

**RAPPORT  
AUDIT DES PROCEDURES DE CONTRÔLE  
DE L'EXECUTION DES MARCHES  
A BONS DE COMMANDE**

- Avril 2013 -

N° 11-23

**Rapporteurs :**

[.....], inspecteur général,  
[.....], chef de service administratif,  
[.....], chargé de mission,  
[.....], chargée de mission.

## SOMMAIRE

<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>1. UN CONTRÔLE À L'INITIATIVE DES DIRECTIONS OPERATIONNELLES</b> .....	<b>8</b>
1.1. Un accompagnement transversal réel mais limité .....	8
1.1.1. Un environnement défini par un guide de déontologie .....	8
1.1.2. Des outils comptables et financiers au service des directions .....	8
1.2. Une responsabilité laissée à l'initiative des directions .....	12
1.2.1. Un environnement de contrôle partiellement maîtrisé .....	13
1.2.2. Des outils spécifiques de contrôle d'exécution des marchés à bons de commande ...	20
<b>2. LES PROCESSUS DE CONTRÔLE DE L'EXECUTION DANS DES DIRECTIONS REPRESENTATIVES</b> .	<b>26</b>
2.1. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande de travaux à la direction du patrimoine et de l'architecture .....	26
2.1.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles existants .....	27
2.1.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction du patrimoine et de l'architecture .....	31
2.2. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande de travaux à la direction de la voirie et des déplacements .....	32
2.2.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles existants .....	33
2.2.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction de la voirie et des déplacements .....	36
2.3. Le processus de contrôle des marchés de prestations de services à la direction de la propreté et de l'eau .....	37
2.3.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles existants .....	37
2.3.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction de la propreté et de l'eau .....	41
2.4. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande de fournitures à la direction des espaces verts et de l'environnement .....	42
2.4.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles mis en place .....	42
2.4.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction des espaces verts et de l'environnement .....	43
2.5. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande pour les écoles parisiennes .....	43
2.5.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles mis en place .....	44
2.5.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction des affaires scolaires .....	46
<b>PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>48</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>55</b>
<b>PROCEDURE CONTRADICTOIRE</b> .....	<b>56</b>
<b>LISTE DES ANNEXES</b> .....	<b>74</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

En 2011, la Ville de Paris a liquidé 1,26 milliard d'euros d'engagements juridiques concernant 6 891 marchés à bons de commande. Ces marchés qui prévoient, en montant ou en quantité, un minimum et un maximum, relèvent de toutes les catégories : travaux, fournitures, services, prestations intellectuelles. L'exécution de ces marchés est de la responsabilité des directions opérationnelles.

Compte tenu des montants en jeu, la présence de procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande est nécessaire. D'autant que les risques induits par une absence ou une faiblesse dans les modalités de contrôle sont nombreux et conséquents : des surcoûts financiers, de possibles contentieux, une altération de l'image de la collectivité parisienne.

L'efficacité du contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande s'apprécie au regard d'un certain nombre de conditions qui concernent à la fois l'environnement de contrôle et les dispositifs proprement dits.

L'exécution étant une compétence directoriale, les éléments transversaux partagés par les agents de la collectivité sont peu nombreux, mais essentiels :

- un guide de déontologie adopté en 2012 définit les règles comportementales à adopter et affiche les valeurs fondamentales que la collectivité parisienne reconnaît ;
- un système comptable et financier (ALIZE) assure un suivi de la consommation des engagements juridiques et permet de respecter les bornes maximales des marchés à bons de commande.

De nombreux autres outils créés à l'initiative des directions de la Ville sont venus compléter ce socle transversal : 60 % des directions déclarent ainsi avoir mis en place des mécanismes de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande. Ces directions représentent, en 2011, 87 % des engagements juridiques liquidés et 80 % des marchés à bons de commande liquidés.

Une première panoplie d'instruments concourt au contrôle en ce sens qu'elle offre aux services chargés de l'exécution des marchés à bons de commande l'accompagnement nécessaire au bon déroulement des opérations. Ces instruments, dont la fréquence est variable par direction, prennent des formes variées :

- Des fiches techniques assez fréquentes explicitant les dispositions essentielles des marchés à bons de commande ;
- Des actions plus rares de formation-information des agents chargés de l'exécution ;
- Des guides de procédure plus ou moins complets permettant aux personnels d'inscrire leur activité d'exécution des marchés à bons de commande dans un univers connu et sécurisé ;
- Des mises en commun très rares des bonnes pratiques relevées dans l'exécution et son contrôle.

Une seconde panoplie d'instruments relève des mécanismes de contrôle au sens strict et s'applique à différents moments du processus du marché.

En amont de l'exécution proprement dite, des directions ont réfléchi aux points essentiels du marché sur lesquels un contrôle doit être exercé. Dans ce type de marché, des dispositions concernent les points de contrôle et leurs modalités de contrôle, manifestant ainsi une véritable démarche de performance en ciblant les données essentielles à la bonne exécution.

Avant sa transmission à l'entreprise, le bon de commande ou l'ordre de service est contrôlé à plusieurs niveaux :

- Budgétairement, il ne peut être émis sans disponibilités des crédits en raison du contrôle budgétaire interne créé par les directions préalablement au blocage final qu'opère ALIZE.
- Financièrement, le bon de commande fait l'objet d'un contrôle interne, avec :
  - l'aide d'outils spécifiques (fichier de calcul et de vérification des devis par exemple) ;
  - et/ou, des dispositions particulières (par exemple, comparaison entre le devis de l'entreprise et l'estimation administrative) ;
  - et/ou des procédures de supervision (séparation des fonctions entre les agents ; visa technique).

En cours d'exécution du marché à bons de commande, les procédures de contrôle concernent les visites sur site. Ces dernières sont spontanées ou partiellement programmées. Les chantiers d'importance font l'objet de visites régulières pour s'assurer du bon avancement des travaux et de leur exécution conforme.

Par ailleurs, les sections territoriales de la DVD peuvent demander, lors des chantiers, une expertise au laboratoire d'essai des matériaux de la direction, qui procède aux prélèvements nécessaires (1 106 en 2011) et aux essais en laboratoire (1 633 en 2011).

Ces contrôles locaux font l'objet de remontées plus ou moins formalisées (fiches de dysfonctionnements). Beaucoup de directions organisent des réunions périodiques avec les utilisateurs, parfois avec les entreprises, pour faire le point des difficultés rencontrées et trouver des solutions.

A la fin de l'exécution de la demande, des procédures de contrôle existent. Les contrôles ne sont pas particuliers aux marchés à bons de commande, puisque la constatation du service fait est une règle générale pour tous les marchés publics. Les contrôles sont réalisés à deux niveaux (financier - vérification de la facture - et technique - vérification de la bonne exécution en quantité et qualité) par deux agents différents, l'un vérificateur, l'autre superviseur.

Les services déconcentrés sont accompagnés dans cette démarche par des instructions parfois très précises des services centraux des directions.

Des bilans et des mécanismes de mesure de satisfaction des utilisateurs finaux viennent achever le processus de contrôle dans certains cas.

Les procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande sont nombreuses. L'effectivité de leur mise en œuvre a pu être vérifiée sur un échantillon. Les auditeurs signalent néanmoins que la surcharge de travail et/ou la faible appétence de certains agents pour ce type de procédures peuvent conduire à une carence partielle ou totale dans le contrôle de l'exécution, avec toutes les conséquences que cette situation peut entraîner.

Cela étant, l'état des lieux réalisé par les auditeurs a fait apparaître quelques pistes d'amélioration :

- Une amélioration du système d'alerte pour le suivi des consommations budgétaires des enveloppes déléguées ou droits de tirage des directions, et pour la remontée des difficultés constatées lors de l'exécution d'un marché (meilleure formalisation des dysfonctionnements et diffusion de ceux-ci).
- Une amélioration dans l'accompagnement des agents chargés de l'exécution des marchés à bons de commande par une homogénéisation des règles de contrôle au sein

des directions et l'établissement d'un socle commun de règles, par l'exportation d'outils pertinents d'une direction vers d'autres, par la désignation de référents techniques pour aider à l'analyse des devis complexes, et par l'inscription dans les dispositions de certains marchés des points de contrôle et des modalités de contrôle.

- Une amélioration dans le contrôle proprement dit avec une meilleure traçabilité de certaines opérations, par une prise en compte de l'utilisateur comme vecteur du contrôle qualitatif et par la réalisation en interne de contrôles ponctuels dans les services.

---

**Rapporteurs :**

[.....], inspecteur général,  
[.....], chef de service administratif,  
[.....], chargé de mission,  
[.....], chargée de mission.

## INTRODUCTION

Dans le cadre de la programmation des travaux de l'Inspection générale, le Maire de Paris a souhaité que soit réalisé un « *Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande* ». Cette mission a été attribuée le 5 décembre 2011.

Le marché à bons de commande est la formule appropriée lorsque l'acheteur public connaît son besoin mais ignore à l'avance les quantités et la date à laquelle le besoin doit être satisfait. Ce type de marchés peut être dévolu selon tous les modes de passation (marchés en procédure adaptée, appel d'offres, etc.).

Tous les domaines d'achat peuvent relever d'un marché à bons de commande : travaux, fournitures, services, prestations intellectuelles. La forme de ces marchés est très variée, en prévoyant des montants ou des quantités avec un minimum et un maximum, ou un minimum sans maximum, ou un maximum sans minimum, voire aucun engagement.

Les marchés à bons de commande peuvent, dans certains cas, être juridiquement liés à un marché à prix forfaitaire dans le cadre des marchés mixtes.

Un marché à bons de commande peut être passé, soit par la direction des achats elle-même, soit par une direction opérationnelle, soit par les mairies d'arrondissement. Sur le plan de la répartition des compétences entre directions, le mode de préparation et de passation obéit aux règles instituées par la Ville de Paris en matière d'achats. Une attribution générale est dévolue à la direction des achats au-delà du seuil de 90 000 € HT, sauf exception. En deçà de ce seuil, les directions et les mairies d'arrondissement sont responsables de la passation des marchés publics.

L'exécution des marchés à bons de commande fait juridiquement l'objet de l'émission d'un bon de commande ou d'un ordre de service. Elle est exclusivement de la compétence des directions opérationnelles ou des mairies d'arrondissement.

La Ville de Paris (commune et département) a, en 2011, sur 6 891 marchés à bons de commande différents, liquidé des engagements juridiques de l'ordre de 1,26 milliard d'euros<sup>1</sup>. Les marchés à bons de commande de travaux représentent 50 % du total du montant liquidé en 2011, les marchés à bons de commande de services et ceux de fournitures respectivement 38 % et 12 %. La direction de la voirie et des déplacements, la direction du patrimoine et de l'architecture et la direction de la propreté et de l'eau représentent 70 % du montant des engagements liquidés. En nombre de marchés à bons de commande utilisés, la moitié correspond aux utilisations effectuées par quatre directions : les trois précitées plus la direction des espaces verts et de l'environnement.

Les risques liés à l'absence de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande ne sont pas négligeables : des surcoûts résultant d'une mauvaise appréciation du besoin et donc de son évaluation, d'un défaut de suivi de l'exécution aboutissant à un dépassement du maximum prévu par le marché à bons de commande, de livraisons de biens ou de prestations non conformes aux dispositions du marché, des contentieux multiples et onéreux, une altération de l'image de la Ville de Paris et de son personnel au travers notamment du comportement laxiste ou non régulier de certains agents, etc.

Compte tenu de l'audit général récent effectué sur les mairies d'arrondissement, le présent rapport n'intègre pas cette dimension. Seuls entrent donc dans le champ de l'audit les marchés à bons de commande exécutés par les directions de la Ville de Paris.

---

<sup>1</sup> Source : extraction ALIZE effectuée par la direction des achats.

Par ailleurs, parallèlement à cette mission, l'Inspection générale a conduit un audit des magasins de la Ville. Le présent rapport n'intègre pas cet aspect et n'a pas examiné le contrôle de l'exécution des marchés de fournitures des magasins.

S'agissant d'une mission transversale impliquant toutes les directions de la Ville de Paris, les auditeurs ont bâti un questionnaire. Il a été adressé à chaque directeur pour connaître les modes d'exécution des marchés à bons de commande et apprécier les procédés de contrôle des marchés à bons de commande. Toutes les directions ont répondu à ce questionnaire illustrant l'importance qu'elles accordaient à la thématique de cette mission d'audit.

Par ailleurs, les auditeurs ont, sur un échantillon représentatif, examiné les modes de contrôle de l'exécution de marchés à bons de commande dans dix entités : quatre sections locales d'architecture (section locale d'architecture des 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> arrondissements, section locale d'architecture du 13<sup>ème</sup> arrondissement, section locale d'architecture du 14<sup>ème</sup> arrondissement et section locale d'architecture du 20<sup>ème</sup> arrondissement) et la section d'architecture des bâtiments fonctionnels de la direction du patrimoine et de l'architecture, deux subdivisions territoriales de la direction de la voirie (subdivision des 1/2/3/4<sup>èmes</sup> arrondissements, subdivision du 12<sup>ème</sup> arrondissement), la section des moyens mécaniques et la division de la propreté des 1/2/3/4<sup>èmes</sup> arrondissements de la direction de la propreté et de l'eau, la direction des espaces verts et de l'environnement (commande de végétaux) et la direction des affaires scolaires (commande pour les écoles).

Ces audits ciblés ont permis d'appréhender les contrôles dans des directions sur des marchés à bons de commande de prestations de service (direction de la propreté et de l'eau et direction des affaires scolaires), de travaux (direction du patrimoine et de l'architecture et direction de la voirie et des déplacements) et de fournitures (direction des espaces verts et de l'environnement et direction des affaires scolaires). Les visites des dix entités précitées ont permis de confronter les procédures de contrôle décrites à diverses pièces d'exécution de 16 marchés à bons de commande. Pour une entité, les auditeurs ont participé à un contrôle inopiné des prestations réalisées par l'entreprise titulaire du marché.

Cela étant, les auditeurs ont été confrontés à la délimitation de l'exécution d'un marché à bons de commande.

Dans sa phase amont, deux conceptions sont possibles : l'une très large considère que l'exécution commence dès la notification du marché, l'autre plus restreinte estime que l'exécution commence uniquement à l'émission d'un bon de commande ou d'un ordre de service. Dans sa phase aval, deux approches sont également possibles : la première arrête l'exécution au service fait, la seconde va au-delà jusqu'à porter une appréciation sur la qualité de l'exécution du marché à bons de commande.

Les auditeurs ont délimité le domaine de l'exécution du marché à bons de commande :

- en amont, à partir du moment où un besoin ponctuel a été identifié et dont la satisfaction passe par le recours à un marché à bons de commande déjà notifié ;
- en aval, jusqu'au moment où le besoin ponctuel a été satisfait tout en incluant les procédures générales de bilan d'un marché à bons de commande expiré ou en cours d'expiration.

Le présent rapport comprend deux parties, plus une conclusion.

La première partie décrit, pour l'ensemble des directions de la Ville de Paris, les modalités de contrôle d'exécution des marchés à bons de commande. Cet examen porte sur les dispositifs transversaux et ceux mis en place par chaque direction pour répondre à ses propres besoins.

La seconde partie examine, de manière approfondie, l'exécution des marchés à bons de commande et les procédures de contrôle dans cinq directions les plus représentatives dans le domaine des marchés à bons de commande.

Achevant cet audit, une conclusion met en exergue les points essentiels des procédures de contrôle et propose des pistes d'amélioration.

## 1. UN CONTROLE A L'INITIATIVE DES DIRECTIONS OPERATIONNELLES

### 1.1. Un accompagnement transversal réel mais limité

#### 1.1.1. Un environnement défini par un guide de déontologie

Dès 2009, une charte de déontologie achats de la collectivité parisienne avait été rédigée par la direction des achats pour fournir des repères clairs dans la gestion des relations entre les fournisseurs et les agents de la Ville de Paris. Elle comporte des éléments sur les avantages et cadeaux, les conflits d'intérêts potentiels, etc. Tous les agents de la direction des achats ont signé cette charte, illustrant l'engagement réel de la direction et de ses personnels au respect de ces règles.

Le besoin d'un socle commun à l'ensemble de la collectivité parisienne s'est fait sentir.

A l'issue d'une concertation avec les directions de la Ville de Paris et les organisations syndicales<sup>2</sup>, un guide de déontologie a été adopté en juillet 2012. Il a deux objectifs :

- rappeler les valeurs fondamentales de la collectivité parisienne s'appliquant aux agents, notamment dans leurs relations avec des partenaires externes ;
- édicter des règles prudentielles permettant aux agents d'éviter de se trouver en position de conflit d'intérêt, parfois rapidement constitué sans pour autant que les agents concernés en aient la parfaite conscience.

Ce guide, conçu ainsi comme une aide concrète apportée aux agents de la Ville, est structuré en un préambule et trois parties distinctes : la première est consacrée aux valeurs fondamentales que la Ville de Paris entend privilégier dans son action (intégrité, probité, impartialité, etc.), la deuxième concerne les règles d'usage et de comportement attendues des agents, la troisième porte sur la protection des informations sensibles et des systèmes informatiques.

Amplement diffusé, accessible dans les sites intranet des directions, ce guide fait partie de l'environnement de contrôle dans lequel l'agent évolue. Il est ainsi une aide et un avertissement.

Les risques pouvant porter atteinte à l'image de la Ville et à l'intégrité de ses personnels ne sont pas à sous-estimer dans le cadre des marchés publics : devis surévalués, contrôles insuffisants volontaires ou non, facturation de prestations inexistantes, etc. Il importe ainsi que la Ville de Paris rappelle à ses agents les valeurs qu'elle entend reconnaître, nonobstant l'absence de comportements relatifs à des marchés publics soumis au conseil de discipline de la Ville de Paris ces dernières années.

#### 1.1.2. Des outils comptables et financiers au service des directions

##### 1.1.2.1. Un outil à disposition de l'ensemble des acteurs

Depuis 2008, l'ensemble des activités comptables et financières de la Ville de Paris est géré par une application informatique unique intitulée ALIZE<sup>3</sup>. Celle-ci couvre la gestion des recettes, la gestion budgétaire et comptable, le suivi des marchés et l'« infocentre ».

---

<sup>2</sup> Le texte a été présenté au comité technique paritaire central de la Ville de Paris le 11 mai 2012.

<sup>3</sup> ALIZE s'inscrit plus largement dans un programme de refonte des applications informatiques de la Ville intitulé « SEQUANA ».

ALIZE apparaît ainsi comme un outil majeur du contrôle budgétaire et comptable des marchés.

- C'est en premier lieu un outil de contrôle budgétaire des marchés.

Toute utilisation d'un marché à bons de commande suppose l'octroi préalable d'un droit de tirage. Celui-ci est déterminé en amont en fonction des besoins exprimés. Chaque direction utilisatrice se voit ainsi attribuer une enveloppe globale qu'elle peut ensuite, à son gré, répartir ou non entre ses services qui bénéficient alors d'un droit de tirage individualisé.

- C'est un outil de contrôle d'identification des utilisateurs du marché.

Si une direction responsable de marché alloue à une direction opérationnelle un droit de tirage sur un marché transverse, tous les utilisateurs de la direction opérationnelle pourront accéder à ce marché (le contrôle d'ALIZE s'effectuera au niveau de la direction opérationnelle). En revanche si la direction opérationnelle décide d'attribuer des enveloppes de droit de tirage au niveau de ses services, alors seuls les services désignés pourront accéder à ce marché (les contrôles sécuritaires s'effectueront au niveau des services).

- C'est un instrument de blocage en cas de dépassement du seuil maximum du marché.

ALIZE, en fonctionnement normal<sup>4</sup>, interdit les engagements juridiques entraînant tout dépassement d'enveloppe.

- C'est un outil de suivi des consommations du marché.

