendant la nuit. En cas d'incident d'interfaçage (rejet des batch nocturnes, notamment lorsqu'une donnée obligatoire dans ALIZÉ bloque la transmission de tout le fichier si elle est absente d'EPM, celui-ci ne la considérant pas comme obligatoire), la supervision active des opérateurs Sequana peut, en lien avec le correspondant EPM, lever la difficulté rencontrée dans les plus brefs délais.

Cette saisie supplémentaire accroît le risque d'erreurs et favorise la présence d'informations différentes pour le même objet dans les bases des deux applications.

Recommandation 9 : Améliorer les fonctionnalités de transfert de données, disponibles dans EPM, pour optimiser la génération et la fiabilisation des informations dans ALIZÉ.

4.2.2. Exploiter les données pour maîtriser les risques

4.2.2.1. Exploiter les informations issues d'EPM pour connaître l'usage des procédures MAPA.

EPM doit permettre de tirer des informations sur les modalités de passation des marchés et des MAPA en particulier. À ce jour, si EPM dispose d'un infocentre, celui-ci n'est pas mis à profit à des fins de reporting et de suivi de l'activité des services sur les marchés. Des extractions spécifiques peuvent cependant être produites ponctuellement pour des besoins d'analyse.

Une refonte de cet outil est en cours, les premiers tests de la recette ont débuté en juin 2017 et pourront susciter des modifications pour répondre à des besoins récurrents. Il sera possible à l'avenir de créer ses propres requêtes pour des besoins plus spécifiques. Une mise à disposition des principales requêtes en production est envisagée pendant le deuxième semestre 2017.

Pour améliorer et automatiser la synthèse des éléments structurant des marchés passés par la collectivité, la fiche de recensement économique des marchés disponible sur EPM en fin de procédure pourrait être complétée. Celle-ci, qui regroupe à ce jour les éléments essentiels du marché à des fins de diffusion institutionnelle à l'observatoire économique de la commande publique (OECF), pourrait être le modèle d'un outil de reporting plus complet en intégrant d'autres éléments structurants (référence à l'article du décret marchés publics, nature de la prestation couverte par le marché -fourniture, service ou travaux- ou encore la catégorie d'achat du marché).

Recommandation 10 : Disposer d'un outil d'exploitation des données présentes dans EPM et l'utiliser pour disposer d'un reporting sur les MAPA.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte le commentaire suivant :

Très favorable à cette évolution, l'infocentre EPM est quasi inexistant et surtout peu exploitable par les DO.

4.2.2.2. Mettre en œuvre une requête destinée à vérifier le montant des achats effectués dans une catégorie pour vérifier le seuil de passation des MAPA.

Le contrôle des seuils autorisant la procédure adaptée nécessite de disposer d'un outil qui permette de vérifier les montants des marchés passés dans la même catégorie au cours des

douze mois précédent, ou qui pourraient être passés en fonction des montants maximum de marchés en cours. Pour faire cette estimation aujourd'hui, il est nécessaire de disposer d'une extraction ALIZÉ sur la période concernée et d'effectuer un certain nombre de corrections pour parvenir à réaliser les sélections de données conduisant à l'estimation recherchée. Cette recherche n'est pas réalisée par les services qui passent des MAPA de petit montant si elles ne disposent pas des compétences et des habilitations qui leur permettraient de le faire. Pour généraliser cette démarche, il faut disposer d'une requête facile d'accès permettant de faire ressortir les achats effectués dans une famille comportant toutes les catégories d'achat au cours des douze mois précédant le MAPA. La mise à disposition d'une telle requête partagée sur le décisionnel ALIZÉ est conditionnée par la possibilité de créer une habilitation inter-directions, les directions opérationnelles devant être en capacité de consulter l'ensemble des MAPA passés à la Ville.

Recommandation 11 : Mettre à disposition des acheteurs une requête permettant de computer les montants des achats dans une famille de la nomenclature sur une période donnée pour évaluer les seuils déterminant le choix des procédures.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DJS apporte le commentaire suivant :

La DJS partage cette recommandation d'autant qu'elle lui permettra d'inclure, dans la computation des seuils, les dépenses inscrites sur les ESA pour les besoins des équipements sportifs et de jeunesse.

4.2.2.3. Effectuer un suivi de l'achat responsable mis en œuvre par l'usage des MAPA

Les MAPA ne sont actuellement pas suivis dans la mise en œuvre de l'achat responsable alors que certains d'entre eux peuvent concourir à l'intégration par l'emploi, contribuer aux objectifs de la Ville en matière d'achat réservé, d'achat aux entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire ou s'inscrivant dans l'économie circulaire. Ils peuvent aussi comporter des dispositions significatives en matière environnementale.

Afin de favoriser le recours à ces démarches il convient d'en faire le bilan et de le faire connaître. Ce suivi serait confié aux DO dans une logique globale pour intégrer tous les MAPA même lorsqu'ils sont passés par la SDA à leur usage, les CSP restant responsables des MAPA transversaux. Ces informations seraient synthétisées par la DFA en s'appuyant sur le SIHA programmation ou EPM dont les fonctionnalités seraient adaptées à cette fin.

Recommandation 12 : Faire des bilans sur la mise en œuvre des objectifs d'achat responsable au moyen des MAPA en s'appuyant sur le système d'information.

4.3. Contrôle interne de la conformité

4.3.1. Renforcer le contrôle interne au sein des DO

4.3.1.1. Faire des PCAA un point de passage obligé pour tous les marchés de leur direction hors bons de commande simples.

Les services opérationnels, peuvent effectuer des achats sur bon de commande ou par MAPA lorsqu'ils disposent d'une autonomie fonctionnelle pour leurs achats. Ils le font parfois sans que le PCAA de la direction y soit associé, en particulier lorsque le passage par la CIM de la direction n'intervient pas. Des erreurs peuvent être faites dans l'application des règles juridiques et les objectifs achats de la Ville ne sont alors pas pris en compte ou ne s'insèrent pas dans une démarche organisée et suivie. Par ailleurs, la politique d'achat nécessite la fluidité de l'information entre DO et DFA, comme cela a été dit plus haut, et il est important que les éléments du système d'information achat soient correctement

utilisés et complétés. Il est souhaitable que les PCAA, qui sont les interlocuteurs de la DFA, soient informés des achats réalisés dans leur direction et puissent réagir si une difficulté apparaît.

Les PCAA doivent avoir connaissance des procédures d'achat menées dans leur direction, la régularité juridique appelle de leur part une validation portant sur la présence des pièces, le choix de la publicité, les délais envisagés, le RAO et le respect des objectifs d'achat responsable. Le bon usage des applications liées à l'achat et la qualité des données saisies doivent être placés sous leur vigilance pour conserver une cohérence globale des informations disponibles pour le suivi de la qualité juridique des procédures.