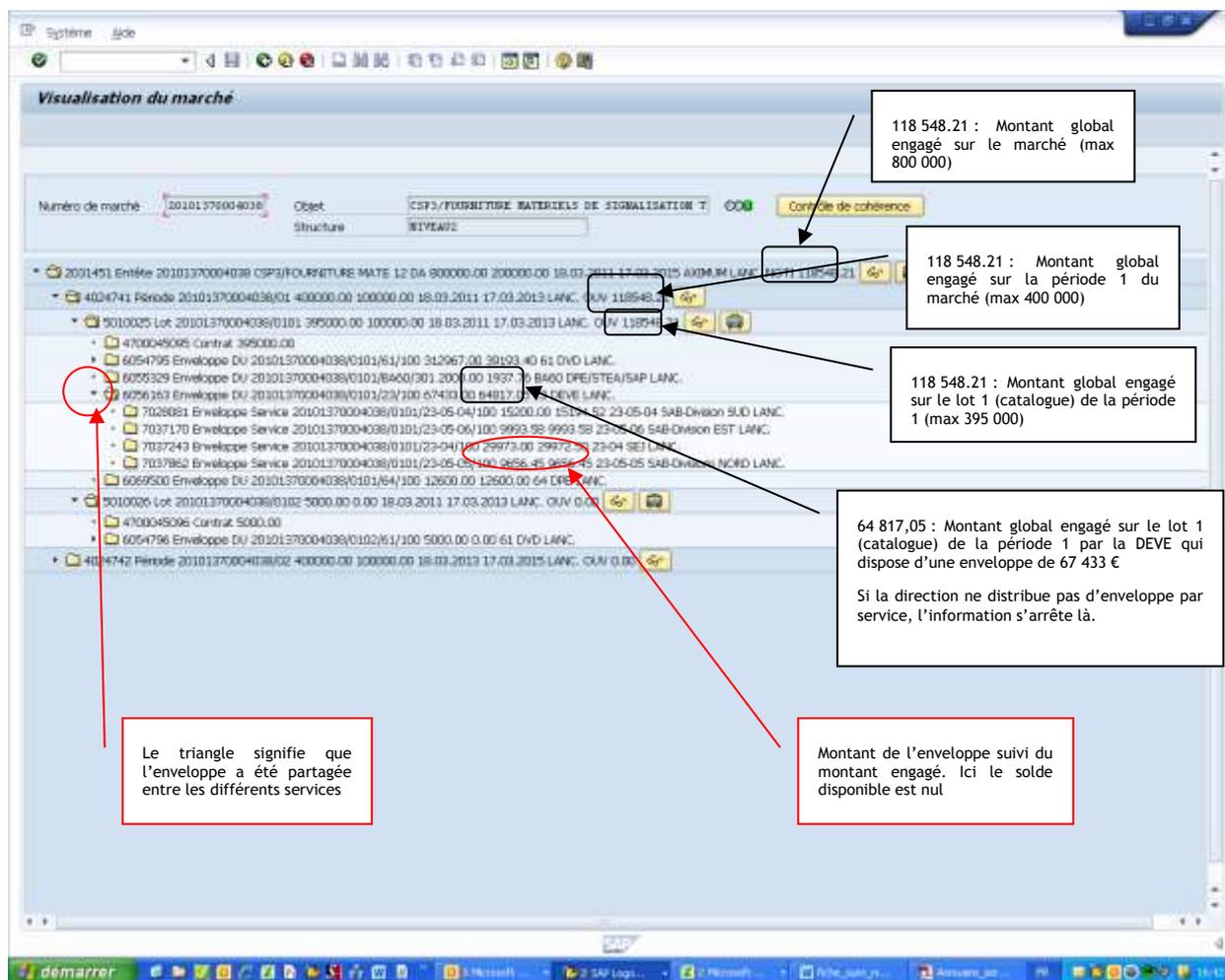
Ce suivi diffère suivant le niveau de l'utilisateur du marché. Si l'utilisateur fait partie de la direction responsable de marché, il visualise dans ALIZE la totalité des engagements juridiques effectués sur le marché. Si l'utilisateur fait partie d'une direction utilisatrice du marché, il ne peut visualiser que les engagements juridiques effectués sur le centre financier de sa direction.

Les informations sont visibles au niveau le plus fin pour lequel une enveloppe a été attribuée. Plus le niveau du marché concerné est élevé, plus les montants engagés sont agrégés. Ainsi, le niveau supérieur pourra indiquer la somme du montant engagé sur un lot à bons de commande et de celui engagé sur un lot à prix forfaitaire du même marché.

---

<sup>4</sup> Certaines directions ont constaté parfois des bugs informatiques d'ALIZE aboutissant à un cumul d'engagements juridiques supérieurs aux droits de tirage alloués.

Figure 1 : Copie d'écran ALIZE concernant les enveloppes et montants engagés sur un marché à bons de commande



Source : Direction des achats

Par ailleurs, le contrôle des consommations des marchés à bons de commande est possible par des extractions « infocentre » :

- extraction en masse dans « infocentre » des consommations sur les marchés d'une direction responsable de marché (la direction des achats par exemple), qui peuvent être ventilées par exercice comptable et par direction opérationnelle utilisatrice du marché ;
- extraction marché par marché pour une analyse en détail de la consommation par engagement juridique. Cette extraction permet, après traitement Excel, de déterminer la consommation par période et par direction utilisatrice et de contrôler le niveau de consommation.

#### 1.1.2.2. Un outil en cours d'amélioration

Il apparaît, au moment de l'audit, que le bon fonctionnement d'ALIZE est parfois perturbé par la mise en place d'autres projets du programme SEQUANA (tel SIMA<sup>5</sup>, SIHA<sup>6</sup>). Ainsi, sont

<sup>5</sup> Système informatique gérant les stocks, la maintenance et les interventions dans les ateliers de la Ville.

<sup>6</sup> Système d'information achats.

constatées ponctuellement des enveloppes de direction négatives qui ne permettent aucun engagement, des dépassements ponctuels d'enveloppe possibles, des contrats pour lesquels les montants engagés sont parfois incohérents.

Ces perturbations ont également un impact sur les données issues de l'infocentre ce qui ne facilite pas le suivi des consommations sur les marchés.

La direction des achats signale, dès qu'elle le constate, un dysfonctionnement d'ALIZE, ce qui permet de résoudre rapidement les cas particuliers et qui crée une dynamique de « réparation » sur le fond des problèmes constatés.

Une normalisation du fonctionnement d'ALIZE devrait se mettre en place progressivement.

Par ailleurs, la refonte de l'« infocentre ALIZE » est demandée avec notamment la création d'une nouvelle requête permettant de disposer :

- du taux de consommation de l'enveloppe (ou de la période),
- du taux d'avancement en durée de la période concernée,
- du rapport entre ces deux taux, qui doit donner un indice de consommation pour détecter les sur ou sous consommations.

Cette refonte doit ainsi permettre une analyse globale en masse des marchés d'un périmètre donné, pour chaque période et pour chaque direction utilisatrice.

Enfin, la mise en place (en cours) du système d'information achats introduira une alerte de consommation des marchés. Cette alerte, destinée à la direction des achats, permettra à celle-ci de programmer le renouvellement (éventuellement anticipé) du marché. Toutefois, elle ne concerne ni la consommation sur une période du marché ni la consommation sur les enveloppes des directions utilisatrices.

#### 1.1.2.3. Un outil qui ne prémunit pas totalement la Ville de tout risque financier

Même si ALIZE s'avère un outil précieux de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande, celui-ci ne protège pas complètement la Ville de Paris du risque financier lié à un dépassement du montant maximum du marché.

Il arrive en effet que certaines factures doivent être honorées en dehors de tout engagement juridique préalable, les services étant alors contraints de passer des engagements juridiques de régularisation. En pareille situation, ALIZE ne peut plus assurer ni contrôle budgétaire ni surveillance du taux de consommation du marché.

Ces cas d'espèces restent exceptionnels mais ils peuvent aboutir, en cas de dépassement du montant maximum du marché, à la passation d'un contrat de transaction avec le titulaire du marché. En effet, dès lors que le montant maximum du marché est atteint, la collectivité ne peut pas procéder, au titre dudit marché, au paiement des factures au-delà de ce maximum.

Tel est le cas des marchés d'interprétariat auxquels les travailleurs sociaux de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé<sup>7</sup> ont recours dans le cadre de leurs missions sans créer d'engagement juridique et/ou de bon de commande du fait de l'urgence des situations en cause.

L'afflux de mineurs étrangers isolés s'étant accru fortement à partir de juin 2008, les demandes d'interprétariat ont augmenté à partir de cette date de façon importante et ont

---

<sup>7</sup> Ces marchés sont passés par la direction des familles et de la petite enfance. Cette dernière offre des droits de tirage à la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé.

donné lieu à des prestations au-delà du maximum des marchés. La Ville de Paris a ainsi dû passer un contrat de transaction de 111 475 € en 2010 et de 139 120 € en 2011 pour le paiement desdites prestations. Les nouveaux marchés d'interprétariat passés en 2010 ont tenu compte de cette évolution pour la fixation de leur montant maximum.

Le relèvement des plafonds maximum ne règle cependant pas l'absence de maîtrise des dépenses engendrées par les prestations réalisées sans engagement juridique et/ou bon de commande préalable.

Il appartient aux directions opérationnelles de mettre en place des procédures, soit au sein de leurs services, soit par le biais de clauses particulières dans les marchés contractés afin de limiter au maximum le recours à des prestations sans engagement juridique préalable. En tout état de cause, les engagements juridiques de régularisation devraient, si régularisation il y a, être créés dans un délai le plus court possible afin que les contrôles ALIZE soient le moins possible en décalage par rapport à la réalité des commandes.

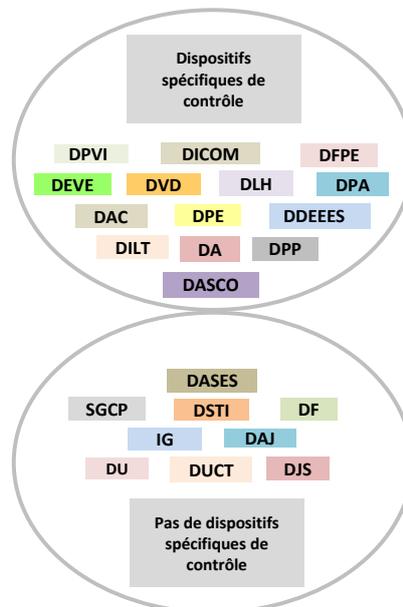
## 1.2. Une responsabilité laissée à l'initiative des directions

Dans le questionnaire adressé à l'ensemble des directions de la Ville de Paris, une question concernait de manière synthétique les procédures de contrôle. En effet, Il était demandé si « *Au-delà de la constatation du service fait* », la direction avait « *mis en place des mécanismes de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande* ».

Quatorze directions sur 23<sup>8</sup>, soit plus de 60 % d'entre elles, ont mis en place des mécanismes de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande en plus de la constatation du service fait.

La figure qui suit illustre la répartition des directions en fonction de leurs réponses à la question précitée.

Figure 2 : Répartition des directions entre celles ayant mis en place ou non des dispositifs de contrôle au-delà du service fait



<sup>8</sup> La direction des ressources humaines n'a pas répondu à ces questions.

Les risques induits par l'absence de contrôles spécifiques dans neuf directions doivent être nuancés.

Tout d'abord, toutes les directions exercent le contrôle minimal prévu par la réglementation à savoir la constatation du service fait, dont l'objet est de valider la conformité entre la commande et la livraison (en quantité, en qualité, en délai et en prix), que ce soit des fournitures, des travaux ou des prestations de services. Des directions estiment en effet que ce contrôle est suffisant compte tenu de la nature des achats effectués. Ainsi la direction des affaires juridiques considère que « *L'attestation de service fait découle à la DAJ d'un contrôle réel de l'exécution. Il est en effet déclenché par l'arrivée du jugement ou d'un compte rendu écrit des actes effectués par le prestataire* ».

Ensuite, le volume d'achat de certaines de ces directions ne justifie pas, en termes de « coût-avantage », la mise en place de mécanismes supplémentaires de contrôle. Tel est le cas notamment à la direction des finances, à l'inspection générale, à la direction des usagers, des citoyens et des territoires.

De surcroît, parmi les neuf directions concernées, l'une d'entre elles est en instance de mettre en place des procédures spécifiques<sup>9</sup>.

En outre, d'autres directions ne prennent pas en compte des mécanismes de contrôle alors même qu'ils existent chez elles comme les bilans d'exécution des marchés et l'élaboration de fiches techniques.

Enfin, la direction de la jeunesse et des sports dont les équipements, ouverts au public, figurent à l'inventaire des équipements de proximité relevant des mairies d'arrondissement omet de citer les élus, la mairie d'arrondissement et les usagers comme vecteurs du contrôle qualitatif.

Cela étant, deux directions (la direction des affaires sociales, de l'enfance et de la santé et la direction de la jeunesse et des sports<sup>10</sup>) affirment clairement qu'un contrôle supplémentaire au service fait serait pertinent. Les points qu'elles souhaitent contrôler sont variables : niveau de la consommation des marchés avec des cotes d'alerte lorsqu'un certain seuil est atteint, respect des délais contractuels, maîtrise des procédures, etc.

### 1.2.1. Un environnement de contrôle partiellement maîtrisé

Le non-respect, intentionnel ou non, des règles d'exécution d'un marché à bons de commande constitue un risque majeur par les conséquences importantes qu'il emporte : une dépense supérieure à celle normalement affectée, des livraisons de biens non conformes aux dispositions du marché, des possibilités de contentieux nombreux et coûteux, une détérioration de l'image de la Ville de Paris et de son personnel au travers notamment du comportement non régulier de certains agents, etc.

Face à ce risque potentiel, la collectivité doit, en plus des procédures au sens strict, créer un environnement de contrôle mettant en action cinq composantes : la reconnaissance des valeurs de la collectivité (cf.1.1.1), la formation des agents, la mise à disposition de fiches techniques, la confection de guides de procédure, l'organisation d'échanges de bonnes pratiques.

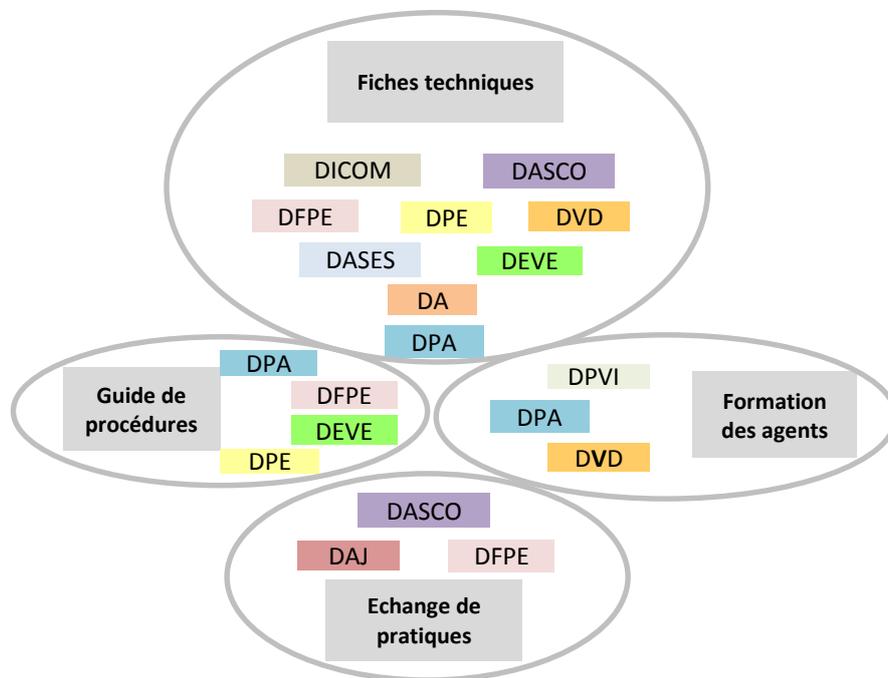
Les directions étaient interrogées à ce sujet dans le questionnaire.

<sup>9</sup> Le secrétariat général du conseil de Paris.

<sup>10</sup> La direction de l'urbanisme considère que ce contrôle n'est pas inutile et que les points à examiner doivent être déterminés en concertation avec les services qui en auraient besoin.

La figure qui suit regroupe, par composantes précitées à l'exception de celle des valeurs, les 11 directions ayant pris une initiative dans le domaine concerné.

Figure 3 : Outils facilitant le contrôle mis en place par direction



#### 1.2.1.1. De fréquentes fiches techniques pour des marchés nouveaux

Lorsqu'un nouveau marché à bons de commande est disponible, une minorité de services transmet aux agents concernés une fiche technique d'explicitation des points essentiels du marché. En effet, 15 directions sur 24 (soit près de 63 %) n'élaborent aucune fiche technique, se contentant, lorsqu'elles existent, des fiches transmises par les directions responsables du marché.

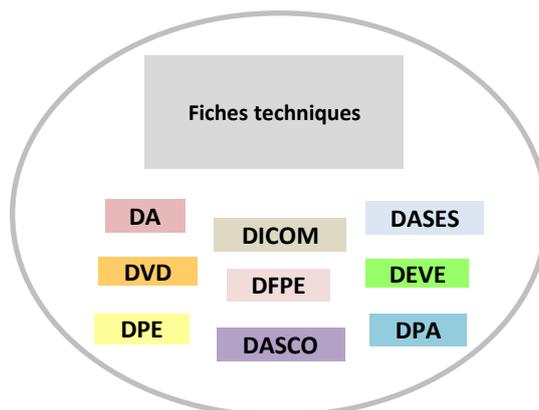
Cette absence de document précisant les points essentiels d'un nouveau marché à bons de commande présente un risque de non-respect des règles d'exécution du marché, d'erreurs possibles sur le plan juridique et de surcoût lié à ces erreurs. L'importance de ce risque doit être nuancée.

Tout d'abord, ces 15 directions représentent une part faible dans les marchés à bons de commande, soit 18 % des engagements juridiques liquidés en 2011 sur ces marchés.

Ensuite, les fiches techniques de la direction des achats comportent parfois suffisamment d'éléments pour répondre aux besoins des directions. Cette situation dispense ainsi la direction opérationnelle de l'élaboration d'une autre fiche sous son propre timbre.

Enfin, les directions responsables de marché (direction des achats et autres selon le périmètre de répartition des compétences arrêté par la Ville de Paris) et les missions achats dans les directions sont à la disposition des agents pour leur fournir toutes les précisions nécessaires à la bonne exécution d'un marché.

Figure 4 : Directions élaborant des fiches techniques sur des marchés à bons de commande



En sa qualité de principale direction responsable de marché, la direction des achats élabore quelques fiches techniques à destination des directions opérationnelles à qui elle ouvre des droits de tirage<sup>11</sup>. Ces fiches indiquent les clauses principales ou à connaître pour l'exécution du marché (minimum de commande, délais maximum d'exécution, dispositions financières). Par ailleurs, les marchés et les informations les concernant sont accessibles dans l'intranet de la direction des achats.

Ainsi la direction des achats a confectionné une fiche sur le marché à bons de commande d'enlèvement des graffitis à Paris. Elle comporte des éléments généraux essentiels pour l'exécution du marché : la durée, les conditions de reconduction, les caractéristiques de l'exécution de ce marché mixte, la description du bordereau des prix unitaires (montant, variation) et le montant des enveloppes destinées à chaque direction.

Une fiche semblable détaille l'exécution dans ALIZE du marché à bons de commande pour la collecte du verre : les formes de prix (les prix forfaitaires et les prix unitaires, les mensualités possibles, les prix unitaires pour prestations supplémentaires, les variations de prix), la structure du marché, etc.

Les huit autres directions mettent à disposition de leurs services des fiches précises sur l'exécution des marchés à bons de commande qu'ils utilisent. Par rapport à celles de la direction des achats, elles se différencient par leurs aspects plus opérationnels et par la mise en exergue, pour certaines, des points de contrôles à exercer.

Par exemple, la direction du patrimoine et de l'architecture a adressé à tous ses services une description synthétique très concrète des éléments essentiels d'un marché de prestations intellectuelles de contrôle technique de la construction : une présentation des lots géographiques municipaux et départementaux, par attributaire, avec mini et maxi ; les délais maximaux pour rendre les rapports écrits de contrôle ; l'obligation de produire un devis à chaque demande du service et de délivrer un bon de commande dûment signé et précis, etc.

La mission propreté de la direction de la propreté et de l'eau a transmis à l'ensemble des divisions territoriales un document synthétique relatif au marché de nettoyage des voies parisiennes avec engins laveurs haute pression qui, outre des données générales sur le marché (lots, contenu de la prestation, bordereau des prix unitaires, etc.), détaille précisément les outils de contrôle de l'exploitation (compte rendu d'exploitation

<sup>11</sup> Lorsqu'un marché à bons de commande intéresse plusieurs directions, la direction responsable de marché délègue à chaque direction opérationnelle concernée des droits de tirage financiers à utiliser sur le marché à bons de commande.

semestriel, compte rendu hebdomadaire, compte rendu mensuel, tous transmis à chaque division et à la mission (propreté par l'exploitant) et les pénalités.