Recommandation 13 : Donner aux pôles de coordination achat approvisionnement la responsabilité de valider les MAPA de leur direction à partir de 4000 € et de s'assurer de la qualité de saisie des informations relatives à ces procédures dans le système d'information.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DEVE apporte les commentaires suivants :

la DEVE a actuellement pour des raisons historiques trois services (SEJ, SPA, et dans une moindre mesure AEU) qui ont conservé des cellules qui passent leurs propres marchés de travaux ou de services liés notamment aux opérations qu'elles conduisent. le BCAA reprend progressivement ces compétences et en conformité avec cette recommandation va accélérer ce processus.

Sur un plan plus général, le délai de 6 mois recommandé pour la mise en œuvre des recommandations n° 1 et 2 (rapatriement à la DFA de tous les marchés de plus de 25 k€) ne me paraît pas cohérent avec la recommandation n°4 qui préconise une évolution progressive de la répartition des MAPA entre DO et DFA.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte le commentaire suivant :

Le seuil de 4000 € est beaucoup trop faible dans notre secteur d'activité. Sa réintroduction conduirait à freiner l'activité des services et décourager les acteurs, alors qu'un contrôle existe sur leur emploi (cf. la remarque sur la partie 3.4 du rapport). Il convient de conserver le seuil actuel de 25 K€, en adéquation avec un seuil fixé par la réglementation des marchés publics. Le choix de la centralisation dans les pôles de coordination pourrait être laissé aux directions, en fonction de la nature de leur activité.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA apporte le commentaire suivant :

Pour les procédures des MAPA < 25 k€ qui se situent hors du périmètre de la SDA, la responsabilisation des PCAA des DO (recommandation 13) me paraît un élément essentiel de maîtrise des risques. J'ajoute que la SDA a engagé une réflexion pour cadrer les processus simplifiés de passation de ces très petits MAPA selon des seuils à définir (enjeux, volumétrie ...). Ces processus seront proposés aux DO.

4.3.1.2. Assortir chaque MAPA au-dessus de 4000 € d'une fiche stratégique justifiant l'utilisation de la procédure.

Les MAPA doivent pouvoir être passés de manière simple, sans formalités excessives, il est cependant important de pouvoir rendre compte du mode de consultation des opérateurs économiques, du choix éventuel des supports publicitaires et des conditions de sélection des offres.

Au-dessus de 4000 €, l'utilisation d'EPM permet de réunir des informations essentielles, depuis la définition du marché jusqu'à l'attribution, qui pourraient être complétées par des indications sur les motivations des choix effectués qui pourraient être saisies en

amont, dans le SIHA programmation, ou faire l'objet d'un écran spécifique lors de l'ouverture de la procédure. L'usage de listes déroulantes ou de cases à cocher faciliterait le choix des précisions à apporter.

Il serait alors possible de disposer d'un document reprenant des données présentes dans EPM pour présenter les choix juridiques et stratégiques retenus pour chaque procédure et justifier du respect des principes fondamentaux de la commande publique³².

Recommandation 14 : Produire à partir d'EPM une fiche réunissant les informations justifiant du respect des principes fondamentaux de la commande publique dans les choix retenus pour la passation des MAPA.

4.3.2. Exploiter les informations recueillies sur les MAPA par le système d'information

4.3.2.1. Réaliser des audits internes *a posteriori* par sondage des MAPA pour révéler les risques de favoritisme

La mise en œuvre d'une démarche de maîtrise des risques ne peut pas ignorer le risque de commission d'un délit d'octroi d'avantages injustifiés (plus connu sous la dénomination de délit de favoritisme) par l'usage d'un MAPA qui peut atteindre un montant significatif et s'inscrire dans la durée avec le choix répété d'un même attributaire par exemple.

Les éléments permettant de repérer ce type d'agissement sont, pour une large part, présents dans le système d'information si celui-ci est convenablement utilisé. Les recommandations présentées ci-dessus visent à simplifier et systématiser la saisie et le regroupement des données susceptibles de faire ressortir les indices de contournement des règles constitutives du délit.

Un dispositif de contrôle nécessite le partage de l'information et plusieurs niveaux de validation des projets de commande publique par MAPA, mais il est utile de prévoir un audit régulier des marchés passés pour s'assurer de l'efficacité des contrôles existants pour contrôler ce risque.

Ces audits internes pourraient être confiés à l'Inspection générale qui sélectionnerait les MAPA à examiner à partir de données extraites d'EPM et ALIZÉ et procéderait à l'analyse juridique des procédures répondant à des critères dégageant un risque fort de non-conformité.

Recommandation 15 : Mettre en œuvre des audits réguliers pour déceler les risques de délit de favoritisme dans les MAPA en s'appuyant sur le système d'information.

La DAJ précise, dans le cadre de la procédure contradictoire, que : *les contrôles sur le système d'information seraient utiles mais insuffisant pour déceler des liens entre le responsable du marché et les entreprises du marché. Une piste complémentaire en matière de prévention du délit de favoritisme pourrait être de faire remplir par les responsables de projets, pour certains achats, une déclaration d'intérêts simplifiée attestant l'absence de lien avec le titulaire du marché, voire avec l'un des candidats à ce marché.*

³² L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics indique que :

« Les marchés publics soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA apporte le commentaire suivant :

Les audits réguliers devraient concerner le respect des règles de la commande publique, mais surtout sur la qualité des achats réalisés en conformité avec les objectifs opérationnels assignés aux directions.

4.3.2.2. Effectuer un audit des données relatives aux MAPA dans ALIZÉ (présence des pièces, validité de l'info, exhaustivité)

Lorsqu'un MAPA est introduit dans ALIZÉ, étape essentielle à la mise à disposition des services pour son exécution, les gestionnaires de marchés récupèrent d'EPM un ensemble de données structurantes et complètent les rubriques plus détaillées nécessaires à la connaissance du marché. Si certains champs apparaissent bloquants à cette étape, il n'existe pour d'autres champs aucun contrôle de cohérence de données et aucune requête spécifique et systématique n'est prévue à cet effet (cf. annexe 5).

Les pièces contractuelles du marché (AE, BPU, CCAP, RIB...) sont sauvegardées dans un module de gestion électronique de documents (GED) et leur présence est contrôlée manuellement par le gestionnaire de marché.

Tous ces éléments sont indispensables pour justifier du fait générateur des dépenses réalisées sur ce marché et les auditeurs chargés de la certification des comptes de la collectivité devront pouvoir remonter la piste d'audit comptable menant des montants liquidés aux éléments contractuels qui en justifie la régularité et l'exactitude.

La mission a pu constater que les données présentes dans ALIZÉ sont en partie défectueuses ou absentes, de plus il ne lui a pas été possible de contrôler si les pièces du marché nécessaires dans la phase comptable sont effectivement présentes avec un taux d'erreur acceptable. Des contrôles doivent être mis en place, soit en renforçant la compréhension et de compétence des utilisateurs, soit en concevant des contrôles intégrés.

Recommandation 16 : Auditer les bases de données et les bases documentaires présentes dans ALIZÉ

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA apporte le commentaire suivant :

L'ensemble des préconisations sur l'amélioration des outils, ou leur meilleure utilisation et la diffusion de guides et bonnes pratiques sera à examiner et mettre en place en partenariat étroit avec le CC Sequana ou la DSTI, voire les CSP comptables (SFACT) pour la recommandation 16 (audit des données et bases documentaires dans ALIZE)

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Poursuivre le regroupement au sein de la DFA des MAPA de fournitures et services d'un montant supérieur à 25 K€...... 49
- Recommandation 2** : Revenir sur les exceptions à la centralisation appliquées à certaines catégories d'achats et leur appliquer les règles communes aux MAPA..... 51
- Recommandation 3** : Conserver la répartition DFA/DO des MAPA de travaux autour d'un seuil de 500 K€...... 52
- Recommandation 4** : Prévoir une évolution progressive des répartitions des MAPA DO/DFA en fonction de la cartographie des achats réalisés au cours des quatre dernières années. 54
- Recommandation 5** : Partager l'information lors des réunions de programmation DO/DFA sur l'ensemble des marchés, quels que soient le montant et la direction prenant en charge la procédure d'achat. 55
- Recommandation 6** : Prévoir les ressources humaines nécessaires pour accompagner les transferts de compétences en fonction du nombre et de la complexité des marchés concernés..... 56
- Recommandation 7** : Achever la mise en œuvre du SIHA programmation pour disposer d'un outil partagé d'organisation et de reporting des procédures achat. 57
- Recommandation 8** : Actualiser et compléter les guides de procédures d'utilisation des outils de gestion des marchés EPM, ALIZÉ et SIHA pour contribuer à la fiabilisation des données..... 58
- Recommandation 9** : Améliorer les fonctionnalités de transfert de données, disponibles dans EPM, pour optimiser la génération et la fiabilisation des informations dans ALIZÉ. 59
- Recommandation 10** : Disposer d'un outil d'exploitation des données présentes dans EPM et l'utiliser pour disposer d'un reporting sur les MAPA..... 59
- Recommandation 11** : Mettre à disposition des acheteurs une requête permettant de computer les montants des achats dans une famille de la nomenclature sur une période donnée pour évaluer les seuils déterminant le choix des procédures. 60
- Recommandation 12** : Faire des bilans sur la mise en œuvre des objectifs d'achat responsable au moyen des MAPA en s'appuyant sur le système d'information. 60
- Recommandation 13** : Donner aux pôles de coordination achat approvisionnement la responsabilité de valider les MAPA de leur direction à partir de 4000 € et de s'assurer de la qualité de saisie des informations relatives à ces procédures dans le système d'information. 61

Recommandation 14 : Produire à partir d'EPM une fiche réunissant les informations justifiant du respect des principes fondamentaux de la commande publique dans les choix retenus pour la passation des MAPA. 62

Recommandation 15 : Mettre en œuvre des audits réguliers pour déceler les risques de délit de favoritisme dans les MAPA en s'appuyant sur le système d'information. 62

Recommandation 16 : Auditer les bases de données et les bases documentaires présentes dans ALIZÉ. 63

Suivi des recommandations

Recommandations	Entités concernées	Échéance
1 : Poursuivre le regroupement au sein de la DFA des MAPA de fournitures et services d'un montant supérieur à 25 K€.	DFA/DICOM-DAC-DILT-DEVE-DJS-DASCO-DASES-DFPE-DPA-DU-DVD	1 an
2 : Revenir sur les exceptions à la centralisation appliquées à certaines catégories d'achats et leur appliquer les règles communes aux MAPA.	DFA/DAC-DEVE-DILT-DJS-DU	1 an
3 : Conserver la répartition DFA/DO des MAPA de travaux autour d'un seuil de 500 K€	DFA/DPA-DJS-DVD-DEVE-DPE	1 an
4 : Prévoir une évolution progressive des répartitions des MAPA DO/DFA en fonction de la cartographie des achats réalisés au cours des quatre dernières années.	DFA	1 an
5 : Partager l'information lors des réunions de programmation DO/DFA sur l'ensemble des marchés, quels que soient le montant et la direction prenant en charge la procédure d'achat.	DFA/directions opérationnelles	6 mois
6 : Prévoir les ressources humaines nécessaires pour accompagner les transferts de compétences en fonction du nombre et de la complexité des marchés concernés.	DFA/DRH	1 an
7 : Achever la mise en œuvre du SIHA programmation pour disposer d'un outil partagé d'organisation et de reporting des procédures achat.	CC Sequana	6 mois
8 : Actualiser et compléter les guides de procédures d'utilisation des outils de gestion des marchés EPM, ALIZÉ et SIHA pour contribuer à la fiabilisation des données.	DFA/DAJ/CC Sequana	1 an
9 : Améliorer les fonctionnalités de transfert de données, disponibles dans EPM, pour optimiser la génération et la fiabilisation des informations dans ALIZÉ.	DAJ/DSTI	1 an
10 : Disposer d'un outil d'exploitation des données présentes dans EPM et l'utiliser pour disposer d'un reporting sur les MAPA.	DAJ/DSTI	1 an
11 : Mettre à disposition des acheteurs une requête permettant de computer les montants des achats dans une famille de la nomenclature sur une période donnée pour évaluer les seuils déterminant le choix des procédures.	DFA/CC Sequana	1 an
12 : Faire des bilans sur la mise en œuvre des objectifs d'achat responsable au moyen des MAPA en s'appuyant sur le système d'information.	DFA/CC Sequana	1 an

<p>13 : Donner aux pôles de coordination achat approvisionnement la responsabilité de valider les MAPA de leur direction à partir de 4000 € et de s'assurer de la qualité de saisie des informations relatives à ces procédures dans le système d'information.</p>	<p>directions</p>	<p>6 mois</p>
<p>14 : Produire à partir d'EPM une fiche réunissant les informations justifiant du respect des principes fondamentaux de la commande publique dans les choix retenus pour la passation des MAPA.</p>	<p>DAJ/DSTI</p>	<p>1 an</p>
<p>15 : Mettre en œuvre des audits réguliers pour déceler les risques de délit de favoritisme dans les MAPA en s'appuyant sur le système d'information.</p>	<p>DFA/IGVP</p>	<p>1 an</p>
<p>16 : Auditer les bases de données et les bases documentaires présentes dans ALIZÉ</p>	<p>DFA/CC Sequana</p>	<p>1 an</p>