La direction des familles et de la petite enfance rédige également des fiches permettant aux services opérationnels de commander et de contrôler la bonne exécution de certains marchés à bons de commande. Le document sur les marchés alimentaires des établissements de la petite enfance est à signaler : sur une seule page, il précise aux responsables de ces établissements tous les types de contrôle à réaliser (lors de la livraison, puis ultérieurement, vérification des exigences qualitatives et quantitatives, etc.), les constats à effectuer lors de ces contrôles et les conséquences à en tirer (par exemple si les produits livrés ne correspondent pas à des critères qualitatifs précisés comme la proscription des produits au lait cru ou contenant des organismes génétiquement modifiés : « *ne pas accepter la livraison et compléter une fiche de réclamation signée et scannée à envoyer immédiatement au pôle d'aide à la commande de la direction* »)

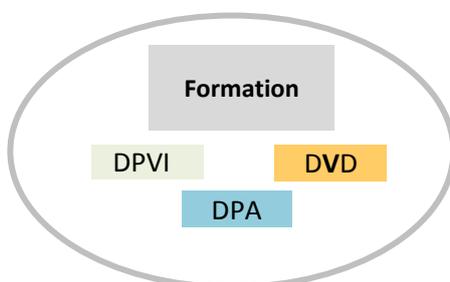
Par ailleurs, les intranets des directions contiennent un certain nombre d'informations relatives aux marchés publics à utiliser et à leurs modalités pratiques.

#### 1.2.1.2. De rares formations spécifiques pour les agents

Aucune direction ne dispense véritablement en interne une formation sur le thème du contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande.

Les réponses des directions montrent que peu de directions organisent de formations internes à l'attention de leurs agents chargés du suivi de l'exécution des marchés à bons de commande. Formellement trois directions déclarent avoir mis en place une formation spécifique : la direction du patrimoine et de l'architecture, la direction de la voirie et des déplacements et la délégation à la politique de la ville et à l'intégration.

Figure 5 : Directions offrant une formation sur l'exécution des marchés à bons de commande



L'examen des réponses indique qu'il s'agit plus d'une information que d'une véritable formation.

Ainsi, la direction de la voirie et des déplacements indique que certains gros marchés à bons de commande donnent lieu, à chaque renouvellement, à une présentation du contrat et de ses modalités d'exécution. C'est le cas du marché de performance énergétique et du marché de travaux d'entretien des chaussées et trottoirs. La direction du patrimoine et de l'architecture signale plusieurs actions de la mission achats vers les services opérationnels : visite des services avec présentation d'un « powerpoint » du guide de procédure de l'exécution des marchés à bons de commande, présentation du logiciel « ECOMAC » (outil Excel d'utilisation des marchés à bons de commande).

La direction du patrimoine et de l'architecture a cependant programmé une véritable formation à la fin de l'année 2012, début 2013 à destination des agents chargés du suivi des marchés à bons de commande, sur les futurs accords-cadres et marchés à commande tous corps d'état.

La réponse de la direction des ressources humaines sur l'absence de formation spécifique sur l'exécution des marchés à bons de commande illustre, d'une certaine façon, ce qui se

pratique dans les quelques directions qui ont répondu positivement à la problématique de la pratique d'une formation interne sur les marchés à bons de commande. Les deux cadres responsables de la coordination, du suivi et de la régularité des marchés de la DRH, ont suivi une formation proposée au catalogue de la formation de la Ville, sur la « préparation, la passation et le suivi des marchés publics ».

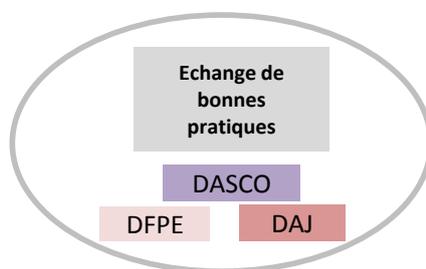
La formation s'effectue principalement par transfert oral d'informations entre collègues et au travers des formations périphériques (marchés publics, ALIZE).

### 1.2.1.3. Une absence de partage des bonnes pratiques dans les directions

Dans la majorité des cas (21 réponses négatives sur 24 directions), aucun outil ne permet le recensement et la diffusion, au sein des directions, des bonnes pratiques en matière de contrôle d'exécution des marchés à bons de commande.

Seules la direction des affaires juridiques, la direction des familles et de la petite enfance et la direction du patrimoine et de l'architecture ont répondu disposer d'un tel outil.

Figure 6 : Directions ayant mis en place un dispositif d'échanges de bonnes pratiques



La direction des affaires juridiques signale ainsi que les seuls marchés à bons de commande utilisés par presque l'ensemble de ses agents, sont ceux concernant les avocats. La direction a établi une cartographie des compétences de chaque avocat, accompagnant ainsi les agents de la direction dans le bon choix de l'avocat.

La direction des familles et de la petite enfance met à disposition de ses agents, via son site intranet, des pages dédiées à l'achat et plusieurs types de documents et d'informations à destination notamment des chefs d'établissements de la petite enfance (aide à la commande, bilans de marchés).

La direction du patrimoine et de l'architecture explicite la mise en place de l'outil Excel ECOMAC développé par la mission achat. Cet outil ne peut être considéré comme un partage des bonnes pratiques entre les agents de la direction.

Les directions ne sont pas toutes au même niveau dans le contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande. Pour permettre aux directions de s'approprier rapidement les bonnes pratiques des autres, au lieu d'inventer ce qui se fait déjà ailleurs, la création d'un « club d'échange des bonnes pratiques » serait une solution simple et pragmatique.

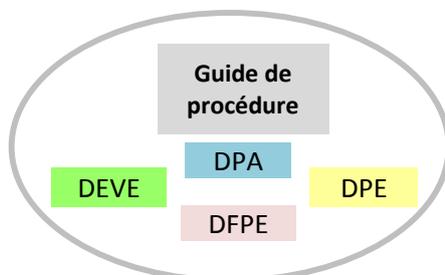
Il apparaîtrait utile, dans un premier temps, de capitaliser dans chaque direction les bonnes pratiques puis, dans un second temps, de mettre sur pied un « club d'échange » de bonnes pratiques composé d'un représentant par direction. Ce groupe de travail permettrait de confronter les expériences existantes au sein des directions et de mettre en ligne un référentiel partagé des bonnes pratiques. Ce dernier serait constitué par les documents les plus pertinents en matière de suivi et de contrôle des marchés à bons de commande et serait le garant d'une certaine unicité dans les pratiques. Plutôt que d'« inventer » seul ce qui existe déjà ailleurs, chaque direction pourrait ainsi s'approprier d'autres pratiques pour les appliquer à ses propres services.

#### 1.2.1.4. Une présence rare de guides de procédure

Seule la direction du patrimoine et de l'architecture a répondu détenir un guide de procédure de l'exécution des marchés à bons de commande.

Toutefois, l'examen des documents produits dans les directions permet de considérer que trois autres directions disposent de documents assimilables à un guide de procédures.

Figure 7 : Directions ayant élaboré des guides de procédures



Mis à disposition des services opérationnels sur l'intranet de la direction du patrimoine et de l'architecture, ce guide est composé de plusieurs éléments :

- les fiches techniques qui donnent les points essentiels pour utiliser les marchés à bons de commande ;
- les quatre documents qui sont regroupés sous le libellé « procédures d'exécution<sup>12</sup> » du site intranet de la direction du patrimoine et de l'architecture. L'un d'entre eux est une fiche signalétique de réception de travaux et le circuit des demandes de règlement en son sein. La consultation de cette pièce permet de suivre, à l'aide de schémas, le cheminement nécessaire à l'exécution d'un marché à bons de commande de travaux ;
- les lettres<sup>13</sup> de la mission achat qui attirent l'attention des services opérationnels sur les points essentiels des nouveaux marchés à bons de commande et sur certaines bonnes pratiques détectées localement et pouvant être étendues à l'ensemble des services opérationnels ;
- le fichier ECOMAC (Excel) qui permet aux services opérationnels, soit de vérifier le devis établi par le prestataire, soit de procéder à une estimation des travaux préalable à la rencontre avec le prestataire, soit de vérifier la facture reçue à la fin des travaux. Pour ce faire, ce fichier intègre, dans sa base de données, l'ensemble des bordereaux de prix unitaires des marchés à bons de commande ainsi que les révisions propres à chaque marché ;
- la note du directeur du patrimoine et de l'architecture du 8 juin 2010, qui demande aux services opérationnels de soumettre à la mission achat, tout devis comportant un montant de prestation hors bordereau supérieur à 10 % du coût total du marché.

La direction des espaces verts et de l'environnement a communiqué aux auditeurs un ensemble cohérent de fiches de procédure pour les achats de végétaux qui comprend :

- les processus des achats ;
- la procédure de maîtrise du produit non conforme ;

<sup>12</sup> Le chemin sur l'intranet de la direction est « documentation générale », « contrôle de gestion/procédures », « bibliothèque des procédures », « procédures d'exécution ».

<sup>13</sup> Huit numéros par an de cette lettre, créée en décembre 2010, sont publiés par an.

- la procédure de commande de végétaux hors « HortiPass » (logiciel de commandes du centre de production horticole de Rungis) ;
- le formulaire de demande d'achat ;
- le formulaire d'évaluation d'un fournisseur lors d'un entretien au bureau ;
- le formulaire d'évaluation d'un fournisseur sur le terrain (visite des pépinières pour l'analyse des offres ou pour marquage des végétaux repérés) ;
- le formulaire pour une enquête de satisfaction.

Ces documents très précis résultent en partie de la mise en place de la norme ISO 9001 au centre de production horticole de Rungis il y a environ 10 ans<sup>14</sup>.

La direction des familles et de la petite enfance dispose d'un fonds de fiches de procédure assez conséquent. Accessibles à tous les agents via intranet, des données très claires et explicites sur les achats sont réparties entre les différentes rubriques suivantes :

- Une rubrique « ACTUS » est destinée à attirer l'attention des directrices sur les derniers marchés ;
- Une rubrique « AIDE A LA COMMANDE » contient des fiches de procédures pour guider les directrices dans leurs commandes : approvisionnement en eau ; comment passer les commandes, mode d'utilisation de la carte d'achat ;
- Une rubrique « BILANS DE MARCHES » présente les comptes rendus de différentes réunions associant les établissements d'accueil de la petite enfance ou non ;
- Une rubrique « INFOS GENERALES » comporte des fiches d'information destinées à informer les directrices sur les orientations de la politique d'achat de la Ville, à leur donner les éléments pour répondre aux questions des parents (composition des produits, achats de jouets, approvisionnement alimentaire, etc.) ;
- Une rubrique « BONS DE COMMANDES » où les responsables d'établissement doivent impérativement se reporter à chaque nouvelle commande. Les dernières versions des différents bons de commande y sont rentrées. Ces bons de commande sont classés en grands domaines : mobiliers/électroménagers, fournitures et services courants, alimentaire. Les directrices y trouvent les cahiers des charges des marchés, une liste récapitulative des marchés, une fiche de réclamation, un lien vers le site de la direction des achats pour les marchés transverses de la Ville, etc.

La direction de la propreté et de l'eau a mis à disposition de ses agents des guides de procédure pour le contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande de prestations de service qui permettent le suivi précis des prestations réalisées par un prestataire.

Ainsi, lorsque les divisions de propreté contrôlent, sur place, le travail effectué par les engins de nettoyage de l'entreprise mandataire, elles évaluent la prestation au regard des conditions prévues par le cahier des clauses techniques particulières du marché. Une fiche de contrôle type est remplie à l'issue du contrôle de la prestation. Signé par le représentant de la division de propreté et celui de l'entreprise titulaire du marché, ce document peut comporter des observations éventuelles des deux parties.

---

<sup>14</sup> La norme est associée aux producteurs privés pour ce que la Ville ne produit pas en propre.

## 1.2.2. Des outils spécifiques de contrôle d'exécution des marchés à bons de commande

### 1.2.2.1. Des outils comptables et financiers créés par les directions opérationnelles

ALIZE n'offre pas de fonctionnalité permettant aux directions opérationnelles d'être alertées sur le taux de consommation de leurs marchés à bons de commande ou des enveloppes qui leur sont attribuées.

Les directions opérationnelles doivent donc assurer, par elles-mêmes, le suivi de leurs marchés à bons de commande ou enveloppes afin d'anticiper l'évolution de leurs consommations et d'éviter un blocage d'ALIZE par l'enregistrement d'un engagement juridique dépassant le seuil maximum du marché.

Le contrôle budgétaire et financier se situe à quatre niveaux :

- Il s'exerce d'abord au niveau de la demande d'achat : toute demande d'achat présuppose l'existence d'un droit de tirage. L'application ALIZE interdit toute création d'engagement juridique en l'absence d'une enveloppe suffisante. Le suivi budgétaire s'effectue par consultation d'ALIZE mais aussi par des tableaux de bord établis soit au niveau central de la direction, soit au niveau des unités opérationnelles à qui des droits de tirage ont été délégués.

En amont et indépendamment d'ALIZE, certains services ont mis en place un contrôle budgétaire de leurs unités opérationnelles.

Ainsi, la section des moyens mécaniques de la direction de la propreté et de l'eau attribue à ses sept garages et ateliers une dotation budgétaire hebdomadaire pour l'achat, via ses marchés à bons de commande, de pièces détachées et de prestations de maintenance. Cette dotation apparaît comme un outil de responsabilisation des agents (gérer une somme limitative, prioriser les achats) et de contrôle pour la direction (maîtrise des enveloppes, accord préalable de toute commande imputée sur la dotation).

- Il s'exerce ensuite au niveau du bon de commande ou de l'ordre de service : les montants portés sur les bons de commande et les devis font l'objet de vérification approfondie afin de s'assurer de leur justesse (application exacte des prix unitaires conformément aux bordereaux, des formules d'actualisation des prix du marché). Ce contrôle s'effectue au niveau opérationnel mais également par les services support achats des directions (cf. seconde partie du rapport).

La direction du patrimoine et de l'architecture s'est dotée d'un outil spécifique de contrôle des devis et factures émanant des sections locales d'architecture : ECOMAC. Ce logiciel permet de s'assurer de la justesse des montants des devis et factures présentés par les entreprises titulaires des marchés à bons de commande de travaux et de service, dès lors qu'ils sont relatifs à des opérations de bâtiment.

La généralisation de l'outil ECOMAC<sup>15</sup> à l'ensemble des personnels concernés des services opérationnels n'est pas encore achevée. En décembre 2012, sur 240 utilisateurs potentiels détectés par la mission achat, 154 utilisaient officiellement cet outil.

---

<sup>15</sup> ECOMAC comprenait en décembre 2012, 271 marchés à bons de commande se rapportant à 47 types de prestations.

- Il s'exerce par ailleurs au niveau de la facture : les factures, associées aux bons de commande ou devis, sont vérifiées par les services acheteurs, parfois sur plusieurs niveaux hiérarchiques comme dans les sections locales d'architecture. La traçabilité de ces contrôles est assurée par la ou les signature(s) des différents niveaux de contrôle.

#### 1.2.2.2. Des modalités de contrôles incluses dans le marché à bons de commande

Certains marchés comportent des descriptions précises des éléments soumis à contrôle ainsi que des modalités pratiques de ce contrôle.

Située très en amont, cette approche illustre une réflexion approfondie du contrôle qui présente deux avantages :

- par le choix que la direction fait des différents points à contrôler impérativement, elle introduit une notion de performance dans ce qu'elle attend du marché à bons de commande ;
- elle permet d'afficher en toute transparence vis-à-vis des candidats, puis du titulaire du marché, les procédures que la Ville de Paris entend mettre en œuvre pour vérifier le respect de l'engagement du prestataire ou fournisseur et le niveau des sanctions à appliquer.

Ainsi l'article VI-10 du cahier des clauses techniques particulières des marchés à bons de commande de travaux de chaussées et de trottoirs parisiens détaille les cinq types de contrôle de la qualité des ouvrages finis qui doivent être réalisés : contrôle de nivellement, contrôle de planimétrie, contrôle visuel, contrôle de la résistance au glissement de l'ouvrage et contrôle de l'écoulement de l'eau.

L'article 21.4 du cahier des clauses techniques particulières du marché de transport des élèves utilisé par la direction des affaires scolaires stipule que « *l'administration se réserve le droit, en cours de marché, de procéder à des contrôles inopinés concernant l'état des cars, ... le respect des prestations, celui des normes anti-pollution ainsi que la vérification de l'appartenance des chauffeurs à la société* ».

Le marché à bons de commande de prestations de nettoyage des trottoirs par des engins à eau chaude utilisé par la direction de la propreté et de l'eau contient, dans son cahier des clauses techniques particulières, un dispositif précis des points qui seront contrôlés lors de l'exécution du marché.

#### 1.2.2.3. Des contrôles lors de l'exécution des marchés à bons de commande

En dehors des processus comptables et budgétaires, des directions ont mis en place des mécanismes de contrôle précédant l'émission du bon de commande. Il s'agit principalement de procédures de supervision.

Ainsi, à la direction du patrimoine et de l'architecture, le devis de travaux de l'entreprise est vérifié et arrêté par l'agent de maîtrise ou le technicien supérieur, puis signé par le chef de subdivision, supérieur hiérarchique des deux précités, seul habilité juridiquement.

Dans certaines sections territoriales de voirie, pour une même opération, deux devis sont établis, l'un par le titulaire du marché, l'autre par l'agent de maîtrise. Ces deux devis sont comparés et la confrontation aboutit à un devis arrêté par l'agent de maîtrise, puis signé par son supérieur hiérarchique qui dispose d'une délégation de signature.

Dès lors que le bon de commande ou l'ordre de service est adressé au titulaire du marché, les directions ont, de leur propre initiative, instauré des procédures de contrôle. L'essentiel, pour les travaux, consiste en des visites sur site effectuées par un agent de

maîtrise ou un technicien supérieur, que ce soit à la direction de la voirie et des déplacements ou à la direction du patrimoine et de l'architecture.

Pour les prestations et les fournitures, les contrôles sont ceux traditionnels consistant à vérifier, lors de la livraison, la conformité entre la commande et le produit réceptionné. Cette procédure n'appelle pas de remarques particulières. Comme les auditeurs l'ont signalé précédemment les fiches de procédure explicitent les règles à suivre, les contrôles qualitatifs et quantitatifs à réaliser et les modalités d'émission des réserves lors de la livraison, sont assez fréquentes dans les directions.

Dans le portail des écoles de Paris réservé aux directeurs d'école (application e-D@L), ces derniers sont expressément invités à émettre des réserves lors des livraisons qu'ils indiquent sur le bon de réception à transmettre à la circonscription d'action scolaire de l'arrondissement. Par ailleurs de manière plus informelle, les directeurs d'école contactent directement, par téléphone ou par courriel, les agents chargés des achats au sein de la circonscription d'action scolaire pour leur faire part des dysfonctionnements relevés.

La direction de la voirie et des déplacements a mis en place des procédures de contrôle spécifique qui s'organisent autour de plusieurs outils :

- un protocole de bonne tenue de chantier,
- un processus de notation qualitative des chantiers des entreprises,
- des expertises en cours de chantier menées par le laboratoire d'essais des matériaux (LEM), service à part entière de la direction.

La direction de la voirie et des déplacements a engagé, depuis la fin des années 1980, avec la Fédération régionale des travaux publics d'Ile de France et l'ensemble des maîtres d'ouvrage de l'espace public (ErDF, GrDF, CPCU, Eau de Paris, RATP), une démarche partenariale d'amélioration de la tenue de chantiers sur l'espace public. Cette démarche s'est concrétisée par la signature de protocoles qui visent à maintenir l'accessibilité de l'espace public en situation dégradée, à prendre en compte des enjeux environnementaux et à assurer une meilleure diffusion des bonnes pratiques. Le dernier et sixième protocole, signé le 28 juin 2012, s'inscrit dans cette démarche qualité (planification des chantiers, bonne tenue pendant l'exécution, contrôle et suivi, mise en place de mesures correctives).

La direction de la voirie et des déplacements s'est fixé comme objectif la notation de 4 000 chantiers dans l'année. Cet objectif est ensuite décliné par section, puis par subdivision. Supervisés par le service patrimoine de voirie, des référents qualité (agents de maîtrise), identifiés dans chacune des huit sections territoriales de voirie, évaluent les chantiers de leur ressort.

Toute note inférieure à 4/10, entraîne un avertissement. Au bout de trois avertissements une injonction écrite est envoyée à l'entreprise. Alors convoquée, l'entreprise doit présenter un plan d'action afin d'améliorer ses prestations. Au bout de trois injonctions, l'entreprise passe devant une commission mixte composée de trois directions de la Ville (direction de la voirie et des déplacements, direction de la propreté et de l'eau, direction des espaces verts et de l'environnement) et d'entreprises<sup>16</sup>. L'entreprise convoquée peut se voir déchue de son agrément, l'empêchant ainsi de travailler sous la maîtrise d'ouvrage des occupants du sol et du sous-sol de la voie publique parisienne.

<sup>16</sup> Au 1<sup>er</sup> semestre d'application du protocole actuel (du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2012), deux entreprises ont été convoquées à la direction de la voirie et des déplacements.