TABLE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1 : Seuils de procédure et publicité applicables à la Ville de Paris.....	7
Tableau 2 : Durée moyenne des marchés passés entre 2013 et 2015 en référence à l'article du code des marchés de 2006 auquel ils se rapportent.....	12
Tableau 3 : Répartition du nombre de MAPA article 28 passés en 2015 par nature de prestation et par tranche de montant maximum.....	13
Tableau 4 : Les objectifs de la politique d'achat de la Ville de Paris	15
Tableau 5 : Cartographie des MAPA de travaux passés en 2013, 2014 et 2015	21
Tableau 6 : Répartition, par tranche, des MAPA de travaux article 28 passés par la DPA en 2015.....	23
Tableau 7 : Typologie de risques associés aux processus de mise en œuvre des MAPA	41
Graphique 1 : Répartition des marchés passés par la collectivité parisienne suivant l'article du code des marchés publics utilisé - en nombre de marchés passés et en montants cumulés.....	11
Graphique 2 : Évolution du nombre et des montants maximums de MAPA de fournitures et services passés par la collectivité parisienne (article 28 du CMP)	18
Graphique 3 : Répartition des MAPA par direction, en distinguant les directions selon le nombre et le montant des procédures	19
Graphique 4 : Répartition des MAPA articles 28 passés en 2015 (en nombre et en montants maximums), par nature de prestation	20
Graphique 5 : Évolution du nombre de MAPA de travaux passés par la collectivité parisienne (article 28 du CMP)	21
Graphique 6 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DPA en 2015 (en K€)	22
Graphique 7 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DJS en 2015 (en K€).....	24
Graphique 8 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DEVE en 2015 (en K€).....	26

Graphique 9 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums cumulés des MAPA article 28 passés par la DICOM (en K€)	28
Graphique 10 : Répartition, par famille d'achats, des montants maximums des MAPA article 28 passés par les 20 mairies d'arrondissement en 2015	29
Graphique 11 : Répartition des achats 2015 en mairies d'arrondissement.....	30
Graphique 12 : Répartition, par famille d'achats, des MAPA article 30 passés en 2015 (en volume et en montant maximum de marché - M€).....	31
Graphique 13 : Répartition des petits MAPA article 28 (inférieurs à 25 K€) passés en 2015 par l'ensemble des directions - en montant maximums cumulés et en volume, par famille d'achats	32
Graphique 14 : Évolution du nombre de programmations (tous types de marchés confondus) saisies dans le SIHA programmation par les CSP Achats de la DA/DFA	45
Figure 1 : Système d'information intégrant les données sur les marchés, MAPA inclus.	17
Figure 2 : Macro processus d'achat	35
Figure 3 : Processus de recours au MAPA au sein d'une direction opérationnelle	37
Figure 4 : Répartition des compétences pour la passation des MAPA	38
Figure 5 : Passation d'un MAPA dans une direction où l'achat est centralisé	38
Figure 6 : Passation des MAPA dans les directions où l'achat est éclaté	39



PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit des marchés à procédure adaptée a été transmis le 4 juillet 2017 à :

[.....], Directeur des finances et des achats

[.....], Directrice des affaires juridiques

[.....], Directrice des espaces verts et de l'environnement

[.....], Directrice du patrimoine et de l'architecture

[.....], Directeur de la jeunesse et des sports

[.....], Directeur de la démocratie, des citoyens et des territoires

[.....], Directeur de la communication

La réponse au rapport provisoire de la DEVE a été adressée par un courrier électronique de [.....] le lundi 7 août 2017.

Voilà les observations que nous formulons à ce rapport très complet et utile pour la Dicom.

La partie concernant spécifiquement la DICOM est relative au 2.1.3.3 - DICOM : une spécificité en voie de résorption, pp 27 et 28 (/ 2.1.3 - Hormis la DFA, quatre directions et les mairies d'arrondissement passent 80% des MAPA / 2. LA CARTOGRAPHIE DES MAPA RENVOIE A DES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE MOINS CONTROLES QUE LES PROCEDURES FORMALISEES).

- Parmi les « éléments (qui) ont fait évoluer les besoins de la DICOM dont le nombre de MAPA est en diminution régulière : 100 marchés en 2013, 58 e 2015 et 35 en 2016 » (art. 2.1.3.3 al. 1, p. 27), il conviendrait sans doute de mentionner une volonté forte de la direction à une programmation des marchés, qui s'est traduite par une anticipation des besoins et de regroupement de ceux-ci par unité fonctionnelle ou prestations homogènes.

- Les « réunions de programmation mensuelles » de la DICOM (p. 28, al. 5) qui portent sur la résorption des MAPA ont lieu avec le CSP2 (et plus rarement le CSP1).

- Les 300 marchés subséquents de la DICOM (p. 28, al. 6) n'étant pas compris dans la procédure des MAPA (35 pour la DICOM en 2016), il pourrait être opportun de supprimer leur mention dans l'article 2.1.3.3. En outre les modalités de remise en concurrence pour les marchés subséquents de communication et impression portant uniquement sur le prix, l'hypothèse selon laquelle « la remise en concurrence (ne serait) pas limitée au seul prix) pourrait être supprimée.

- Il pourrait être ajouté aux domaines d'intervention des MAPA de la DICOM, dont l'énumération est limitée aux fournitures de produits dérivés ou marqués, aux prestations graphiques, numériques et des guides d'une part (art. 28 al. 8) et aux prestations informatiques, de téléphonie et télécom d'autre part (art. 28, al. 9) : les prestations relatives aux expositions (commissariat, scénographie, transports d'œuvres d'art etc.), celles relatives aux spectacles et événements (premiers secours, toilettes, régie générale, mobilier etc.), à l'organisation d'évènements

Enfin, la répartition de la procédure entre le BAFMP et le service opérationnel (p. 28 al. 7) pour les MAPA compris entre 25 et 90 K€ : le service opérationnel assure la mise en concurrence (sourcing, critères, envoi aux candidats, analyse des candidatures) et le BAFMP met en œuvre la procédure (pièces du marché, EPM et notification du marché).

Merci de bien vouloir prendre en considération ces remarques. Pour le reste je souscris pleinement aux recommandations de ce rapport qui vont dans le bon sens

Je vous renouvelle mes remerciements.

Bien à vous,

[.....]

La réponse au rapport provisoire de la DAJ a été adressée par un courrier électronique de [.....], responsable de la direction par intérim, le lundi 7 août 2017.

La DAJ a pris connaissance avec le plus grand intérêt de ce projet de rapport fort intéressant de l'IG.

- Page 28 du pré-rapport mentionne : « A la DICOM, le Bureau du budget et des marchés publics est en charge de la passation des marchés lorsqu'ils sont passés par EPM, mais les MAPA inférieurs à 25 K€ sont passés par les services prescripteurs. »

Une remarque sur ce point et un rappel : à la suite d'une instruction interne, l'ensemble des marchés dès 4.000€ HT doit être passé via EPM. Le seuil de 25.000€ HT est quant à lui un seuil réglementaire en dessous duquel l'acheteur a la faculté de recourir à un marché sans publicité ni mise en concurrence. Veut-on dire qu'en deçà de 25.000€ HT les marchés de la DICOM n'apparaissent pas dans EPM ?

- Page 30 : le pré rapport indique qu'en parallèle des marchés transversaux, les mairies d'arrondissement peuvent réaliser des achats sur facture.