Par ailleurs, les sections territoriales de voirie ont la possibilité, en cours d'exécution d'un marché, de demander une expertise technique. Cette dernière est effectuée par le laboratoire d'essai des matériaux, garant de la qualité des matériaux utilisés<sup>17</sup>.

Ces contrôles consistent à réaliser des prélèvements des matériaux sur chantiers et des essais qui permettent de s'assurer de leur conformité en regard des clauses du cahier des clauses techniques particulières. Tous les types de matériaux utilisés par la direction de la voirie et des déplacements sont concernés : les bétons bitumineux, les asphaltes, les remblais, les coulis d'injection, les bétons.

En 2011, sans qu'il soit toutefois possible de dissocier les contrôles sur marchés à bons de commande des autres marchés, le laboratoire d'essais des matériaux a effectué 1 106 prélèvements sur chantiers et a réalisé 1 633 essais en laboratoire.

Ces essais ont abouti à détecter un certain nombre d'anomalies (dont toutes n'ont pas encore été rentrées dans la base de données) : 3 sur les bétons, 19 sur des bétons bitumineux et 5 sur des asphaltes.

Pour l'année 2012, les anomalies sur l'année en cours sont les suivantes : 4 pour les bétons, 28 sur des bétons bitumineux et 18 sur des asphaltes.

Les sections locales d'architecture signalent à la mission achat de la direction les problèmes rencontrés au moyen d'une « fiche signalétique ». L'intranet de la direction du patrimoine et de l'architecture signale que cette fiche, mise en place en juin 2004, doit être systématiquement remplie à la fin de chaque chantier. Il est mentionné que ces remarques et critiques sur les prestations des entreprises pourront être utilisées au moment du choix des candidatures sur les marchés à venir.

La mission achat, à la réception du signalement des dysfonctionnements par un service opérationnel, contacte l'ensemble des services utilisateurs du marché en cause afin de savoir s'ils rencontrent également des difficultés.

Enfin, la mission achat reçoit l'entreprise concernée et le service opérationnel qui a signalé le plus de problèmes dans l'exécution du marché.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction du patrimoine et de l'architecture précise « *qu'en cas de dysfonctionnements récurrents et persistants, la mission achat informe la direction des achats de cette situation, afin qu'elle convoque le titulaire du marché à bons de commande pour le recadrer* ».

De son côté, la mission propreté du service technique de la propreté de Paris a mis en place une fiche de contrôle contradictoire qui permet le suivi, sur le terrain, des prestations réalisées par un prestataire dans le cadre d'un marché à bons de commande.

La procédure de contrôle contradictoire incluse dans les marchés de la direction de la propreté et de l'eau concerne, outre le marché précité, le marché pour le nettoyage et comblement par apport de terre végétale des cuvettes d'arbres équipées de grilles de la Ville de Paris, le marché de maintien de la propreté sur les Champs Elysées, le marché de la propreté du passage souterrain pour piétons « Charles de Gaulle - Etoile », les 13 lots correspondant à des marchés de services d'insertion professionnelle<sup>18</sup> et le prochain

<sup>17</sup> Le laboratoire d'essais des matériaux intervient également systématiquement en amont de l'exécution des marchés à bons de commande de la direction lors de la phase d'agrément des matériaux.

<sup>18</sup> Ces lots concernent les 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup>, 10<sup>ème</sup>, 11<sup>ème</sup>, 12<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup>, 15<sup>ème</sup>, 16<sup>ème</sup>, 17<sup>ème</sup>, 18<sup>ème</sup>, 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> arrondissements.

marché de mise à disposition d'engins avec conducteurs pour assurer le nettoyage mécanique des chaussées<sup>19</sup>.

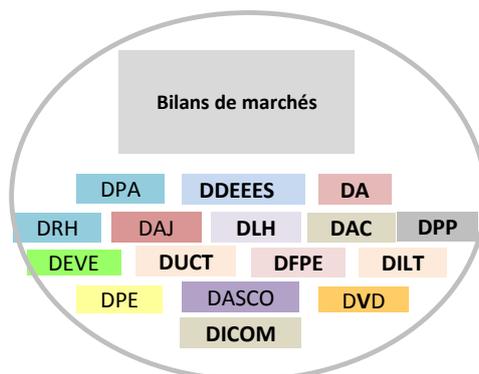
La mission propreté de la direction de la propreté et de l'eau demande systématiquement la réception des contrôles effectués par les divisions en cas de difficultés avec l'entreprise prestataire. Par ailleurs, elle organise, tous les deux mois, des réunions de suivi avec l'ensemble des divisions de propreté et les prestataires privés afin d'évoquer les problèmes rencontrés et trouver des solutions.

#### 1.2.2.4. Les bilans de marchés et les enquêtes de satisfaction des utilisateurs

Le questionnaire adressé aux directions de la Ville comportait des questions sur l'existence ou non, soit de bilans des marchés effectués à l'initiative de la direction opérationnelle ou à la demande de la direction responsable de marché, soit de mécanismes de mesure de la satisfaction des utilisateurs.

Les bilans effectués par les directions sur l'exécution des marchés à bons de commande constituent un outil de contrôle important à double titre : cette démarche impose à la direction concernée une réflexion sur les conditions d'exercice du marché assortie d'une organisation interne permettant la remontée des informations entre les services de proximité et les services centraux ; la capitalisation des points forts et des points de dysfonctionnements du marché permet, pour la direction responsable de marché, de porter une attention particulière aux éléments défailants et d'améliorer ainsi le marché ultérieur.

Figure 8 : Directions réalisant des bilans de marchés

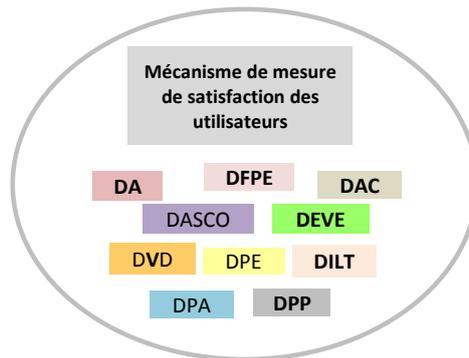


La direction de la propreté et de l'eau organise des réunions de bilans trimestriels entre les titulaires des marchés et la mission propreté. Par ailleurs, des tableaux qualitatifs sont produits trimestriellement. Le bureau des moyens de fonctionnement des écoles organise régulièrement des réunions avec les fournisseurs et prestataires afin de faire le point tant en cours d'exécution qu'à la fin du marché et lors de dysfonctionnements répétés.

Certaines directions ont mis en place des outils de contrôle faisant intervenir l'utilisateur final du marché à bons de commande. L'avis des bénéficiaires d'une prestation, de fournitures ou de travaux est parfois demandé par des directions. Elles souhaitent recueillir, par ce biais, une information plus qualitative que quantitative. Ces mécanismes de contrôle complètent ceux spontanés qui remontent vers les services achats des directions.

<sup>19</sup> En décembre 2012, ce marché n'était pas encore attribué. Le début des prestations est prévu pour juillet 2013.

Figure 9 : Directions ayant mis en place des mécanismes de mesure de la satisfaction des utilisateurs



Bien qu'aucune direction ne l'ait signalé dans les réponses au questionnaire, l'utilisateur du service public peut jouer un rôle dans le contrôle de l'exécution d'un marché à bons de commande. Ainsi, les parisiens peuvent signaler sur le site Paris.fr, la présence de graffitis. Comme il est indiqué que les graffitis signalés doivent être supprimés dans les dix jours ouvrables, l'internaute peut suivre l'effet de son signalement et remplir ainsi une fonction de contrôleur du marché à bons de commande. La gestion des réclamations des usagers est ainsi un outil de contrôle pour le moment insuffisamment perçu comme tel.

## 2. LES PROCESSUS DE CONTROLE DE L'EXECUTION DANS DES DIRECTIONS REPRESENTATIVES

Les auditeurs ont approfondi les procédures de contrôle de l'exécution des bons de commande dans des directions les plus représentatives dans le domaine de l'audit.

Toutes les directions ont été classées par ordre décroissant selon deux données de 2011 : le nombre de marchés à bons de commande ayant donné lieu à un engagement liquidé et le montant des engagements juridiques liquidés. Par rapport à chaque donnée, la première direction se voyait dotée du chiffre 1, la suivante du chiffre 2 et ainsi de suite. Les points obtenus ont été additionnés pour classer les directions.

Sur ces bases, les cinq directions où le poids des marchés à bons de commande est le plus élevé sont :

- la direction du patrimoine et de l'architecture (3 points),
- la direction de la voirie et des déplacements (5 points),
- la direction de la propreté et de l'eau (6 points),
- la direction des espaces verts et de l'environnement (7 points),
- la direction des affaires scolaires (11 points).

Ces cinq directions ont donc été retenues.

Elles représentent, sur 2011, 78 % du montant des engagements juridiques liquidés sur des marchés à bons de commande et 57 % du nombre des marchés à bons de commande liquidés.

Dix entités ont été ainsi identifiées : cinq à la direction du patrimoine et de l'architecture, deux à la direction de la voirie et des déplacements, deux à la direction de la propreté et de l'eau, une à la direction des espaces verts et de l'environnement et à la direction des affaires scolaires.

Cette phase de l'audit a comporté des entretiens avec les responsables et des agents des entités visitées. Ces entretiens ont été complétés par l'examen de documents permettant de confronter les déclarations avec des pièces de 16 marchés à bons de commande. Pour la direction de la propreté et de l'eau, les auditeurs ont assisté à un contrôle inopiné des prestations effectuées par une entreprise titulaire du marché.

### 2.1. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande de travaux à la direction du patrimoine et de l'architecture

A la direction du patrimoine et de l'architecture, les marchés à bons de commande de travaux sont les plus importants en montant et en nombre d'ordres de service. Il y a environ 250 marchés à bons de commande de travaux utilisés par cette direction. Ce sont des marchés à bons de commande mono corps d'état (11), répartis, pour chacun, entre la commune et le département de Paris et en lots géographiques qui varient selon les marchés<sup>20</sup>.

La direction du patrimoine et de l'architecture gère encore en propre des marchés à commande non encore transférés à la direction des achats (25 environ), dans des secteurs bien particuliers et notamment les travaux et fournitures du service technique de l'énergie et du génie climatique.

<sup>20</sup> L'essentiel épouse les frontières des sections locales d'architecture (SLA) sur le territoire parisien.

Les auditeurs ont examiné les procédures d'exécution des marchés à bons de commande de travaux dans cinq entités de la direction du patrimoine et de l'architecture : quatre sections locales d'architecture (SLA 10/11, SLA 13, SLA 14 et SLA 20) et la section d'architecture des bâtiments fonctionnels (SABF).

### 2.1.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles existants

#### 2.1.1.1. Un rôle central de la mission achats

La direction du patrimoine et de l'architecture dispose d'un service du contrôle de gestion et de la communication rattaché directement au directeur. Il est notamment chargé de « *mettre en place et de maintenir le contrôle interne de la direction*<sup>21</sup> ».

A ce titre, le directeur ou le comité de direction peut lui demander de réaliser un audit interne. Selon la fiche de procédure rédigée dans ce cadre<sup>22</sup>, « *il s'agit pour le service du contrôle de gestion de suivre sur le terrain, le processus de déroulement de l'activité objet de l'audit. Les objectifs sont de connaître et comprendre les conditions réelles d'exécution de l'activité, d'étudier les raisons des dysfonctionnements éventuels, appréhender les situations rencontrées par les personnes de terrain, vérifier l'application des procédures* ».

Aucun audit n'a été réalisé par ce service pour vérifier l'exécution des marchés à bons de commande et son contrôle.

Toutefois, le directeur de la direction du patrimoine et de l'architecture a demandé par lettre de mission de janvier 2010 au chef du service technique de l'architecture et des projets, appuyé par le service du contrôle de gestion et de la communication, d'effectuer une mission relative au contrôle du respect des règles et des procédures de commande et de facturation des prestations. Cette mission a concerné quelques marchés à bons de commande dans cinq sections locales d'architecture pour lesquels il était précisé « *hors bordereau fréquent, peu de saisines de la mission achats* ». Plus généralement, le compte rendu final de la mission indiquait que les « *procédures de réception travaux (étaient) très bien suivies* ». Depuis le départ en retraite en 2011 de l'ingénieur général chargé de cette fonction, cette mission n'est plus remplie.

La mission achats de la direction du patrimoine et de l'architecture assure une fonction essentielle dans l'accompagnement des services pour assurer une bonne exécution des marchés à bons de commande. Par les outils qu'elle a mis à disposition des agents, elle favorise la culture de contrôle au sein de la direction.

Les auditeurs rappellent notamment la rédaction et la diffusion des fiches techniques sur les nouveaux marchés, la lettre de la mission achats, et surtout le fichier ECOMAC (cf. première partie).

L'objectif de ce dernier est de faciliter le travail des services opérationnels en prenant en compte l'ensemble des éléments de complexité de chaque marché à commande (révisions, rabais, pénalités, période...), de diminuer les délais de paiement (constat préalable) et de réaliser des économies en faisant ressortir les postes souvent non justifiés et facturés par les entreprises (gravois, chef d'équipe, protections...).

<sup>21</sup> Arrêté d'organisation de la direction du patrimoine et de l'architecture du 4 juillet 2012.

<sup>22</sup> Fiche 05-SCG-Audit-027.

Par ailleurs, la mission achats assure, au sein de la direction du patrimoine et de l'architecture, la gestion des enveloppes et les délégations de droit de tirage spécifiquement à destination des services de la direction.

Chaque année, la direction des achats attribue à la direction du patrimoine et de l'architecture des droits de tirage par marché à bons de commande. La mission achats de la direction du patrimoine et de l'architecture répartit alors ces montants entre les différentes entités utilisatrices de la direction. Chaque SLA et la SABF sont ainsi dotées d'une enveloppe pour chaque marché à bons de commande de travaux.

Tous les engagements juridiques (ordres de service concernant le budget d'investissement et le budget de fonctionnement pour les opérations de travaux) des marchés à bons de commande de travaux sont saisis dans le logiciel GO.

#### 2.1.1.2. L'exécution des marchés à bons de commande

L'utilisation des marchés à bons de commande de travaux résulte, soit d'une action programmée, soit d'une demande ponctuelle effectuée dans l'année. Cette dernière catégorie représente près de 80 à 90 % des marchés à bons de commande de travaux. Cette situation est normale compte tenu du montant plafond des marchés à bons de commande de travaux (90 000 € HT).

Par ailleurs, l'essentiel des travaux sont réalisés dans les écoles et dans les crèches sur des crédits inscrits au budget d'investissement ou aux états spéciaux d'arrondissement.

Suite à une demande d'une direction gestionnaire ou d'une mairie d'arrondissement, la section locale d'architecture recense ce projet d'opération dans le logiciel GO. La subdivision technique territoriale compétente se déplace sur site pour analyser la situation, estimer les travaux et choisir entre le recours à un marché à procédure adaptée ou à un ou plusieurs marchés à bons de commande de travaux.

Le choix entre ces deux types de marché dépend notamment de plusieurs facteurs :

- la complexité des travaux qui font appel à plusieurs corps d'état et la difficulté de coordonner ainsi plusieurs entreprises différentes conduisent les sections locales d'architecture à recourir principalement à un marché à procédure adaptée ;
- le montant des travaux : les marchés à bons de commande sont limités à 90 000 € HT (sauf le marché à bons de commande d'étanchéité dont le plafond est de 200 000 € HT) ;
- Les délais impartis pour réaliser les travaux : les marchés à bons de commande de travaux sont mobilisables de suite alors que le recours à un marché à procédure adaptée contraint à une procédure longue d'élaboration et de passation du marché.

Globalement, les processus d'exécution s'articulent autour des trois acteurs :

- l'agent de maîtrise ou le technicien supérieur qui suit sur le terrain le chantier, le plus souvent au quotidien, vérifie et atteste notamment des quantités mises en œuvre dans les marchés à bons de commande de travaux et de la bonne réalisation et conformité de ceux-ci ;
- le chef de subdivision, supérieur hiérarchique immédiat de l'agent de maîtrise ou du technicien supérieur, qui bénéficie d'une délégation de signature pour signer les ordres de service, les attestations de service fait, la certification conforme de document ;

- le chef du service qui contresigne les ordres de service<sup>23</sup>.

La procédure d'exécution et de contrôle se déroule de la manière suivante :

- Suite à une visite sur site de l'agent de maîtrise ou du technicien supérieur de la section locale d'architecture avec l'entreprise titulaire du marché, un devis de travaux est demandé à l'entreprise<sup>24</sup>.
- Parvenu à la section locale d'architecture, le devis est vérifié par l'agent de maîtrise ou le technicien supérieur qui y apporte les modifications nécessaires sur les métrés, les prix unitaires et les coûts de main d'œuvre. Des procédures différentes ont été, sur ce point, constatées entre les cinq entités auditées de la direction du patrimoine et de l'architecture. Certaines sections locales d'architecture et la section d'architecture des bâtiments fonctionnels utilisent le fichier ECOMAC<sup>25</sup> pour vérifier le devis, d'autres effectuent les vérifications compte tenu de leur seule expérience. Certaines sections locales d'architecture modifient parfois sensiblement les devis (l'une d'entre elles estime que plus de 80 % des devis sont modifiés), d'autres ne vérifient que les montants incohérents, se concentrant alors sur le contrôle de la facture.
- L'agent de maîtrise ou le technicien supérieur arrête le montant du devis (qui n'est qu'un montant maximum à ne pas dépasser) et le transmet pour signature au chef de subdivision, seul habilité à signer. ECOMAC édite une « fiche récapitulative » qui tient compte des corrections apportées. Pour les sections locales d'architecture qui n'utilisent pas ECOMAC, les rectifications sont portées manuellement sur le devis.
- La section locale d'architecture ou la section d'architecture des bâtiments fonctionnels sollicite, d'une part, une augmentation de leur droit de tirage sur le marché concerné, si l'enveloppe qui leur est attribuée est insuffisante, d'autre part un numéro d'engagement comptable qui alloue une dotation budgétaire à l'opération et autorise la section à rédiger l'ordre de service.
- Signé par le chef de subdivision, adressé à l'entreprise, l'ordre de service comporte le visa de l'agent de maîtrise ou du technicien supérieur rédacteur de l'acte. Au SABF, c'est le chef de la section qui signe tous les ordres de service après les visas de l'agent de maîtrise ou du technicien supérieur et du chef de subdivision.
- Le suivi du chantier est assuré par l'agent de maîtrise ou le technicien supérieur, parfois par l'ingénieur chef de subdivision compte tenu des disponibilités. Les visites sur site sont soit programmées, soit inopinées. Elles permettent à la section locale d'architecture ou à la section d'architecture des bâtiments fonctionnels de contrôler la bonne exécution des travaux et de rectifier, si nécessaire, les écarts par rapport aux objectifs. Dans certains cas, ces visites non programmées peuvent aboutir à suspendre l'exécution d'un chantier qui ne présente pas les garanties suffisantes de sécurité.
- Une fois les travaux exécutés, le directeur du patrimoine et de l'architecture a, par note du 20 octobre 2011, généralisé le recours aux constats préalables. Ces derniers sont destinés à constater et à valoriser le service fait de manière concertée avant l'établissement et l'envoi des factures. Cette instruction est peu appliquée par les sections auditées. Une seule des cinq sections locales d'architecture établit des

<sup>23</sup> A la section d'architecture des bâtiments fonctionnels, le chef du service signe.

<sup>24</sup> Dans certains cas, une visite par l'agent de maîtrise ou le chef de subdivision précède celle effectuée avec l'entreprise.

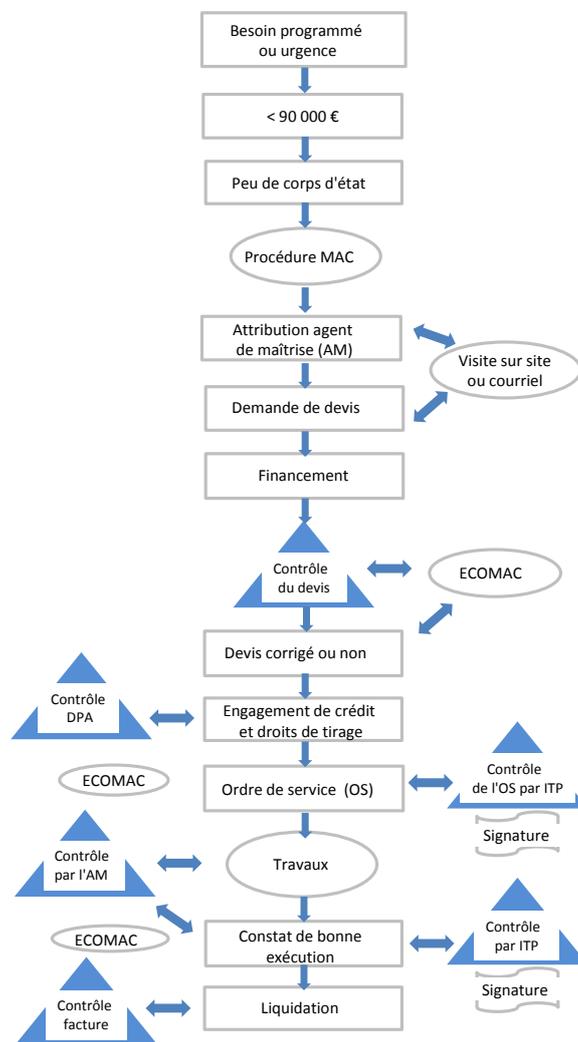
<sup>25</sup> Il s'agit là d'un véritable contrôle du devis, ECOMAC étant considéré par les utilisateurs interrogés comme efficace et permettant d'éviter que l'entreprise ne se soit trompée de ligne dans le bordereau du marché à bons de commande.

constats préalables sur les marchés à bons de commande. Une autre l'utilise pour les seuls marchés à bons de commande de travaux de plus de deux mois. Dans la majorité des sections locales d'architecture précitées, l'agent de maîtrise ou l'agent supérieur adresse un courriel à l'entreprise qui fait office de procès-verbal de fin de chantier.

- Envoyée par l'entreprise au centre facturier, la facture est vérifiée par l'agent de maîtrise ou le technicien supérieur, puis par le chef de subdivision qui atteste le service fait.
- La facture signée par le chef de subdivision, avec une copie du bon de commande, est transmise au bureau de la prévision et de l'exécution budgétaire de la direction du patrimoine et de l'architecture qui saisit le service fait dans ALIZE.

Le schéma qui suit détaille les grandes lignes de l'exécution d'un marché à bons de commande dans une section locale d'architecture<sup>26</sup>. Il en ressort que les points de contrôle sont présents à plusieurs phases de la procédure.

Figure 10 : Schéma simplifié d'exécution d'un marché à bons de commande en SLA



<sup>26</sup> Pour des raisons de clarté du schéma, le terme « agent de maîtrise » doit systématiquement être compris « agent de maîtrise ou technicien supérieur ».

## 2.1.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction du patrimoine et de l'architecture

### 2.1.2.1. Les points forts

L'examen du processus d'exécution et de son contrôle à la direction du patrimoine et de l'architecture a permis de mettre en exergue un certain nombre de points positifs :

- L'agent de maîtrise ou le technicien supérieur exerce des fonctions bien délimitées dans l'exécution des marchés à bons de commande : estimation des travaux, examen du devis établi par l'entreprise titulaire du marché, suivi et contrôle des travaux en cours, vérification de la facture, visa matériel quant à la réalisation des travaux. L'ensemble de ces tâches est vérifié par l'ingénieur responsable de la subdivision, puis par le chef de la SABF pour cette entité. Une traçabilité des opérations est assurée par des visas et des signatures.
- Le logiciel ECOMAC permet une vérification quasi automatique et approfondie des devis et des factures établis par les entreprises. C'est un outil indispensable car de nombreuses erreurs dans les calculs des entreprises sont relevées et rectifiées. Les auditeurs ont pu constater la pertinence de ce système sur plusieurs marchés à bons de commande où l'agent de maîtrise, en saisissant les devis et les factures dans ECOMAC, a corrigé plusieurs chiffres erronés. Ce travail est cependant assez chronophage, certains devis pouvant atteindre plusieurs pages<sup>27</sup>.
- Mises à disposition des services de proximité, des fiches de dysfonctionnements permettent à la mission achats de repérer les marchés qui soulèvent des difficultés d'exécution.
- Des fiches de procédure sont rédigées par la mission achats afin d'accompagner les services dans la compréhension de nouveaux marchés. Ces fiches ont été constituées pour tous les marchés à bons de commande de travaux et de fournitures et pour la moitié des marchés à bons de commande de prestations de services.

### 2.1.2.2. Les axes d'amélioration

Certains points méritent toutefois une attention particulière de la direction :

- L'examen des procédures dans quatre sections locales d'architecture a montré une certaine hétérogénéité dans les pratiques.
- Des fiches de dysfonctionnement des marchés à bons de commande sont certes rédigées par les services opérationnels qui les adressent à la mission achats. Toutefois, les services sont réticents à respecter les procédures formalisées (lettres recommandées avec accusés de réception, etc.) constatant la mauvaise exécution des marchés à bons de commande. Ce travail administratif est pourtant nécessaire pour justifier des pénalités, voire un non renouvellement du marché concerné<sup>28</sup>.
- La traçabilité des opérations de contrôle devrait être renforcée. Ainsi, afin de s'assurer que la SLA a été effectuée, à l'issue des travaux, une visite sur site afin de vérifier la réalité et la conformité du travail effectué, le visa de l'agent pourrait être précédé de la mention « *Après visite sur place le ....* ».

<sup>27</sup> Par exemple, un devis relatif à des travaux de peinture dans un groupe scolaire contenait 29 pages.

<sup>28</sup> Il y a cependant des cas -rares- où des entreprises sont sanctionnées pour leurs carences, notamment lorsque celles-ci sont répétitives ou multiples.

- La note du directeur du patrimoine et de l'architecture du 20 octobre 2011 préconisant la généralisation des constats préalables devrait être mieux appliquée.
- Par note du directeur du patrimoine et de l'architecture du 8 juin 2010, tout devis comportant un montant de prestations dites hors bordereau supérieur à 10 % du coût total doit être soumis à la mission achat. Outre la vérification de la pertinence du hors bordereau, l'objectif est de pouvoir prendre en compte toutes les améliorations souhaitées dans les marchés en cours ou à venir.

Cette instruction du directeur n'est pas respectée par les services, plus par oubli que par décision volontaire. Cela étant, dans les SLA auditées, tout devis comportant des prestations hors bordereau est soumis à l'approbation du chef de la SLA.

Parfois nécessaires, les prestations hors bordereau doivent être limitées d'autant qu'elles ne permettent pas la mise en œuvre de constat préalable, outil de paiement plus rapide des fournisseurs. En effet, la facture de l'entreprise intervenante doit être accompagnée de la facture du grossiste, ce qui est rarement le cas en raison des retards de transmission de cette dernière.

## **2.2. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande de travaux à la direction de la voirie et des déplacements**

Les auditeurs ont examiné les procédures d'exécution des marchés à bons de commande dans deux entités de la direction de la voirie et des déplacements : la subdivision de voirie du 3<sup>ème</sup> et du 4<sup>ème</sup> arrondissements<sup>29</sup> et la subdivision de voirie du 12<sup>ème</sup> arrondissement<sup>30</sup>.

Ces sections utilisent des marchés à bons de commande de travaux d'une durée de quatre années qui concernent les chaussées, les trottoirs, les mises en place de signalisations verticales et horizontales, etc.

Le choix entre le recours à un marché à bons de commande ou le lancement d'un marché spécifique dépend, à la direction de la voirie et des déplacements, du montant estimé des travaux. Lorsque ce dernier est inférieur à 230 000 € HT, le marché à bons de commande est en principe utilisé. Toutefois, la direction de la voirie n'exclut pas de passer un marché spécifique pour un montant inférieur à ce seuil.

Comme le souligne la direction de la voirie, dans sa réponse au rapport provisoire, « *ce choix est apprécié au cas par cas lorsque le budget prévisionnel est voisin de ce seuil* ». Pour des travaux supérieurs à ce seuil, des marchés spécifiques sont passés, certains empruntant la forme d'un marché à bons de commande.

Ainsi, des travaux de plus d'un million d'euros pour des pistes cyclables dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement ont été réalisés grâce à un marché à bons de commande.

Par ailleurs, pour certains travaux de voirie, il convient de distinguer deux opérations distinctes mais jointes :

- le marché à bons de commande proprement dit qui permet la réalisation de prestations matérielles avec ou sans livraison de matériaux ;

<sup>29</sup> La subdivision de voirie du 3<sup>ème</sup> et du 4<sup>ème</sup> arrondissements de Paris dépend de la première section territoriale de voirie qui couvre les 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> arrondissements.

<sup>30</sup> La subdivision de voirie du 12<sup>ème</sup> arrondissement de Paris dépend de la huitième section territoriale de voirie qui couvre le 12<sup>ème</sup> et le 13<sup>ème</sup> arrondissements ainsi que le bois de Vincennes.

- la commande par la section territoriale de voirie au centre d'approvisionnement de la direction qui fournit alors aux entreprises, mobilisées dans le cadre d'un marché à bons de commande, les matériaux nécessaires préalablement agréés.

### 2.2.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles existants

Le processus d'exécution et de contrôle diffère selon l'importance des opérations.

#### 2.2.1.1. Un processus d'exécution très cadré pour les grosses opérations

La procédure d'exécution et de contrôle des grosses opérations se déroule de la manière suivante :

- Lorsqu'un projet est arrêté, la subdivision de voirie procède à une première estimation financière et à la confection d'une esquisse avec la subdivision projets de la section. Ce projet est présenté devant une commission centrale à la direction de la voirie et des déplacements (commission dite AGORA<sup>31</sup>) qui donne son accord de principe aux travaux envisagés.
- Après une phase de présentation en réunions publiques, l'adjoint au chef de la subdivision établit un « devis prévisionnel » élaboré en partie avec l'aide d'un logiciel fourni par le service du patrimoine de voirie. Ce devis est soumis au chef de subdivision.
- Pendant cette période, les auditeurs ont relevé deux attitudes différentes selon les subdivisions visitées :
  - A la subdivision du 12<sup>ème</sup> arrondissement, l'entreprise est saisie pour établir un devis à partir du projet fourni. La subdivision compare alors sa propre estimation au devis fourni par l'entreprise. Lorsque le montant du devis de l'entreprise est supérieur à celui de la subdivision, il est retourné à l'entreprise pour réfaction. Dans le cas contraire, l'écart sert à accroître la marge de sécurité financière du projet pour « imprévus » et permet parfois de financer des travaux d'amélioration non prévus au départ.
  - A la subdivision des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> arrondissements, l'entreprise n'est pas saisie pour établir un devis. L'estimation de la Ville est alors la seule évaluation financière.
- Signé par le chef de la subdivision, contresigné par le chef de section, supérieur hiérarchique, l'ordre de service est adressé à l'entreprise et à la cellule comptable de la section.
- A la suite d'une réunion de coordination des divers intervenants, un « procès-verbal de réunion préalable à un chantier », rédigé par l'agent de maîtrise de la subdivision, est signé par l'entreprise.
- Le suivi du chantier est assuré par l'agent de maîtrise<sup>32</sup>. Le chef de subdivision se déplace parfois sur place pour apprécier l'avancement des travaux<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Constituée de tous les représentants des services concernés de la direction, cette commission se réunit tous les mois pour examiner, dans le cadre du budget d'investissement des subdivisions, tous les projets de travaux importants, y compris les budgets prévisionnels.

<sup>32</sup> Une réunion hebdomadaire de chantier est organisée par la subdivision, à la suite de laquelle est rédigé par l'agent de maîtrise un procès-verbal de chantier.

<sup>33</sup> Le chef de section se déplace également mais par intermittence.

- En cas de doute sur les matériaux utilisés, la subdivision peut demander au laboratoire d'essais des matériaux de la direction de la voirie et des déplacements un examen de la qualité du béton ou du bitume (trottoir, chaussée)<sup>34</sup>.
- Un constat de fin de travaux est établi.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de la voirie précise que le constat de fin de travaux « *est systématique même si ses modalités de réalisations peuvent être variables, qu'il soit élaboré d'abord par l'entreprise puis vérifié par l'agent de maîtrise ou au contraire fasse l'objet d'un projet transmis à l'entreprise par l'agent de maîtrise* ».

Le quantitatif est réalisé à la fois par l'agent de maîtrise et par l'entreprise. Le constat de l'entreprise est transmis à l'agent de maîtrise qui le vérifie. En cas d'accord, l'agent de maîtrise signe le constat et le transmet au chef de subdivision qui le valide par contreseing. En cas de désaccord, l'agent de maîtrise rencontre l'entreprise et modifie directement et manuellement le constat de l'entreprise<sup>35</sup>. L'agent de maîtrise et l'entreprise signent le nouveau document, puis le chef de subdivision contresigne. En pratique, l'agent de maîtrise se rend sur le chantier avec le conducteur d'opération de l'entreprise pour élaborer, en commun, un constat quantitatif et estimatif. L'agent de maîtrise élabore alors le constat définitif sur papier libre, puis l'envoie à l'entreprise qui recopie le constat sur un document officiel et le renvoie à la subdivision. Après vérification de ce document par l'agent de maîtrise, le chef de subdivision signe le constat qui est alors renvoyé à l'entreprise.

- Le dernier décompte, signé par le chef de subdivision et le chef de section, vaut constatation définitive de service fait.

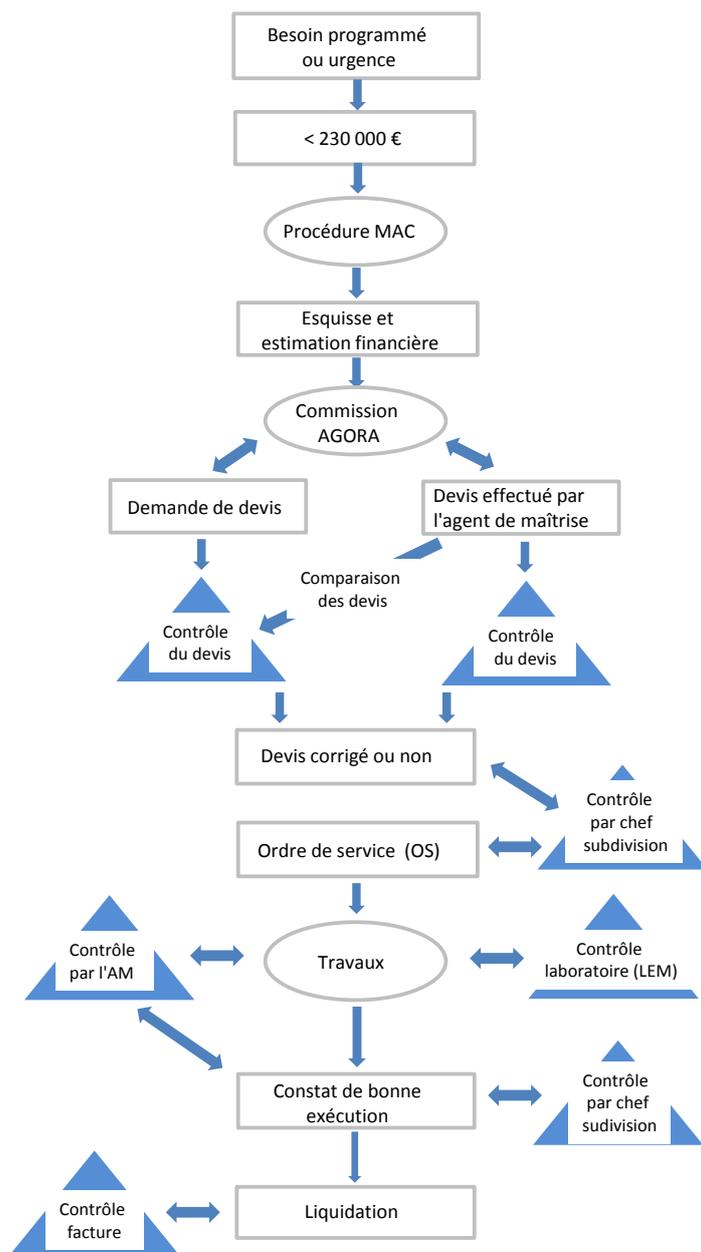
Le schéma qui suit détaille les grandes lignes de l'exécution d'un marché à bons de commande dans une subdivision pour des travaux importants. Il en ressort que les points de contrôle sont présents à plusieurs phases de la procédure.

---

<sup>34</sup> Le contrôle implique notamment un carottage, une extraction et l'envoi au laboratoire du prélèvement.

<sup>35</sup> L'entreprise peut même être amenée à réécrire le constat si les corrections sont trop nombreuses.

Figure 11 : Schéma simplifié d'exécution d'un marché à bons de commande en subdivision de voirie



#### 2.2.1.1.1. Un processus d'exécution plus souple pour les petites opérations

Schématiquement, la procédure d'exécution et de contrôle de l'exécution d'un marché à bons de commande pour les petits travaux se déroule de la manière suivante :

- l'agent de maîtrise ou le chef de subdivision rédige un « estimatif » des travaux à réaliser et fixe un prix global à partir des bordereaux de prix unitaires ;
- l'ordre de service est signé par le chef de subdivision, contresigné par le chef de section ;
- l'agent de maîtrise suit le déroulement du chantier. Un seul procès-verbal de chantier est rédigé ;

- le dernier compte rendu de chantier est envoyé à l'entreprise, avec un délai de sept jours pour faire des remarques. En l'absence d'observations, ce compte rendu vaut attestation de service fait. A la subdivision des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> arrondissements, un constat préalable de travaux est établi par l'agent de maîtrise, signé par lui et contresigné par l'entreprise ;
- la facture est envoyée à la subdivision pour vérification.

### 2.2.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction de la voirie et des déplacements

#### 2.2.2.1. Les points forts

L'examen du processus d'exécution et de son contrôle à la direction de la voirie et des déplacements a permis de mettre en exergue un certain nombre de points positifs :

- L'examen des opérations effectuées dans deux subdivisions montre une répartition claire des compétences et des responsabilités. L'agent de maîtrise dispose de responsabilités bien établies (établissement du devis estimatif en amont, création de l'ordre de service, suivi des travaux, rédaction du constat de fin de travaux, etc.). Il est sous l'autorité du chef de subdivision qui exerce un rôle de superviseur et qui bénéficie ainsi d'une délégation de signature.
- La traçabilité des opérations d'exécution et de contrôle est assurée par un mécanisme de visas et de signature successifs. Pour les travaux d'une ampleur certaine, quatre visas essentiels scandent le processus d'exécution : le devis estimatif signé par l'agent de maîtrise, l'ordre de service signé par le chef de subdivision, le procès-verbal de réunion préalable à l'ouverture du chantier signé par l'agent de maîtrise et le constat de fin de travaux ou le décompte définitif signé par le chef de subdivision. En ce qui concerne les petits travaux, la traçabilité est également assurée : le devis estimatif signé par l'agent de maîtrise, l'ordre de service signé par le chef de subdivision et le décompte définitif signé, lui aussi, par le chef de subdivision.
- Le double devis pour les grosses opérations constitue un bon moyen de contrôle.
- La possibilité pour les sections territoriales de voirie de demander une expertise du laboratoire d'essai des matériaux offre une garantie sur la qualité des matériaux utilisés.

#### 2.2.2.2. Les axes d'amélioration

Certains points méritent toutefois une attention particulière de la direction :

- Pour établir un devis initial, certains agents de maîtrise utilisent un « logiciel spécifique » fourni par le service du patrimoine de voirie. Ce logiciel permet, en entrant les quantités de matériaux, d'obtenir un prix estimatif utilisé pour le devis. Difficile d'utilisation (Access), cette application n'intègre pas les métrés et oblige ainsi l'agent de maîtrise à une autre saisie sur un tableau Excel. Le transfert vers la direction de la voirie et des déplacements du logiciel ECOMAC précité de la direction du patrimoine et de l'architecture devrait être étudié.
- Aucune fiche normalisée de dysfonctionnement des marchés à bons de commande recensant, en cours d'exécution, les problèmes rencontrés n'existe au sein de la direction. La fiche dite « Bilan de marché de travaux » est certes un outil pertinent et bien documenté, mais il est effectué après expiration du marché.
- Afin d'assurer une traçabilité des contrôles exercés sur place par la subdivision, un document de suivi normalisé devrait être établi. Il indiquerait notamment les dates de visite sur site et les constats réalisés. En fin de travaux, le visa de l'agent de maîtrise devrait être précédé de la mention « *Après visite sur place le ....* ».

- L'examen de l'utilisation de marchés à bons de commande dans deux subdivisions a montré une certaine hétérogénéité des pratiques. Une subdivision demande un devis à l'entreprise pour le comparer au sien, pas l'autre subdivision.
- Une fois les travaux exécutés, certaines subdivisions procèdent par constat préalable avec l'entreprise. Cette procédure permet d'accélérer la constatation du service fait et le paiement de l'entreprise. Elle est recommandée par la direction de la voirie mais aucune note de service du directeur ne précise, ni n'impose ce processus.