Rappelons ici toutefois que cette faculté (possible sous le seuil de 25.000€ HT) d'acheter sans publicité ni mise en concurrence préalable conformément à l'art.30-I-8° du décret marchés publics, fait peser une responsabilité sur l'acheteur public à qui cette disposition fait obligation de:

- veiller à choisir une offre pertinente
- faire une bonne utilisation des deniers publics
- ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur lorsqu'il existe une pluralité d'offres

- Page 34 : réduction du nombre de lots dans les opérations de la DPA

On rappelle à cette occasion dans un commentaire que le principe de l'allotissement est imposé par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

- Page 41 : La souplesse dont on parle est essentiellement liée au niveau de publicité exigée ainsi qu'aux obligations liées à l'information des candidats non retenus.

On retiendra que les nouveaux textes applicables à la commande publique ont créé une nouvelle procédure (la procédure concurrentielle avec négociation) qui introduit la négociation dans la procédure et qui vient pallier les carences et la rigidité de la procédure d'appel d'offres.

Il ne faut en tous cas pas laisser entendre que le MAPA est une procédure alternative aux procédures formalisées.

- Page 43 : dans le 1er paragraphe il manque un mot
- Page 45 : modifications de certaines formulations notamment la suppression de la référence à un « code des marchés publics » qui n'existe pas.
- Page 45 : EPM n'assure pas un contrôle de cohérence des éléments saisis par le rédacteur du marché. EPM pointe les champs bloquants et assure un déroulement logique de la procédure.

En ce qui concerne les recommandations 13 à 15, la DAJ partage les observations et les conclusions de l'IG. La question de la computation des seuils est importante afin notamment d'éviter la multiplication de MAPA juste en dessous des seuils de 25 K€ ou de 90 k€, voire la passation de deux ou trois marchés de 89.000 € pour une même opération. En ce qui concerne la recommandation 15 sur la prévention du favoritisme, le système d'information sera certes utile mais insuffisant pour déceler des liens entre le responsable du marché et l'entreprises du marchés. Or divers exemples des dernières années montrent que les cas de favoritisme que nous avons connus correspondent à une telle hypothèse. Une piste pourrait être de faire remplir par les responsables de projets, pour certains achats, une déclaration d'intérêts simplifiée attestant l'absence de lien avec le titulaire du marché, voire avec l'un des candidats à ce marché.

Bien cordialement,

[.....]

Chef du service du droit privé et des affaires générales



DIRECTION DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
Sous-Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement

N/Réf. : SAJF-D-2017 40
Paris, le 23 AOUT 2017

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Audit des marchés à procédure adaptée

Vous m'avez adressé le 5 juillet dernier, pour avis, le rapport provisoire d'audit des marchés à procédure adaptée.

Ce document appelle, en préambule, deux précisions importantes sur le constat de la situation actuelle.

Le contrat de service conclu en novembre 2012 entre l'ancienne DA et la DJS a donné à l'actuelle DFA la responsabilité de passer les marchés excédant 90 K€ HT, tant pour les fournitures et services que pour l'ensemble des travaux. La seule exception concerne les marchés de billetterie-communication conclus avec les clubs sportifs, restés dans le périmètre DJS.

Cette répartition des compétences entre la DFA et la DJS est respectée. Comme l'indique le rapport provisoire, de rares exceptions existent et ont été décidées d'un commun accord entre les deux directions.

Il s'ensuit que l'état des lieux présenté dans le document, appelle deux corrections :

- Les marchés de travaux compris entre 90 K€ et 500 K€ sont de la compétence de la DFA contrairement à la répartition qui prévaut dans d'autres directions telle la DPA (annexe 3),
- Les marchés de travaux dans les piscines, supérieurs à 90 K€, ne font pas exception et sont passés par la DFA (pages 21 et 52 du rapport provisoire).

Sur ces deux points, le rapport provisoire nécessite d'être amendé pour refléter la répartition réelle de compétences entre la DFA et la DJS, d'autant qu'ils impactent les recommandations formulées (recommandations 2 et 3)

Concernant ces recommandations, la DJS souhaite insister essentiellement sur le risque en termes de délais

- **Recommandation 1 :** Poursuivre le regroupement au sein de la DFA des MAPA des fournitures et des services d'un montant supérieur à 25 K€,

La DJS n'est absolument pas favorable à la reprise par la DFA des MAPA de fournitures et services compris entre 25 k€ et 90 k€, actuellement passés par ses services en raison du risque d'allongement des délais de passation.

Direction de la Jeunesse et des Sports
25 bd Bourdon - 75004 Paris



Les achats concernés répondent, pour l'essentiel, à des sujets qui ne peuvent être anticipés et nécessitent une réponse urgente de l'administration.

L'enjeu en termes de rationalisation de l'achat reste limité, le nombre de ces MAPA s'établissant dans une fourchette comprise entre 9 et 15 marchés par an entre 2014 et 2016.

À titre d'exemple, ces MAPA ont porté sur la création d'un terrain multisports de jeu extérieur sur la friche Truillot dans le 11^{ème} arrondissement, la mise en place de kakémonos sur le mobilier urbain à l'occasion de l'UEFA Euro 2016 ou encore l'assistance à l'élaboration d'un design de service pour les équipements jeunesse.

Il est indispensable pour une direction opérationnelle comme la DJS de conserver cette capacité de réactivité et de souplesse, le risque « délais » identifié par les auditeurs¹ se révélant trop élevé au regard des enjeux.

- **Recommandation 2 : Revenir sur les exceptions à la centralisation appliquées à certaines catégories d'achats et leur appliquer les règles communes aux MAPA,**

cette recommandation ne s'applique pas à la DJS. La passation des travaux dans les piscines, visés dans le commentaire, est du ressort de la DFA depuis la signature de la convention DA/DJS.

- **Recommandation 3 : conserver la répartition DFA/DO des MAPA de travaux autour d'un seuil de 500 K€.**

La DJS partage pleinement cette recommandation de l'Inspection.

Les MAPA de travaux compris entre 90 et 500 K€ relevant actuellement du périmètre de la DFA, cette recommandation induirait une réinternalisation à la DJS de ces marchés qui représentent la quasi-totalité des MAPA de travaux passés par la DFA pour la DJS (entre 20 à 25 marchés par an entre 2014 et 2016).

Ce transfert supposerait pour la DJS, au-delà de la rédaction et de la mise au point de ces marchés, de gérer les différentes étapes de la passation et de l'attribution, de créer et d'animer la Commission Interne des Marchés (CIM), pour les marchés supérieurs à 209 K€, de constituer les dossiers à adresser au contrôle de légalité et de gérer les éventuelles observations.

Le suivi d'une telle recommandation nécessiterait alors l'étude d'un transfert de moyens de la DFA vers la DJS.

- **Recommandation 7 : Achever la mise en œuvre du SIHA programmation pour disposer d'un outil partagé d'organisation et de reporting des procédures d'achat,**

Sur le principe, la DJS est favorable au partage, entre DO et DFA, de la programmation des marchés par le biais du SI Achats programmation.