### **2.3. Le processus de contrôle des marchés de prestations de services à la direction de la propreté et de l'eau<sup>36</sup>**

Les auditeurs ont examiné les processus d'exécution des marchés à bons de commande dans deux entités des services techniques de la propreté : la section des moyens mécaniques et la division territoriale 1, 2, 3, 4.

#### **2.3.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles existants**

##### **2.3.1.1. L'exécution des marchés à bons de commande à la section des moyens mécaniques**

La section des moyens mécaniques comprend cinq garages avec sept ateliers de maintenance ainsi qu'une cellule « achats et comptabilité ». Les achats pratiqués concernent des pièces détachées ou de maintenance. 7 500 à 8 000 commandes par an émanent de la section des moyens mécaniques par an, soit environ 13 000 à 14 000 factures.

Un progiciel, SIGEP (système d'information pour la gestion des engins de propreté), est utilisé pour les achats des pièces et les commandes de maintenance. Ce logiciel, récent (juin 2008) est propre à la section des moyens mécaniques.

##### *2.3.1.1.1. Les demandes d'achat et leurs contrôles*

Les demandes d'achat émanent des chefs de magasin, pour les pièces détachées, et des chefs d'ateliers pour les commandes de maintenance.

Les demandes d'achats de pièces parviennent à la cellule « achats et comptabilité » où elles sont imprimées et transmises pour validation à l'ingénieur responsable du garage ou à son adjoint. Ainsi validées et attestées par une signature, les demandes retournent à la cellule « achats et comptabilité » qui les saisit dans SIGEP et adresse un ordre de service au fournisseur le lendemain, suite au transfert SIGEP/ALIZE.

Pour les demandes de maintenance, le chef d'atelier sollicite un devis au fournisseur. Réceptionné, ce devis est triplement contrôlé :

- Le chef d'atelier vérifie la conformité des pièces proposées à celles demandées et du délai de réparation qui doit correspondre à ses besoins et au marché public. En cas d'accord, il signe le devis et l'envoie à la cellule « achats et comptabilité ».
- Le devis est ensuite contrôlé par un expert en mécanique, chef d'exploitation de la division maintenance, qui cosigne le devis pour le valider.

<sup>36</sup> Les auditeurs signalent que le terme « direction de la propreté et de l'eau » utilisé dans la suite de cette partie doit être apprécié comme ne concernant que le service technique de la propreté et/ou les services supports de la direction, excluant, car non audité, le service technique de l'assainissement et de l'eau.

- La cellule « achats et comptabilité » vérifie enfin le respect, par rapport aux dispositions du marché, du prix des pièces détachées, de celui de la main d'œuvre et du montant éventuel de la remise.

La cellule « achats et comptabilité » saisit la commande validée dans SIGEP et adresse un ordre de service au fournisseur le lendemain, suite au transfert SIGEP/ALIZE.

#### 2.3.1.1.2. *L'exécution du marché à bons de commande : contrôle du service fait et de la facture*

Le garage réceptionne les pièces demandées et rentre sa marchandise dans son magasin (saisie sur SIGEP). Le bon de livraison avec le tampon du garage est envoyé à la cellule « achats et comptabilité ».

A réception de la facture au centre facturier, la cellule « achats et comptabilité » vérifie systématiquement tous les prix et toutes les quantités, ligne par ligne.<sup>37</sup> Elle contrôle également que la marchandise est bien rentrée sous SIGEP. La cellule « achats et comptabilité » valorise alors la facture dans SIGEP et certifie le service fait. Une interface avec ALIZE a lieu dans la nuit.

Il peut arriver qu'une commande soit faite hors bordereau des prix du marché, mais cela reste très exceptionnel (par exemple pour les nouveaux véhicules nécessitant une pièce particulière).

Si une commande est passée en dépassement du montant du marché à bons de commande, lors de l'interface SIGEP/ALIZE, ce dernier bloque l'opération.

En cas de non-respect des clauses des marchés, la section des moyens mécaniques applique des pénalités par réfaction de prix.

#### 2.3.1.1.3. *Suivi de la consommation des marchés à bons de commande*

En parallèle du suivi budgétaire des enveloppes accordées aux garages, la cellule « achats et comptabilité » tient, sous Excel, un tableau de suivi des dépenses sur marchés à bons de commande mis à jour tous les mois et demi. Ce fichier permet de connaître les montants de consommation du marché et de planifier le prévisionnel des montants à engager. Le suivi est assuré par marché et non par atelier ou garage.

#### 2.3.1.2. L'exécution des marchés à bons de commande à la division 1, 2, 3, 4

La division 1, 2, 3, 4 utilise principalement deux marchés à bons de commande pour les services de propreté :

- celui des engins de nettoyage des chaussées (ENC),
- celui des engins de nettoyage des trottoirs à l'eau chaude (ENT).

##### 2.3.1.2.1. *Une programmation des prestations très encadrée*

Chaque marché précité comporte une période haute<sup>38</sup> et une période basse<sup>39</sup>. La mission propreté adresse à chacune des 14 divisions le nombre des services à effectuer par période. Chaque service correspond à un itinéraire de six heures.

<sup>37</sup> Dans les marchés utilisés par la section des moyens mécaniques, il est prévu que les fournisseurs transmettent leurs tarifs sous format Excel à la section. Ces tarifs sont actualisés tous les ans.

<sup>38</sup> De juillet à novembre pour le marché à bons de commande ENC et d'avril à novembre pour le marché à bons de commande ENT.

<sup>39</sup> De décembre à juin pour le marché à bons de commande ENC et de janvier à mars plus décembre pour le marché à bons de commande ENT.

Pour le marché à bons de commande des engins de nettoyage des chaussées, une programmation hebdomadaire avec les lieux de rendez-vous est transmise par la mission propreté à l'entreprise et à la division. La programmation de la semaine est transmise la semaine précédente. Il est notamment indiqué, pour chaque jour, les engins affectés à un atelier.

Pour le marché à bons de commande des engins de nettoyage des trottoirs, la programmation (itinéraire de lavage, jour de réalisation, atelier où doit se présenter le conducteur, etc.) est transmise par la mission propreté à l'entreprise et à la division.

#### 2.3.1.2.2. *La réalisation de la prestation et les contrôles opérés*

La demande de réalisation des prestations pour un mois est notifiée à l'entreprise par l'émission d'un engagement juridique transmis au prestataire le mois précédant celui de la réalisation de la prestation.

La réalisation des prestations donne lieu à divers contrôles :

- L'heure d'arrivée du conducteur de l'engin est indiquée sur une feuille de route signée par le chef d'atelier présent.
- Les engins sont inspectés pour vérifier le plein de la cuve de la balayeuse et de la laveuse, ainsi que le vide de la cuve à déchets pour la balayeuse.
- La réalisation de la prestation est contrôlée ponctuellement sur le terrain par les chefs d'atelier.

Pour le marché à bons de commande ENT, des vérifications supplémentaires sont organisées conformément au cahier des clauses techniques particulières : il s'agit de contrôles contradictoires<sup>40</sup> et inopinés avec un représentant de l'entreprise. Ces contrôles ont lieu une fois par mois et l'entreprise est prévenue deux heures avant. Les vérifications portent sur l'état de l'engin, le comportement et la tenue du personnel et le suivi détaillé de la prestation. Une fiche synthétique des différents constats est signée conjointement par le représentant de la division et le représentant de l'entreprise titulaire du marché. Cette fiche se présente sous la forme d'une liste d'environ une vingtaine de points de contrôle permettant un suivi de la prestation, avec, en regard de chaque point, une première colonne synthétisant le résultat du contrôle évaluant chaque point contrôlé, une deuxième colonne retraçant les manquements éventuels constatés et une troisième colonne suggérant l'application éventuelle de pénalités au regard de chaque point contrôlé.

---

<sup>40</sup> Les auditeurs ont assisté au déroulement d'un contrôle contradictoire avec l'entreprise.

Figure 12 : Fiche de contrôle contradictoire

The form is titled 'FICHE CONTRÔLE CONTRADICTOIRE' and is part of a 'Service de Nettoyage' in Paris. It contains several sections:
 

- Informations générales:** Includes 'N° de contrat', 'Date de début', and 'Date de fin'.
- Tableau de suivi:** A large table with multiple columns and rows, likely for tracking different tasks or locations. A red circle highlights a portion of this table.
- Points de contrôle:** A red box with an arrow pointing to the highlighted table area.
- Visa de l'entreprise et de la DPE:** A green box at the bottom with arrows pointing to handwritten notes: 'Points de contrôle 4, 21, 43', 'RAS', 'F-2 (RAS)', and 'Contrôle effectué par le chef d'atelier'.

Source : Direction de la propreté et de l'eau

La fiche qui précède a été partiellement occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs

- Des contrôles via un système GPS sont possibles pour le marché ENC, et le seront pour le marché à bons de commande ENT avant la fin de l'année 2012. Ils permettent de vérifier le suivi de l'itinéraire imparti aux engins de nettoyage et leur progression dans l'exécution de la prestation.
- Tous les événements particuliers (horaires d'arrivée et de retour, horaires de pause, plein eau, vidage, anomalies) sont indiqués sur la feuille de route. Celle-ci est émarginée par le conducteur à la fin de sa prestation lors de son retour à l'atelier. Pour le marché à bons de commande ENT, la feuille de route est également signée par le chef d'atelier.
- Des contrôles non programmés sont effectués au quotidien par les agents des divisions.

#### 2.3.1.2.3. L'attestation de service fait

L'attestation de la réalisation des services effectués mensuellement est établie à partir des feuilles de route. Elle émane d'un agent de maîtrise fonctionnel de la division pour le marché à bons de commande ENC et du responsable de la cellule technique de la

division pour le marché à bons de commande ENT. Sur un tableau Excel créé par la mission propreté, l'entreprise récapitule ses prestations mensuelles. Les données ainsi collectées sont transmises à la division concernée qui vérifie la concordance entre ce tableau et les feuilles de route précitées. Le tableau ainsi validé est transmis à l'entreprise et une pré-facturation est établie.

Sur la base de la pré-facturation, le service fait comptable est saisi dans ALIZE pour la liquidation de la facture à venir et son paiement.

#### 2.3.1.2.4. L'application des pénalités

Il peut arriver qu'en cas de déficience d'un prestataire, la division propose d'appliquer des pénalités. Dans ce cas, c'est la mission propreté qui décide.

#### 2.3.1.2.5. Suivi et bilan des marchés à bons de commande

La mission propreté effectue un suivi budgétaire des consommations des divisions territoriales par centre financier.

Elle organise des réunions de suivi bimensuelles avec l'ensemble des utilisateurs (les divisions de propreté) et les prestataires privés. Des réunions de bilans trimestriels sont également organisées entre les prestataires et la mission propreté.

La direction de la propreté et de l'eau réalise systématiquement, avec la direction des achats, des bilans avec les services utilisateurs et les prestataires à la fin du marché. Ces bilans font état du nombre d'ordres de service établis, des montants dépensés, des pénalités appliquées, de la qualité de l'exécution des prestations et des évolutions à prendre en compte pour un nouveau marché.

Par ailleurs la mission propreté reçoit de la part des prestataires des bilans des deux marchés à bons de commande ENC et ENT.

### 2.3.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction de la propreté et de l'eau

L'examen du processus d'exécution et de son contrôle à la direction de la propreté et de l'eau a permis de mettre en exergue un certain nombre de points positifs :

- un suivi individualisé des budgets alloués aux garages et de la consommation des marchés à bons de commande ;
- un contrôle réalisé à tous les niveaux de l'exécution des marchés à bons de commande (demande d'achat, devis, service fait et facture) ;
- une traçabilité des contrôles avec la signature des différents intervenants ;
- l'application effective de pénalités sanctionnant la mauvaise exécution d'un marché à bons de commande ;
- des points de contrôles réfléchis dès la phase d'élaboration du marché et intégrés dans le marché lui-même ;
- des contrôles de la prestation multiples et tracés, dont certains contradictoires sont des éléments de preuve incontestables ;
- Une communication large du contrôle de l'exécution tant auprès des utilisateurs que des prestataires.

Certains points méritent toutefois une attention particulière de la direction :

- La nécessité d'une traçabilité des procédures permettant de vérifier que tous les stades prévus ont été respectés doit être rappelée aux services. En effet, les auditeurs ont relevé parfois l'absence de signature pour la validation de la commande de pièces détachées à la section des moyens mécaniques.

- Intégrées dans le processus d'amélioration du service public de la propreté (contacts téléphoniques, signalements des graffitis), les réclamations des usagers n'ont toutefois pas encore été interprétées et analysées comme un moyen de contrôler l'exécution d'un marché à bons de commande.

## **2.4. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande de fournitures à la direction des espaces verts et de l'environnement**

En qualité de direction responsable de marché, la direction des espaces verts et de l'environnement a passé et utilise 119 marchés à bons de commande représentant un minimum de 29 millions d'euros HT et un maximum de 83 millions d'euros HT. La direction des espaces verts et de l'environnement est utilisatrice exclusive de 69 marchés où le principal acheteur est le service d'exploitation des jardins. Les 50 autres marchés sont partagés avec d'autres directions opérationnelles.

Les auditeurs ont examiné les procédures de contrôle des marchés à bons de commande de végétaux (arbres, arbustes, rosiers, vivaces, bulbes, etc.).

### **2.4.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles mis en place**

En amont de l'exécution du marché à bons de commande, une procédure très stricte a été mise en place pour s'assurer de la qualité des produits.

Dès l'ouverture des offres, la direction des espaces verts et de l'environnement se rend chez chaque candidat pour vérifier les marchandises proposées (qualité, disponibilité, etc.) et s'assurer de la qualité environnementale de la gestion de la pépinière, selon les critères de jugement énoncés au règlement de la consultation. Une fois le marché attribué (par exemple pour le marché à bons de commande des arbres), une visite est faite chez le titulaire du marché afin de marquer, avec apposition de scellés, les arbres sélectionnés par le service. Cette procédure est formalisée par un document normalisé rempli par l'agent ayant effectué la visite sur place.

Emanant des divisions territoriales et des services de la direction des espaces verts et de l'environnement, les demandes d'achat précisent la nature du besoin (par exemple, un platane, un rosier de tel type, etc.), la quantité et l'imputation comptable visée.

Chaque demande est transmise simultanément au bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats et au centre horticole de Rungis. Si le besoin ne peut être satisfait, partiellement ou totalement, par le centre horticole de Rungis<sup>41</sup>, le bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats recherche, parmi les fournisseurs titulaires, celui qui répond le mieux au besoin exprimé.

Le bon de commande est établi par le bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats qui, après avoir obtenu du service de la comptabilité de sa direction un numéro d'identification dans ALIZE, l'adresse en deux exemplaires, l'un au fournisseur, l'autre à la division concernée.

La division réceptionne les articles commandés et vérifie la conformité des produits en quantité et en qualité. Dans le cas d'une livraison non conforme, le produit est refusé et son remplacement est demandé.

---

<sup>41</sup> Le centre horticole de Rungis doit faire connaître sa décision dans les 72 heures ouvrables à partir de la réception de la demande.

Si les conditions (délais, nature du produit, etc.) ne permettent pas ce remplacement, le produit est accepté après accord de la division, mais avec application des pénalités prévues au marché.

Après ces opérations de vérification, le bon de livraison accompagné du bon de commande initial est adressé au bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats avec l'indication de la vérification du service fait. Le bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats contrôle la cohérence entre le bon de livraison et le bon de commande.

Dans le cadre de la norme ISO 9001, pour chaque marché à bons de commande de végétaux, le bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats sollicite l'avis des services utilisateurs une fois par an. Ce document normalisé comporte, pour ces achats, trois rubriques : la quantité des produits fournis, la conformité des demandes et la qualité des livraisons. En regard de chaque rubrique, il est demandé aux services d'apprécier en utilisant une grille à quatre niveaux : très bien, bien, acceptable, insuffisant.

#### **2.4.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction des espaces verts et de l'environnement**

L'examen du processus d'exécution et de son contrôle à la direction des espaces verts et de l'environnement a permis de mettre en exergue un certain nombre de points positifs :

- la centralisation de toutes les commandes de végétaux rend impossible le dépassement du montant maximum du marché à bons de commande ;
- l'informatisation de toute la procédure et des actes assure une traçabilité réelle ;
- un double contrôle des commandes a été mis en place au niveau, d'abord, du chef du service demandeur, puis du bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats ;
- la certification ISO 9001 apporte une garantie supplémentaire.

Un point mérite une attention particulière de la direction. En effet, un contrôle de conformité plus approfondi au niveau du bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats serait à envisager permettant une appréciation de la demande en qualité et en quantité (par exemple la quantité de semence pour gazon est déterminée par la surface à couvrir, etc.). Le bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats étant composé de techniciens spécialistes en espaces verts doit faciliter cette évolution.

#### **2.5. Le processus de contrôle des marchés à bons de commande pour les écoles parisiennes**

Le bureau des moyens de fonctionnement des écoles de la direction des affaires scolaires dispose de 40 marchés à bons de commande au service des 660 écoles parisiennes. Ces marchés concernent à la fois des fournitures au sens large (papeterie, manuels scolaires, jouets, petits matériels de musique, mobiliers, matériels électroménagers, etc.) et des prestations de services (nettoyage des vitres, déménagement, transport scolaire, etc.).

Sur le plan de l'organisation, les achats font intervenir plusieurs acteurs dont le bureau des moyens de fonctionnement des écoles, les neuf circonscriptions des affaires scolaires et les directeurs d'établissements qui, eux, relèvent du ministère de l'Éducation.

Les auditeurs ont examiné les procédures de contrôle de marchés à bons de commande de fournitures scolaires et de certains marchés à bons de commande pour des prestations de services.

## 2.5.1. Les processus d'exécution des marchés à bons de commande et les contrôles mis en place

### 2.5.1.1. Les commandes d'achats de fournitures scolaires

En décembre de chaque année, les directeurs d'école sont invités par les circonscriptions des affaires scolaires (CAS) à saisir leurs demandes d'achat pour la prochaine année scolaire (N+1 à N+2) à l'aide du logiciel Ed@L.

Ces demandes sont transmises aux circonscriptions des affaires scolaires qui les approuvent. Le bureau des moyens de fonctionnement des écoles les valide ensuite dans le logiciel de commande COSMOS. Signés par les mairies<sup>42</sup>, les bons de commande sont adressés par ce bureau aux fournisseurs, ainsi qu'aux directeurs d'école.

Les directeurs des écoles réceptionnent les articles livrés en mai dans le logiciel Ed@L, lequel bascule dans le logiciel « COSMOS » pour la partie commande. Ils adressent aux circonscriptions des affaires scolaires les bons de livraison annotés des réserves éventuelles. Les circonscriptions des affaires scolaires et le bureau des moyens de fonctionnement des écoles contrôlent la réalisation des réceptions et interviennent auprès des fournisseurs pour régler les difficultés relevées.

Lorsqu'un article défectueux est constaté dans une école, un échantillon de celui-ci est transmis au bureau des moyens de fonctionnement des écoles par la circonscription des affaires scolaires pour contrôler le défaut de qualité. Le cas échéant, un recensement de toutes les commandes de l'article défectueux est opéré pour faciliter la reprise et le remplacement de cette fourniture par le fournisseur.