Comme le souligne le rapport, à ce stade, le caractère chronophage de la saisie des modifications de calendrier est un frein à l'utilisation de l'outil.

¹ « Une série de risques justifie le fait qu'il est utile de laisser aux DO la possibilité de passer des MAPA :

- *Risque délais : La SDA doit faire face à une programmation lourde et ne dispose pas toujours des ressources humaines suffisantes pour prendre en charge dans l'urgence les MAPA justifiés par des besoins non planifiables, dictés par des circonstances imprévues ou par des décisions politiques répondant à des situations nouvelles » (...)*

Celui-ci pourrait se limiter à exposer les caractéristiques des consultations et les grands jalons du calendrier initial, afin de permettre un reporting en masse des consultations initialisées. Le calendrier réel détaillé figure, quant à lui, d'ores et déjà dans EPM.

- **Recommandation 11 :** *Mettre à disposition des acheteurs une requête permettant de computer les montants des achats dans une famille de la nomenclature sur une période donnée pour évaluer les seuils déterminant le choix des procédures,*

La DJS partage cette recommandation d'autant qu'elle lui permettra d'inclure, dans la computation des seuils, les dépenses inscrites sur les ESA pour les besoins des équipements sportifs et de jeunesse.

Les autres recommandations du rapport n'appellent pas d'observations particulières.

Tels sont les éléments que la DJS souhaite porter à votre connaissance.

Directeur de la Jeunesse et des Sports

MAIRIE DE PARIS



Bureau des Moyens Financiers,
du Bâtiment et de l'Immobilier

Direction de la Démocratie, des Citoyen-ne-s et des Territoires
Sous-direction des Ressources
Service de l'Optimisation des Moyens

INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS

22 AOUT 2017

N° 183

N/réf : 21 AOUT 2017

Affaire suivie par :

Paris, le 21 AOUT 2017

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Copie à :

Directeur des Finances et des Achats

Directeur des Affaires juridiques

Objet : Rapport provisoire - Audit des marchés à procédure adaptée
(n° 17-18)

Par note du 5 juillet 2017, vous m'avez adressé le rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur l'audit des marchés à procédure adaptée.

Vous me demandez de vous faire connaître mes observations éventuelles sur les constats présentés dans ce document et mon avis sur les recommandations qui concerneraient la DDCT.

La DDCT partage globalement l'analyse comme les préconisations du rapport de l'Inspection Générale.

Vis-à-vis des observations qui concernent le plus directement la DDCT, il convient de préciser :

Recommandation 1 : Poursuivre le regroupement au sein de la DFA des MAPA de fournitures et services d'un montant supérieur à 25 k€.

Pour les marchés à procédure adaptée de fournitures et services d'un montant supérieur à 25 k€, la DDCT fait appel à la Sous-Direction des Achats de la DFA et ce partage de compétences, qui réserve à ma direction la conduite de la procédure pour les seuls marchés d'un montant inférieur à 25 k€, donne toute satisfaction dans le cadre du contrat de service passé avec la DFA.

La DDCT s'inscrit donc déjà dans la politique de regroupement au sein de la DFA de ces marchés à procédure adaptée comme le préconise cette recommandation.

Recommandation 5 : Partager l'information lors des réunions de programmation DO/DFA sur l'ensemble des marchés en fonction de la cartographie des achats réalisés au cours des quatre dernières années

La DDCT souscrit à cette recommandation de partage d'information lors des réunions de programmation avec la DFA sur l'ensemble des marchés y compris aux marchés inférieurs au seuil de 25 k€. En effet, ces marchés peuvent donner des indications sur d'éventuels besoins futurs, sur des



demandes similaires d'autres directions ou sur le franchissement de seuils dans les catégories d'achat concernées.

2/ Le Directeur Général de la Démocratie,
des Citoyen-ne-s et des Territoires
Délégué à la Politique de la Ville et à l'intégration

Direction des Espaces Verts et de l'Environnement
Le Directeur Adjoint

Paris, le 17 AOUT 2017

Note à l'attention de
Directrice de l'Inspection Générale

Objet : audit des marchés à procédures adaptés (N°17-18) - observations sur le rapport provisoire

Par note du 7 juillet courant vous nous adressiez le rapport provisoire sur l'audit des marchés en procédure adaptée.

Vous souhaitez connaître nos éventuelles observations sur les constats présentés dans le rapport, ainsi que notre avis sur les recommandations émises.

Vous voudrez bien trouver ci-dessous, exposées en deux temps, les remarques de la DEVE, avec en premier lieu certaines précisions sur plusieurs points du rapport et en second lieu la position de la DEVE sur certaines recommandations.

1) Quelques précisions et observations sur les constats du rapport

- Il est mentionné en page 21 paragraphe 2.1.2 que « la DEVE a gardé la responsabilité des travaux d'aménagement d'espaces verts ainsi que les travaux d'équipement et d'aménagement de son centre de production horticole (CPH) ».

Cette remarque est inexacte. Les marchés de travaux pour l'aménagement d'espaces verts relèvent de la compétence de la DFA. Si la DEVE (service du paysage et de l'aménagement) a été amenée en 2015 à passer un marché pour les travaux d'infrastructure et de génie civil relatifs à l'aménagement d'une promenade sur la petite ceinture dans le 13^{ème} arrondissement, c'est en plein accord avec la DFA car le plan de charge de cette dernière ne lui permettait pas d'intégrer cette opération dans son calendrier. Or ces travaux étaient particulièrement urgents, la Maire souhaitant pouvoir ouvrir ce tronçon dans un délai très rapproché.

Par ailleurs, la consultation à deux lots séparés relative aux travaux d'équipement et d'aménagement du centre de production horticole (CPH) qui devait être préparée par la DPA dans le cadre de la fonction bâtiment, n'a pas été pilotée par cette direction, les serres de production n'ayant pas été considéré comme relevant de cette fonction. Cette consultation donnant lieu à deux marchés a été passée par le CSP5 de la DFA.

- En page 26, il est mentionné que le SPA est en charge de la passation des marchés liés aux études, à la conception et la maîtrise d'œuvre des créations et des grosses réhabilitations d'espaces verts ainsi que des travaux liés à ces opérations. Or, les marchés d'études liés aux travaux de ce service sont des marchés subséquents à accord cadres passés par le CSP 4 de la

DFA quel qu'en soit le montant. Il en est de même pour les marchés de travaux liés aux opérations précitées.

- En ce qui concerne le bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats (BCAA) le rapport précise que ce bureau est en charge de tous les marchés de végétaux quelle qu'en soit la procédure. C'est exact, aux termes d'un accord avec l'ex DA, lors de l'établissement du contrat de service entre nos deux directions, eu égard à la nature très spécifiques de ces marchés et à la présence des experts horticoles au sein de la DEVE.
- Par ailleurs, ce bureau a également en charge la passation de tous les marchés supérieurs à 25.000 € HT et inférieurs à 90.000 € HT. De plus il passe également les marchés urgents de l'agence d'écologie urbaine supérieur à 90.000 €HT que la DFA ne peut passer eu égard à son plan de charge.