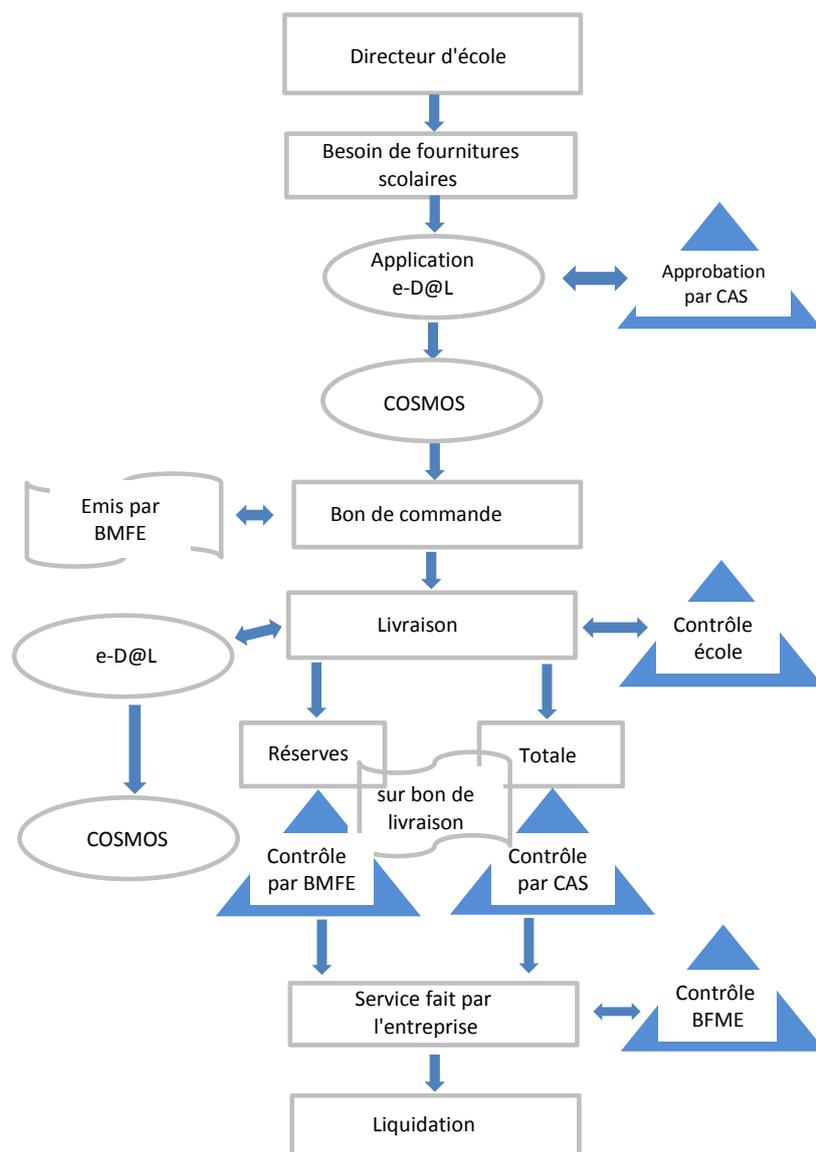
L'attestation du service fait et les bons de livraison signés par les directeurs des écoles sont transmis par les fournisseurs au bureau des moyens de fonctionnement des écoles. Ce dernier contrôle les documents et les rapproche avec les réceptions enregistrées dans le logiciel « COSMOS ».

Le schéma qui suit détaille les grandes lignes de l'exécution d'un marché à bons de commande pour les fournitures dans une école. Il en ressort que les points de contrôle sont présents à plusieurs phases de la procédure.

---

<sup>42</sup> Les fournitures scolaires sont imputées sur les états spéciaux d'arrondissement.

Figure 13 : Schéma simplifié pour les fournitures scolaires



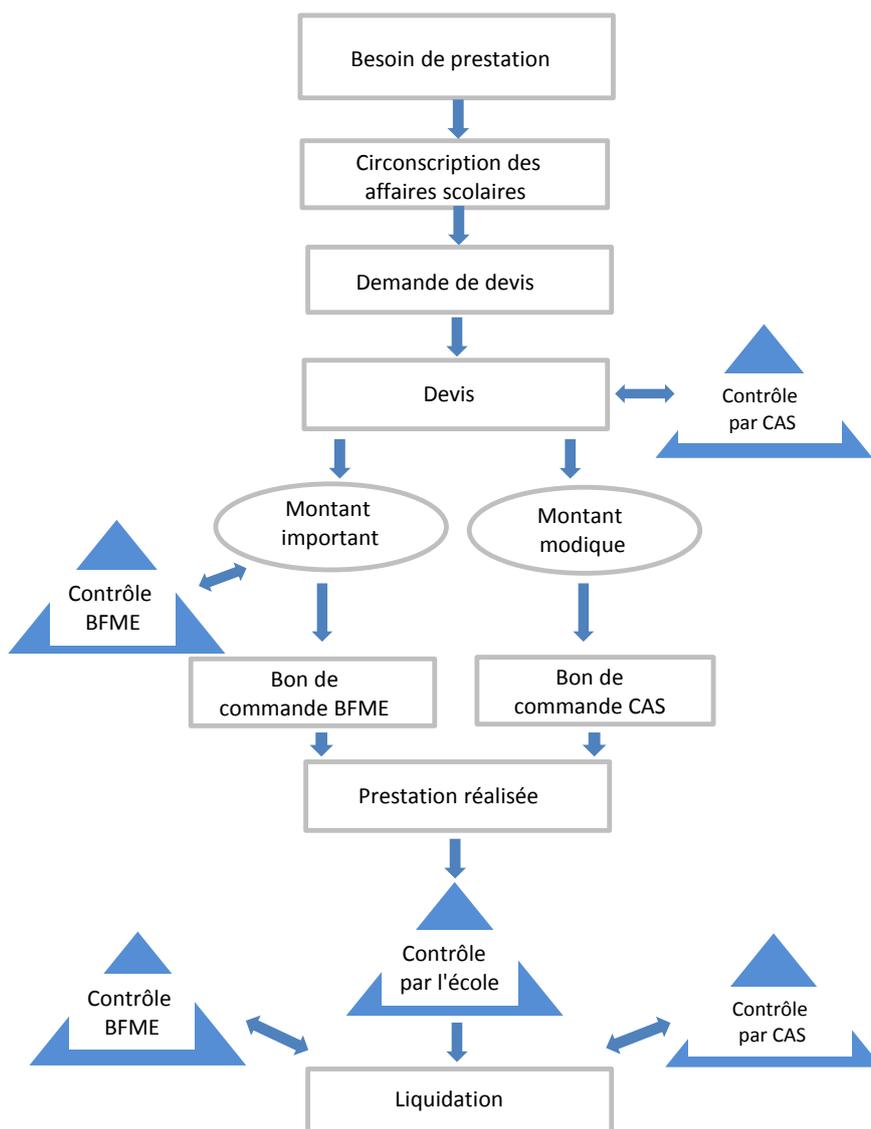
#### 2.5.1.2. Les achats de prestations de services

Le besoin ayant été exprimé, la circonscription des affaires scolaires territorialement compétente demande au titulaire du marché un devis. Ce dernier est transmis à la circonscription des affaires scolaires qui procède à un premier contrôle. Il est ensuite, pour des opérations d'un certain montant, adressé au bureau des moyens de fonctionnement des écoles qui, après vérification et rectification, émet l'ordre de service auprès du prestataire. L'attestation du service fait est établie par la circonscription des affaires scolaires après vérification que la prestation a bien été réalisée.

Le bureau des moyens de fonctionnement des écoles n'intervient pas toujours dans la procédure, notamment pour certaines prestations (ex : le nettoyage des vitres), la circonscription des affaires scolaires agissant alors seule.

Le schéma qui suit détaille les grandes lignes de l'exécution d'un marché à bons de commande pour les prestations de déménagement dans une école. Il en ressort que les points de contrôle sont présents à plusieurs phases de la procédure.

Figure 14 : Schéma simplifié pour les prestations de déménagement



## 2.5.2. Les forces et les axes d'amélioration des dispositifs à la direction des affaires scolaires

### 2.5.2.1. Les forces

L'examen du processus d'exécution et de son contrôle pour les commandes dans les écoles a permis de mettre en exergue un certain nombre de points positifs :

- l'interface entre les deux logiciels Ed@L et COSMOS et l'application ALIZE évitent les saisies multiples sources d'erreur ;
- la centralisation des commandes, soit à la circonscription des affaires scolaires, soit au bureau des moyens de fonctionnement des écoles permet de respecter les montants maxima des marchés à bons de commande ;
- un contrôle réalisé à plusieurs niveaux de l'exécution des marchés à bons de commande par un seul bureau (demande d'achat, devis, service fait et facture) permet d'assurer une cohérence dans le dispositif de contrôle ;
- l'existence d'un réseau des responsables approvisionnement de chacune des neuf circonscriptions des affaires scolaires animé par le bureau des moyens de

fonctionnement des écoles permet un échange des bonnes pratiques et le signalement des points de vigilance ;

- l'existence des tableaux récapitulatifs des incidents en fournitures scolaires comportant, par école et fournisseur, les dysfonctionnements relevés et l'état d'avancement des solutions mises en œuvre, permet d'assurer une traçabilité des incidents et de leurs règlements ;
- des comptes rendus des réunions avec les fournisseurs, cosignés avec le bureau des moyens de fonctionnement des écoles, assurent une traçabilité contradictoire des événements constatés ;
- des contrôles inopinés sont effectués dans le cadre des marchés comme celui des transports scolaires ;
- des contrôles réalisés lors de la survenance de plusieurs réclamations des directeurs des écoles et/ou des circonscriptions des affaires scolaires sont mis en place. Le marché à bons de commande de nettoyage des vitres a ainsi fait l'objet de contrôles non programmés réalisés par un agent du bureau des moyens de fonctionnement des écoles, un agent de la circonscription des affaires scolaires et un agent du bureau de la prévention de la direction des affaires scolaires.

#### 2.5.2.2. Les axes d'amélioration

Certains points méritent toutefois une attention particulière de la direction :

- Le contrôle des devis est parfois difficile à exercer compte tenu de leur complexité technique (par exemple les devis de [.....]). *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*
- Des contrôles inopinés sont parfois sans effet lorsque le planning d'intervention du titulaire du marché est transmis à la direction des affaires scolaires dans des délais qui ne permettent pas d'organiser ces contrôles en interne.

## PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Les risques induits par une absence ou une faiblesse des modalités de contrôle des marchés à bons de commande sont nombreux et importants : surcoût financier, contentieux, altération de l'image de la collectivité parisienne, etc.

Afin que le contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande soit efficient, certaines conditions doivent être remplies.

Un des premiers points de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande est financier. En effet, ces marchés étant enserrés entre un minimum et un maximum, la collectivité doit s'assurer qu'à l'expiration du marché ses dépenses seront comprises entre ces bornes.

Le système comptable et financier ALIZE constitue un outil indispensable dans cette optique. En effet, il assure un suivi de la consommation des engagements juridiques et permet de respecter le montant maximum du marché à bons de commande et de se situer par rapport au minimum. La mise en place d'alerte lorsque certains seuils en montant seront atteints constitue une amélioration du système. L'extension de cette fonctionnalité vers les directions opérationnelles afin qu'elles puissent suivre la consommation de leurs enveloppes déléguées ou droits de tirage constituerait une autre évolution appréciable.

**Recommandation 1 :** Mettre en place un système d'alerte au niveau des directions opérationnelles lors de l'atteinte d'un certain seuil de consommation de l'enveloppe de crédits délégués.

La formation et l'information des agents doivent être assurées afin que ces derniers inscrivent leurs actions dans un univers connu, maîtrisé et sécurisé.

La collectivité parisienne a défini les règles comportementales qu'elle entend recommander et affiché les valeurs fondamentales qu'elle reconnaît. Débattu au sein des directions et avec les organisations syndicales, adopté par la collectivité parisienne en juillet 2012, ce guide de déontologie est ainsi partagé et a été largement diffusé au sein de la collectivité.

La collectivité parisienne doit mettre à disposition des agents chargés de l'exécution des marchés à bons de commande des outils leur permettant de respecter les règles d'exécution et d'assurer un contrôle effectif de l'achat (prestations, fournitures et travaux). A l'exception du système comptable et financier précité, la Ville de Paris n'a pas mis à disposition des directions un corpus uniforme de règles pour assurer le contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande. Aucune formation ouverte à tout agent ne traite spécialement ce point. Aucune note de service ne décrit les modalités de contrôle de l'exécution d'un marché à bons de commande. Aucune procédure type n'a été élaborée sur ce point. Aucune analyse des risques induits par l'absence ou la faiblesse des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande n'a, à notre connaissance, été effectuée. Cette situation s'explique par le fait que l'exécution est, en principe, une compétence directoriale.

Cette absence a été compensée par des initiatives nombreuses des directions opérationnelles.

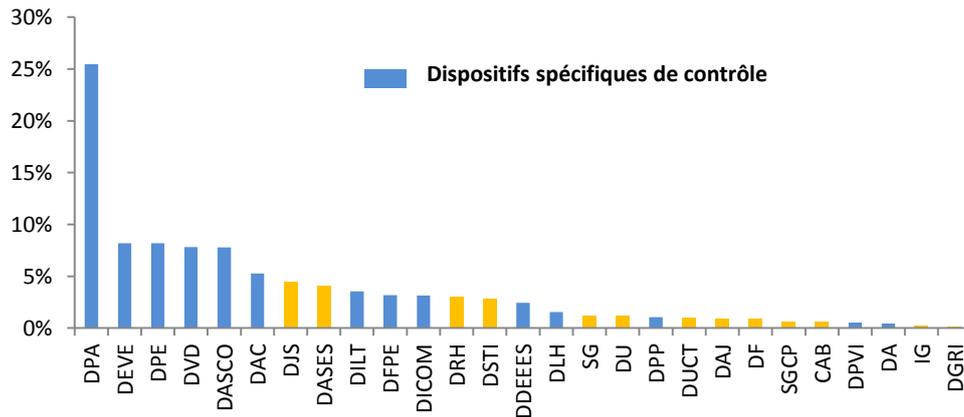
Dans certaines directions, le peu d'utilisation des marchés à bons de commande, la faiblesse des montants liquidés expliquent l'inexistence de procédures spéciales. Ces directions considèrent en effet que les règles minimales de contrôle de l'exécution de la dépense publique sont suffisantes.

D'autres directions ont, à des niveaux plus ou moins élevés, mis en place et formalisé des procédures particulières de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande. Les

figures suivantes illustrent la corrélation entre le nombre de marchés à bons de commande utilisés, le montant des engagements liquidés sur des marchés à bons de commande et l'existence de procédés de contrôle.

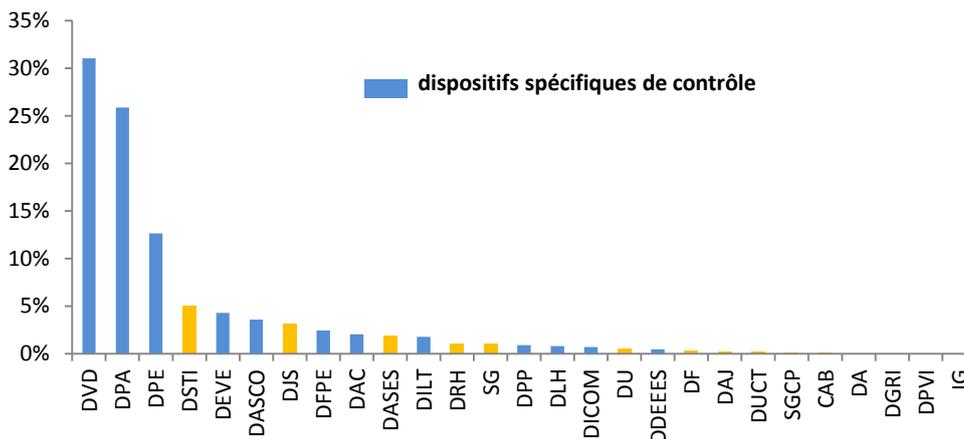
La première figure montre que plus une direction utilise des marchés à bons de commande, plus elle met en place des dispositifs de contrôle de ces marchés.

**Figure 15 : Corrélation entre la mise en place ou non de dispositifs spécifiques de contrôle et la part du nombre de marchés à bons de commande de chaque direction par rapport au nombre total de marchés à bons de commande ayant fait l'objet d'un engagement juridique liquidé en 2011**



La figure qui suit montre que plus une direction a, en montant, liquidé des engagements juridiques sur des marchés à bons de commande, plus elle met en place des procédés particuliers de contrôle de l'exécution.

**Figure 16 : Corrélation entre la mise en place ou non de dispositifs spécifiques de contrôle et la part du montant des engagements juridiques de chaque direction dans le total des marchés à bons de commande en 2011**



Dans la figure qui précède, la direction des systèmes et technologies de l'information (DSTI) n'a pas mis en place de dispositifs particuliers de contrôle alors même que son montant des engagements juridiques liquidés sur des marchés à bons de commande la situe au quatrième rang. La direction considère que la vérification du service fait est suffisante pour tout ce qui concerne l'achat de matériels. Par ailleurs, s'agissant de la partie applicative correspondant à des prestations intellectuelles, la direction estime que le

contrôle s'inscrit dans le cadre des vérifications d'aptitude<sup>43</sup>, puis des vérifications de service régulier<sup>44</sup>.

Les directions les plus impliquées dans les marchés à bons de commande ont mis en place un certain nombre d'outils spécifiques et de procédures particulières pour assurer un contrôle réel de l'exécution des marchés à bons de commande.

Des guides de procédure, soit généraux, soit propres à un achat particulier, ont été formalisés et accessibles sur les sites intranets des directions.

Les points essentiels des marchés à bons de commande font l'objet de fiches techniques précises facilitant l'exécution et donnant, pour certaines, des indications très opérationnelles sur les modalités de contrôle à exercer.

La connaissance des bonnes pratiques des directions en matière de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande emprunte des formes variées portant soit sur la méthode, soit sur le contenu.

Sur la méthode, aucune direction n'a mis en place, en son sein, une entité, même informelle, chargée de recenser les bonnes pratiques et de les diffuser à ses services. Cette situation aboutit à des comportements différents au sein même d'une direction. L'examen de l'utilisation de marchés à bons de commande dans deux subdivisions de la direction de la voirie et des déplacements a montré un manque d'homogénéité dans le recours à certaines procédures. Ainsi une subdivision demande un devis à l'entreprise pour le comparer au sien, pas l'autre subdivision. La direction du patrimoine et de l'architecture connaît la même situation avec des comportements hétérogènes entre sections locales d'architecture. Dans un premier temps, il importe d'harmoniser au sein de chaque direction les pratiques constatées. Dans un second temps, la collectivité parisienne examinerait ces règles directoriales harmonisées pour faire émerger un socle commun à l'ensemble des directions. Ce référentiel partagé pourrait être établi suite aux travaux d'un groupe de travail réunissant des représentants de chaque direction. Ce socle comporterait par ailleurs une doctrine commune sur les contrôles hiérarchisés à mettre en œuvre en fonction d'une analyse des risques encourus.

**Recommandation 2 :** Harmoniser les règles de contrôle d'exécution des marchés à bons de commande au sein de chaque direction et élaborer, sur ces bases harmonisées, un socle commun.

Sur le contenu de chaque marché, les échanges entre services sont beaucoup plus nombreux.

Ils se déroulent en cours d'exécution du marché à bons de commande, soit lors de réunions informelles entre les utilisateurs généralement coordonnées par un service central de la direction (mission achats marchés pour l'essentiel, missions plus techniques comme celle de la propreté à la direction de la propreté et de l'eau ou le bureau des moyens de fonctionnement des écoles de la direction des affaires scolaires par exemple), soit lors de réunions institutionnelles regroupant les utilisateurs et les entreprises. Certaines directions formalisent ces réunions par des comptes rendus adressés à l'ensemble des participants.

---

<sup>43</sup> La vérification d'aptitude (VA) intervient après la mise en ordre du marché. Elle a pour objet de constater que les prestations, livrées ou exécutées, présentent les caractéristiques techniques qui les rendent aptes à remplir les fonctions précisées dans les documents particuliers du marché (article 26 du CCAG-TIC 2009).

<sup>44</sup> La vérification de service régulier (VSR) a pour objet de constater que les prestations fournies sont capables d'assurer un service régulier dans les conditions normales d'exploitation. La régularité du service s'observe pendant un mois, à partir du jour de la décision positive de vérification d'aptitude prise par le pouvoir adjudicateur (article 26 du CCAG-TIC 2009).

Par ailleurs, certaines directions ont mis à disposition des services utilisateurs des fiches de dysfonctionnements afin que les services centraux concernés soient informés du fonctionnement défectueux d'un marché. Ces fiches sont toutefois rarement renseignées et les services centraux ne diffusent pas toujours ces informations à l'ensemble des utilisateurs afin de leur demander d'exercer un contrôle sur la prestation défectueuse ainsi constatée. Par ailleurs, les dysfonctionnements constatés ne font pas toujours l'objet de remontrances écrites auprès de l'entreprise. Souvent les services préfèrent les observations orales à une procédure écrite. Si cette situation peut se comprendre et permet d'obtenir des résultats sensibles, elle peut priver l'administration parisienne de pièces essentielles pouvant être utiles dans le cadre d'un contentieux. Il revient à chaque direction de rappeler la nécessité d'une traçabilité et d'une formalisation des dysfonctionnements répétés constatés.

**Recommandation 3 :** Diffuser aux utilisateurs les dysfonctionnements constatés dans chaque marché à bons de commande pour signaler un point de vigilance particulière.

**Recommandation 4 :** Formaliser par écrit les dysfonctionnements constatés par les services dans l'exécution de chaque marché à bons de commande.

Ces échanges de bonnes pratiques ont parfois lieu à l'expiration du marché. Ce dernier fait alors l'objet d'un bilan recensant les points positifs et négatifs de la prestation. Ce bilan est effectué par la direction opérationnelle, soit spontanément pour ses besoins propres, soit sur demande de la direction des achats lors d'un marché transversal.