En ce qui concerne les relations du BCAA et de la DFA, elles ne se limitent pas aux réunions de programmation et aux COPILS mensuels. Il y a de multiples échanges avec les CSP et le SPC, par exemple pour des relances de saisies dans Alizé de différents marchés, dernière étape avant la mise à disposition des marchés, ou la rédaction des éventuels avenants.

Enfin, en page 26, il est donné comme exemple de regroupement d'achats possible : « l'exemple de l'AEU et de l'alimentation durable qui pourrait justifier le recours à un appel d'offres avec tranches ». Or, il ne pouvait absolument pas être passé de consultation sur appel offres ouvert fractionné sur ce sujet. Le premier marché portait sur l'élaboration d'un état des lieux de l'alimentation durable à Paris. La direction ne pouvait anticiper sur les éventuelles conclusions que tireraient les élus de cet état des lieux. La décision politique ayant été prise d'élaborer à partir de ces constats une stratégie pour l'alimentation durable, un marché pour une assistance à la maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration concertée de la stratégie de Paris pour l'alimentation durable a donc été attribué. La consultation initiale a été passée par la DEVE en lieu et place de la DFA eu égard au plan de charge de cette dernière.

- En page 38 paragraphe 2.2.3.4 un schéma trace les différentes étapes du processus d'un marché. Sur l'onglet « exécution » vous précisez « si gestion par la DO, pas de retour vers la SDA des actes de gestion (avenants, pénalités..) ». Ce n'est pas tout à fait exact. De nombreuses discussions ont lieu avec le SPC de la DFA sur la rédaction d'avenants aux marchés passés par la DFA. A ce titre, de nombreux avenants ont été et sont passés par la DEVE car le plan de charge du SPC ne permettait pas de rédiger les avenants dans des temps réduits. En ce qui concerne les pénalités, il est fait appel au SPC pour les informer des difficultés rencontrées avec certains fournisseurs et pour arrêter des décisions d'un commun accord. Quant aux sous-traitances, il est plus judicieux de les gérer directement en Direction sachant que la décision à prendre est toujours urgente et que le délai d'agrément est fixé à 21 jours par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

2) Les recommandations du rapport

- Recommandation n°1 : Poursuivre le regroupement au sein de la DFA des MAPA de fournitures et des services d'un montant supérieur à 25K€.

La DEVE n'est pas opposée à ce que la DFA reprenne par principe les MAPA supérieurs à 25K€. Toutefois, certains marchés répondent à des commandes très urgentes. Il est donc indispensable qu'en accord avec la DFA et selon le plan de charge de cette dernière, la DEVE puisse passer certains de ces marchés notamment pour l'agence d'écologie urbaine et le service des sciences et techniques du végétal.

- Recommandation n°2 : Revenir sur les exceptions à la centralisation appliquée à certaines catégories d'achats et leur appliquer les règles communes aux MAPA.

La DEVE a effectivement conservé des prérogatives sur certaines catégories d'achats, notamment pour tous les marchés de végétaux, quelle qu'en soit la procédure. La DFA admet que la préparation des pièces techniques, financières et l'analyse des offres reviennent à la DEVE. L'analyse des offres des marchés de végétaux s'appuie essentiellement sur des visites en pépinières (sites de production) en Europe plusieurs fois dans l'année. Dès lors, la DEVE s'interroge sur la plus value de la DFA sur ces consultations. De plus, la DEVE a renouvelé les gros accords cadre à bons de commandes de végétaux en 2017 tels que les marchés de sapins, d'arbres, de jeunes plants, de vivaces. En 2018 seront attribués les arbustes. En d'autres termes si la DFA reprend ces marchés, le travail sur les nouvelles consultations ne sera à effectuer que dans 3 ans.

- Recommandation n°3 : Conserver la répartition DFA/DO des MAPA de travaux autour d'un seuil de 500 K€.

Cette pratique existe aujourd'hui surtout à la DPA pour des raisons de souplesse et de proximité. La DEVE s'interroge sur cette recommandation et sur le fait qu'elle puisse concerner la DEVE pour la réalisation/rénovation de petits jardins.

- Recommandation n°4 : Prévoir une évolution progressive des répartitions des MAPA DO/DFA en fonction de la cartographie des achats réalisés au cours des quatre dernières années.

La DEVE globalement souscrit à cette recommandation.

Elle partage pleinement le premier paragraphe de la page 53 : « La répartition des MAPA est à envisager en tenant compte de la capacité des PCAA à passer des marchés pour lesquels la valeur ajoutée de la SDA n'est pas déterminante : l'achat est ponctuel, le marché fournisseurs est limité, l'enjeu économique est faible, la DO dispose d'une meilleure capacité à respecter les délais »

Elle considère par contre qu'il ne convient pas de laisser aux DO la responsabilité de passer les marchés subséquents pour lesquels la DFA a passé les accords cadres. En effet, il est illogique que la DFA veuille récupérer les marchés de plus de 25K€ et souhaite dans le même temps transférer les MSAC aux DO alors que ces MSAC ont parfois des montants bien supérieurs.

- Recommandation n°5 : Partager l'information lors des réunions de programmation DO/DFA sur l'ensemble des marchés, quels que soient le montant et la direction en charge de procédure d'achat.

A l'article 4.1.2.2 il est précisé d'aborder l'ensemble des marchés au cours des réunions de programmation. Il convient donc de fournir une programmation à la DFA incluant tous les marchés même ceux inférieurs à 25K€. Pour des raisons essentiellement d'arbitrage de cabinets certains services à la DEVE voient leur programmation de ce type de marchés bousculée durant l'année. A ce titre il sera difficile à la DEVE d'avoir une programmation exhaustive notamment pour ces marchés en début d'année. Cependant, la direction établira une programmation de tous ces marchés à la DFA en début d'année comme d'habitude.

La DEVE est en accord avec cette recommandation. Ce partage doit toutefois être réciproque. Or, il arrive que lors de réunions certains CSP ne souhaitent pas dévoiler certaines informations relatives aux marchés. Informations apprises parfois en COPILS.

- Recommandation n° 6 : Prévoir les ressources humaines nécessaires pour accompagner les transferts de compétences en fonction du nombre et de la complexité des marchés concernés.

Dans le même temps, le rapport précise qu'il convient de laisser aux DO la possibilité de passer des MAPA (cf page 44), que les DO doivent conserver des pôles achat de taille suffisante pour assurer leurs missions (cf page 32) et que si les DO récupèrent les MSAC il convient d'avoir du personnel pour assurer cette charge. Il y a là une évidente contradiction. D'autant que pour la DEVE l'essentiel de la charge de travail induite par les marchés de végétaux restera de sa compétence.

La DEVE restructure la fonction approvisionnement qui est actuellement exécutée par le BCAA. Le transfert de la fonction approvisionnement des végétaux au Centre de Production Horticole (CPH) sera effectif le 6 novembre prochain, le BCAA conservant néanmoins le pilotage de la passation des marchés et le contrôle de leur exécution. Deux personnes actuellement au BCAA rejoindront le CPH. Le BCAA sera alors réduit à 5 personnes (2A, 1B, 1C et 1 CUI). Le transfert d'ETP à la SDA apparaît difficilement envisageable, au risque de fragiliser considérablement ce bureau, ce qui n'est ni dans l'intérêt de la DEVE, ni dans celui de la DFA.

- Recommandation n°13 : Donner aux pôles de coordination achat approvisionnement la responsabilité de valider les MAPA de leur direction à partir de 4.000 € HT et de s'assurer de la qualité de saisie des informations relatives à ces procédures dans le système d'information.

La DEVE a actuellement pour des raisons historiques trois services (SEJ, SPA, et dans une moindre mesure AEU) qui ont conservé des cellules qui passent leurs propres marchés de travaux ou de services liés notamment aux opérations qu'elles conduisent. Le BCAA reprend progressivement ces compétences et en conformité avec cette recommandation va accélérer ce processus.

Sur un plan plus général, le délai de 6 mois recommandé pour la mise en œuvre des recommandations n° 1 et 2 (rapatriement à la DFA de tous les marchés de plus de 25 k€) ne me paraît pas cohérent avec la recommandation n° 4 qui préconise une évolution progressive de la répartition des MAPA entre DO et DFA.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.



Le Directeur

Paris, le - 3 OCT. 2017

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'Audit sur les marchés à procédure adaptée

Vous m'avez transmis le rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur les marchés à procédure adaptée.

Vous souhaitez connaître mes observations sur les constats présentés dans le document, ainsi que mon avis sur les recommandations.

A) Sur les constats contenus dans le rapport

Le rapport dresse un état des lieux des MAPA sur les différents aspects de réglementation, volumétrie, cartographie par DO/Mairies et par seuils, typologie en mettant en évidence les particularités des marchés de travaux.

L'accent est mis sur les conditions de la maîtrise des risques aussi bien en matière de sécurité juridique que de respect des objectifs de politique d'achat que la Ville s'est donné.

Je suis globalement d'accord sur les constats effectués et n'ai pas de réserves à formuler sur ceux-ci.

B) Sur les préconisations

Je souscris à l'ensemble des propositions faites dans le rapport dans leur principe et qui concernent :

- le regroupement au sein de la DFA de manière progressive
 - o des MAPA de Fournitures et Services d'un montant supérieur à 25 k€
 - o des MAPA de travaux de la DPA au-dessus d'un seuil fixé
 - o en lien avec les transferts RH à prévoir
- un partage de l'information sur l'ensemble des marchés lors des réunions de programmation sans attendre
- une meilleure utilisation des SI (EPM, Achats-Programmation, ALIZE, Décisionnel), accompagnée d'améliorations et de diffusions de guides pour les utilisateurs
- une responsabilisation accrue des pôles de coordination achat-appro des DO sur les MAPA des DO
- la mise en place d'audits réguliers des MAPA par l'IG

Je tiens toutefois à vous faire part de certaines réserves ou certains souhaits sur les modalités précises de mise en œuvre.

1) Sur les délais proposés

- Les recommandations 1, 2, 3, 4 et 6 ne pourront être mises en œuvre que progressivement comme vous l'écrivez dans un délai qui ne saurait être inférieur à 1 an et non 6 mois. Les échanges avec la DICOM ont commencé et cette démarche va se poursuivre avec d'autres DO à partir d'une analyse de la cartographie qui est à établir.

17, boulevard Morland - 75004 PARIS



- La recommandation 5 sur le partage de la programmation des MAPA des DO peut être envisagée dès les réunions sur la programmation 2018, ce qui permettra de disposer d'une vision exhaustive des marchés prévus et de ce fait d'une meilleure appréciation du respect des seuils de procédure. La gestion des évolutions de programmation qui interviennent en cours d'année apparaît plus complexe particulièrement si elles répondent à des demandes ou besoins urgents et/ou imprévus. La SDA s'engage à formaliser les grands principes de la doctrine en matière de computation des seuils, ainsi que la mise à jour de la nomenclature achats qui date de 2011, en relation étroite avec la DAJ.
 - La recommandation 7 - simplification du SI Achats-Programmation- est d'ores et déjà engagée et pourra être effective sous 6 mois après formation et réappropriation de l'outil par tous les acheteurs et les DO
- 2) Sur la répartition des MAPA de travaux entre la DPA et la DFA, je partage avec vous le souci de conserver une approche pragmatique qui permet de concilier à la fois le recours aux Accords-cadres et la mise en place de MAPA.
 - > Il est indispensable de poursuivre le travail sur l'amélioration de la qualité des Accords-cadres afin de réduire le nombre de MAPA quelle que soit la structure qui les passe: j'observe que le nombre de MAPA de la DPA entre 25k€ et 209 k€ est de 209 en 2015 (cf tableau p 24 du rapport): le coût global de procédure (charge ETP + publicité) est un élément à intégrer dans l'appréciation du choix des procédures
 - > je souhaite qu'une réflexion soit engagée sur l'évolution du seuil de 500k€ défini lors de la création de la DA et de la négociation du contrat de service DPA/DA : pour ma part il me paraîtrait pertinent d'envisager un seuil à 209 k€ qui correspond à une plus grande formalisation des procédures (contrôle de légalité ...)
 - 3) l'ensemble des préconisations sur l'amélioration des outils, ou leur meilleure utilisation et la diffusion de guides et bonnes pratiques sera à examiner et mettre en place en partenariat étroit avec le CC Sequana ou la DSTI, voire les CSP comptables (SFACT) pour la recommandation 16 (audit des données et bases documentaires dans ALIZE)
 - 4) pour les procédures des MAPA < 25 k€ qui se situent hors du périmètre de la SDA, la responsabilisation des PCAA des DO (recommandation 13) me paraît un élément essentiel de maîtrise des risques. J'ajoute que la SDA a engagé une réflexion pour cadrer les processus simplifiés de passation de ces « très petits MAPA » selon des seuils à définir (enjeux, volumétrie...). Ces processus seront proposés aux DO.

Le Directeur des Finances et des Achats

17, boulevard Morland - 75004 PARIS

Tout le Paris sur la ville !

 info Le 3975 Paris.fr
Un service au public de la Mairie de Paris

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Lettre de mission
- Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 : Contrats de service passés entre la Direction des Achats et les directions opérationnelles
- Annexe 4 : Les achats en mairies d'arrondissement
- Annexe 5 : Description des MAPA article 28 passés dans les autres directions opérationnelles
- Annexe 6 : EPM - outil d'élaboration et de passation des marchés
- Annexe 7 : Nomenclatures des familles et catégories d'achats retenues analysées

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.