Certaines directions ont par ailleurs conduit une réflexion approfondie sur la performance de marchés à bons de commande. Cette réflexion a conduit à l'introduction, dans le marché lui-même, des points de contrôle à réaliser impérativement. Les modalités de contrôle et les éléments techniques à contrôler sont inclus dans le cahier des clauses techniques particulières de marchés de la direction de la voirie et des déplacements et de la direction de la propreté et de l'eau. Cette démarche illustre un réel souci de la part de l'administration parisienne de prioriser les contrôles indispensables à effectuer et permet ainsi d'agir en toute transparence avec l'entreprise titulaire du marché. Une extension progressive de ce type de dispositif est souhaitable.

**Recommandation 5 :** Etendre l'inscription de clauses spécifiques et de procédures de contrôle dans les cahiers des clauses techniques particulières des prochains marchés.

L'incorporation des points de contrôle dans le marché public lui-même ne doit pas dispenser les services d'effectuer des contrôles aléatoires s'ajoutant à des contrôles programmés et ciblés sur certains éléments.

Des directions procèdent à ce type de contrôle aléatoire que ce soit pour des marchés de travaux (direction de la voirie et des déplacements, direction du patrimoine et de l'architecture) ou pour des marchés de prestation de services (direction des affaires scolaires, direction de la propreté et de l'eau). Ces contrôles sont essentiels car ils montrent à l'organisme titulaire du marché l'importance que l'administration parisienne attache à la parfaite exécution du marché.

Afin que les procédures de contrôle remplissent leur rôle, il importe par ailleurs que des dispositifs d'autorisation et d'approbation soient mis en place concomitamment avec une organisation séparant l'exercice de certaines fonctions.

Certaines directions ont mis en place des procédures de contrôle préalable, tant financier que technique. Ainsi la direction des espaces verts et de l'environnement soumet à approbation préalable du bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats toute demande d'achat sur les marchés à bons de commande de végétaux au sens large. Une procédure semblable existe à la direction de la propreté et de l'eau où aucun garage

ne peut commander sur des marchés à bons de commande sans autorisation préalable de la cellule « achats et comptabilité » et examen du devis par un expert en mécanique, chef d'exploitation de la division maintenance.

L'examen des phases d'exécution de marchés à bons de commande montre, qu'au-delà du contrôle financier et budgétaire assuré en interne et/ou par ALIZE, des procédures de contrôle sont mises en place à divers moments du déroulement de l'acte d'achat. Les descriptions des processus d'achat figurant dans la seconde partie de ce rapport en sont l'illustration.

L'examen des opérations effectuées dans les directions montre que les rôles respectifs des agents sont bien délimités entre ceux qui établissent les documents (devis, ordres de service, rédaction du constat de fin de travaux, etc.) et contrôlent l'activité de l'entreprise lors des travaux et ceux qui, soit visent les opérations effectuées par les agents sous leur autorité, soit disposent d'une délégation de signature qui engage l'administration parisienne.

Cela étant, la réalité d'exercice de ces différents contrôles doit être vérifiée. En effet, toute procédure imposée doit être respectée par l'organisation, tant au fond que sur la forme et supervisée par une entité externe, ce qui suppose que ces procédures soient auditables.

Une part du contrôle est préalable à l'exécution proprement dite lors de l'élaboration d'un devis. Or, certains services admettent parfois des difficultés pour apprécier le contenu du devis compte tenu de la forte technicité.

Ainsi, ni la circonscription des affaires scolaires, ni le bureau des moyens de fonctionnement des écoles ne possèdent une compétence technique leur permettant de vérifier et corriger le devis de [.....] hormis le prix unitaire. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

L'accompagnement de certains agents de maîtrise et de certains ingénieurs chefs de subdivision dont l'expérience professionnelle est peu développée ou dont les compétences dans des secteurs spécialisés sont lacunaires est souvent effectué par des collègues. Par ailleurs, la complexité du secteur du bâtiment qui fait intervenir une multitude de métiers et la grande variété des biens immobiliers de la Ville accroissent les difficultés des agents qui, compte tenu des effectifs, doivent être polyvalents. Ce système de réseau relationnel est certes utile et souvent efficace pour trouver une solution mais est, par nature, fragile.

**Recommandation 6 :** Désigner des référents dans certains domaines afin d'accompagner leurs collègues dans l'appréciation de devis complexes.

Il convient d'y ajouter des outils pérennes partagés entre tous les acteurs d'une direction. Une base de données, notamment sur des coûts standards<sup>45</sup>, serait utile. Il existe une base de coûts en cours de construction à la direction du patrimoine et de l'architecture. La finalité et le contenu de cette base pourraient être précisés de manière à servir de référence aux divers acteurs de la direction. La mise en commun des compétences (désignation de plusieurs référents dans des corps de métiers pouvant être contactés) est un moyen pour accompagner les agents.

On a vu précédemment l'importance des fonctionnalités du fichier ECOMAC bâti par la direction du patrimoine et de l'architecture. Progressivement les agents des sections locales d'architecture s'approprient ce fichier qui couvre toutes les opérations, de la

<sup>45</sup> Notamment des coûts de main d'œuvre pour des constructions en usine par exemple.

définition du besoin au service fait. Cet outil très souple doit être pérennisé et ne pas reposer sur la seule initiative d'une direction et plus particulièrement de quelques fonctionnaires. Ses fonctionnalités débordent largement le seul périmètre des travaux de la direction du patrimoine et de l'architecture. Son extension vers les autres directions réalisant des travaux paraît utile.

**Recommandation 7 :** Examiner les possibilités de pérenniser le fichier ECOMAC de la DPA et de l'étendre aux autres directions.

La vérification de la réalité du contrôle doit reposer également sur des éléments qui en assurent la traçabilité. Les constats contradictoires et les comptes rendus des réunions avec les entreprises à la direction de la propreté et de l'eau jouent ce rôle. A la direction des espaces verts et de l'environnement, toutes les étapes de la procédure d'achat de végétaux, contrôles inclus, sont informatisés. Cette situation permet d'avoir une traçabilité très précise des actes, des intervenants et des dates.

L'examen de pièces d'exécution dans certaines directions a toutefois montré que des visas pourtant requis étaient absents. En outre, afin de s'assurer que les agents des services déconcentrés ont effectué, en cours des travaux, des visites sur site, un document de suivi normalisé serait systématiquement établi indiquant notamment les dates de visite sur le site et les constats réalisés. En fin de travaux, le visa de l'agent de maîtrise devrait être précédé de la mention « *Après visite sur place effectuée le ...* » afin de s'assurer que la visite sur place a réellement été effectuée pour attester de la réalité et de la conformité du travail effectué.

**Recommandation 8 :** Assurer une traçabilité des visites effectuées sur place en cours de réalisation des travaux et lors de leur achèvement.

L'ultime procédure de contrôle de l'exécution est celle de son contrôle. En effet, l'imposition de règles n'est pas en soi suffisant pour s'assurer de la réalité du contrôle exercé.

Il ne faut pas occulter le fait que des contrôles peuvent n'être que partiellement exercés résultant, soit d'une surcharge de travail temporaire, soit d'une appétence plus faible de certains agents à ce type de travail.

L'essentiel des travaux confiés aux sections locales d'architecture relèvent de la direction des familles et de la petite enfance et surtout de la direction des affaires scolaires. Les plans de charge de ces sections sont donc concentrés sur les périodes de vacances scolaires. Compte tenu des effectifs des subdivisions et des congés de toute nature des agents pouvant survenir pendant ces périodes, un risque de contrôles allégés, voire absents, pourrait exister, même si la direction du patrimoine et de l'architecture a fait savoir qu'elle n'avait pas connaissance de cas avérés. Les sections locales d'architecture qui n'ont pas, compte tenu de difficultés passagères, les moyens humains d'effectuer des contrôles en permanence sur les chantiers doivent cibler leurs contrôles en fonction de leur perception des risques éventuels. Cette analyse des risques pourrait faire l'objet d'un groupe de travail associant des représentants de chaque section locale d'architecture.

Par ailleurs, le contrôle par une entité autre que celle qui est chargée de la vérification de premier niveau semble nécessaire.

Une telle nécessité était apparue à la direction du patrimoine et de l'architecture. En effet, par lettre de mission du 4 janvier 2010, le directeur du patrimoine et de l'architecture avait chargé, en sus de ses fonctions, un ingénieur général d'une « *mission de contrôle de respect des règles et des procédures de commande et de facturation des prestations* ». Depuis le départ en retraite, en 2011, de cet agent, cette mission n'est plus assurée par la direction du patrimoine et de l'architecture. Par ailleurs, le service du

contrôle de gestion et de la communication de la direction du patrimoine et de l'architecture est notamment chargé « *de mettre en place et de maintenir le contrôle interne de la direction* ». Aucun audit du contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande n'a été réalisé par ce service.

En outre, des contrôles ponctuels inopinés devraient être effectués dans des directions les plus représentatives dans l'utilisation des marchés à bons de commande pour vérifier le respect, par les services, des procédures de contrôle des marchés à bons de commande.

Ces contrôles, légers et peu nombreux par an pour ne pas perturber le fonctionnement des services, devraient être ciblés en fonction des enjeux de certains marchés à bons de commande. Cette action est conçue comme un outil devant permettre à la direction de vérifier la conformité des procédures, de relever les difficultés de mise en œuvre des procédés et de formuler des propositions de nature à améliorer l'efficacité des procédures sans surcharge inutile pour les services opérationnels.

Il revient à chaque direction concernée de définir l'entité qui aura en charge cette responsabilité nouvelle.

**Recommandation 9 :** Réaliser, par une entité propre à chaque direction, des audits ponctuels pour vérifier le respect, par les services, des procédures de contrôle des marchés à bons de commande.

Une partie non négligeable des marchés à bons de commande concerne des travaux et des prestations de services.

Ces opérations se traduisent par des modifications et des améliorations du paysage urbain ouvert (par exemple réfection de chaussée, nettoyage des salissures récurrentes, etc.) ou réservé (par exemple travaux dans une école élémentaire, dans un établissement d'accueil de la petite enfance, etc.).

S'agissant d'opérations que les parisiens constatent, un contrôle qualitatif informel existe réellement constitué de leurs observations. Une partie importante d'entre elles parviennent directement en mairie d'arrondissement auprès des élus concernés. Une autre partie parvient directement aux directions concernées notamment par courrier, par le 3975 pour la voirie, les standards des divisions de propreté, etc. L'utilisateur peut repérer sur les panneaux de chantier le numéro de téléphone de la section de voirie et appeler, en cas de réclamation ou d'observation, un agent de la section, écrire à la direction ou/et à un élu.

Il y a ici un domaine à investir s'agissant d'une forme particulière et participative de contrôle de la bonne exécution des marchés publics. Par ses réclamations, l'utilisateur du service est à même de faire connaître les dysfonctionnements dans la réalisation des opérations : lavage mal réalisé, travaux présentant des anomalies dans la finition ou ne remplissant pas les fonctionnalités souhaitées, etc.

Un logiciel (CO-CITE) en cours de déploiement, courant 2013, a pour objet de faire remonter aux services opérationnels des informations sur des dégradations ou dysfonctionnements constatés sur l'espace public. Cette application devrait permettre, par secteur et arrondissement, de comptabiliser immédiatement les signalements des usagers.

**Recommandation 10 :** Prendre en compte les réclamations des usagers comme outil de contrôle de marchés à bons de commande.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 :** Mettre en place un système d'alerte au niveau des directions opérationnelles lors de l'atteinte d'un certain seuil de consommation de l'enveloppe de crédits délégués. .... 48
- Recommandation 2 :** Harmoniser les règles de contrôle d'exécution des marchés à bons de commande au sein de chaque direction et élaborer, sur ces bases harmonisées, un socle commun. .... 50
- Recommandation 3 :** Diffuser aux utilisateurs les dysfonctionnements constatés dans chaque marché à bons de commande pour signaler un point de vigilance particulière. .... 51
- Recommandation 4 :** Formaliser par écrit les dysfonctionnements constatés par les services dans l'exécution de chaque marché à bons de commande. .... 51
- Recommandation 5 :** Etendre l'inscription de clauses spécifiques et de procédures de contrôle dans les cahiers des clauses techniques particulières des prochains marchés. .... 51
- Recommandation 6 :** Désigner des référents dans certains domaines afin d'accompagner leurs collègues dans l'appréciation de devis complexes. .... 52
- Recommandation 7 :** Examiner les possibilités de pérenniser le fichier ECOMAC de la DPA et de l'étendre aux autres directions. .... 53
- Recommandation 8 :** Assurer une traçabilité des visites effectuées sur place en cours de réalisation des travaux et lors de leur achèvement. .... 53
- Recommandation 9 :** Réaliser, par une entité propre à chaque direction, des audits ponctuels pour vérifier le respect, par les services, des procédures de contrôle des marchés à bons de commande. .... 54
- Recommandation 10 :** Prendre en compte les réclamations des usagers comme outil de contrôle de marchés à bons de commande. .... 54

## PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire « *audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande* » a été transmis le 31 janvier 2013 à :

- le directeur des achats,
- la directrice des affaires scolaires,
- la directrice des espaces verts et de l'environnement,
- le directeur des finances,
- la directrice du patrimoine et de l'architecture,
- le directeur de la propreté et de l'eau,
- le directeur de la voirie et des déplacements.

Les réponses au rapport provisoire ont été adressées par courrier le :

- 13 février par le directeur des achats,
- 4 mars par la directrice du patrimoine et de l'architecture,
- 12 mars par la directrice des espaces verts et de l'environnement,
- 14 mars par le directeur de la propreté et de l'eau,
- 29 mars par le directeur des finances,
- 29 mars par le directeur de la voirie et des déplacements,
- 12 avril par la directrice des affaires scolaires (courriel précisant que la direction des affaires scolaires n'a pas d'observations à formuler).

**MAIRIE DE PARIS** 

Direction des Achats

Le Directeur

Paris, le 13 février 2013

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'inspection générale



Objet : audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande

Par courrier du 31 janvier, vous m'avez transmis le rapport provisoire de l'audit visé en objet, pour avis et observations.

Globalement, et pour la partie qui la concerne, la direction des achats partage l'état des lieux et les recommandations, particulièrement celles qui portent les numéros 1, 3, 4 et 5. Je souhaite toutefois apporter les quelques commentaires suivants.

Il est indiqué dans le rapport que la DA ouvre des droits de tirage pour les marchés transverses dont elle est responsable. Cette mission est exercée à partir des besoins exprimés par les directions, préalablement au lancement des consultations concernées, et fait bien entendu l'objet d'ajustements lors de l'exécution des marchés, en veillant en permanence à ce que le plafond du marché ne soit pas atteint. Le dispositif d'alerte prévu au-delà d'un certain seuil de consommation, me semble tout à fait pertinent, notamment parce qu'il permettrait à la DA de mieux anticiper une éventuelle relance de marché pour éviter tout risque de rupture d'approvisionnement (la demande en a été formulée dans le cadre de la refonte de l'infocentre ALIZE).

Cependant, et la DF pourra certainement confirmer ce point de vue, ces enveloppes devraient être fondées sur le budget réel des directions et non seulement sur la définition des besoins. La DA n'a pas la possibilité d'effectuer ce rapprochement.

Sur les marchés à commande de fournitures, le contrôle de l'exécution devrait aussi porter sur des politiques de consommation à définir par la Direction des Achats (après consultation des directions utilisatrices). En particulier, la réduction des possibilités offertes parfois par une multitude de catalogues pour les transformer en catalogues restreints à des « marques distributeurs », serait de nature à fiabiliser les économies d'achat envisagées, tout en permettant de faciliter les contrôles d'exécution.

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

Le Directeur des Achats

95, avenue de France - 75013 PARIS

Tous les infos sur la ville !  
**info** Le 3975  
Paris.fr

**MAIRIE DE PARIS**   
**DIRECTION DU PATRIMOINE ET DE L'ARCHITECTURE**



Paris, le : 04 MARS 2013

Note à l'attention de :

Directrice Générale de l'Inspection de Générale

Objet: Rapport provisoire. Audit des procédures de contrôle  
de l'exécution des marchés à commande

P.J : Avis de la DPA

Je vous prie de trouver en pièce jointe la réponse de la DPA suite au rapport provisoire produit par vos services dans le cadre de l'audit effectué sur les procédures de contrôle de l'exécution des marchés à commande.

Je voudrais vous remercier des conditions dans lesquelles celui-ci a été effectué et la qualité du dialogue engagé au préalable avec les divers services de ma direction.

Directrice du Patrimoine et de l'Architecture

1

## Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à commande

### Avis de la DPA sur le rapport provisoire

L'avis de la DPA est structuré en deux parties : les recommandations proposées et des points complémentaires, hors recommandations.

#### 1ère partie – Recommandations proposées

1. **Recommandation 1** : Mettre en place un système d'alerte au niveau des directions opérationnelles lors de l'atteinte d'un certain seuil de consommation de l'enveloppe de crédits délégués.

**Proposition DPA** : La mise en place d'un système d'alerte automatique suppose le déploiement d'une application spécifique qui dépasse le seul cadre de la DPA. Un groupe de travail ville étudie actuellement la refonte de l'infocentre. Ce besoin pourrait être pris en compte dans ce cadre. A la DPA, la mission achat effectue des contrôles réguliers des consommations d'enveloppes et a mis en place un dispositif d'information des services opérationnels.

2. **Recommandation 2** : Harmoniser les règles de contrôle d'exécution des MAC au sein de chaque direction et élaborer sur ces bases harmonisées, un socle commun.

Le rapport indique en page 33, dans les axes d'amélioration pour la DPA, que les services de la DPA ne travaillent pas de façon homogène. Ainsi, les services utilisent ou non ECOMAC pour vérifier le devis ; les EJ sont signés par les chefs de subdivision, à l'exception de la SABF, où les EJ sont signés par le chef de service ; l'utilisation des constats préalables est limitée (un service sur cinq les établit, un autre pour les travaux supérieurs à deux mois).

**Proposition DPA** : la DPA partage l'avis d'un besoin d'uniformisation des pratiques. Concernant les MAC utilisés par la DPA, elle se propose de constituer un groupe de travail avec des services opérationnels afin de formaliser les processus à mettre en œuvre. Néanmoins, les processus de contrôle peuvent être différenciés en fonction de la nature des prestations fournies par les MAC. Notamment, la DPA ambitionne de gérer le suivi des comptes rendus d'activité des MAC de maintenance des installations techniques via SIMA.

Par contre une homogénéisation des pratiques de tous les services de la ville ne peut être globale, et doit être envisagée MAC par MAC en fonction de ses spécificités, notamment dans le domaine du bâtiment.

3. **Recommandation 3** : Diffuser aux utilisateurs les dysfonctionnements constatés dans chaque MAC pour signaler un point de vigilance particulière.

et

4. **Recommandation 4** : Formaliser par écrit les dysfonctionnements constatés par les services dans l'exécution de chaque MAC

2

**Observation DPA :** depuis septembre 2012, la mission achat a mis en place la cellule « Assistance dysfonctionnement MAC et accord-cadre ». Elle est destinée à assister les services et à suivre la résolution de chaque dysfonctionnement rencontré. Un premier bilan de la mise en place de cette cellule sera effectué courant 2013. Par la suite, il sera annualisé. Il fera systématiquement l'objet d'un retour auprès des utilisateurs. Par exemple, la DPA a pour la première fois, demandé à ce qu'un prestataire défaillant soit écarté d'une consultation. Le prestataire ayant déposé un recours précontractuel, elle a obtenu gain de cause devant le tribunal administratif.

5. **Recommandation 5 :** Etendre l'inscription de clauses spécifiques et de procédure de contrôle dans les CCTP des prochains marchés.

**Proposition DPA :** à l'instar des pratiques de la DVD (exemple : contrôle des prélèvements de matériaux sur les chantiers), il conviendrait d'en analyser l'opportunité et la faisabilité en fonction de la nature des prestations et des équipements concernés. La mission achat propose de monter un groupe de travail, d'abord intra DPA, puis avec la DA, pour analyser et éventuellement intégrer de telles clauses dans les futurs MAC.

6. **Recommandation 6 :** Désigner des référents dans certains domaines afin d'accompagner leurs collègues dans l'appréciation des devis complexes.

**Observation DPA :** la DPA, à travers la professionnalisation de la maintenance des bâtiments, s'oriente vers la montée en compétence de son expertise, qui lui permettra de mieux apprécier certains devis jugés complexes. La centralisation de la maintenance des ascenseurs à la DPA, a permis de mettre en place un pôle de techniciens supérieurs, afin de contre-expertiser les devis des prestataires.

7. **Recommandation 7 :** Examiner les possibilités de pérenniser le fichier ECOMAC de la DPA et de l'étendre aux autres directions.

**Observation DPA :** la DVD et la DA ont d'ores et déjà demandé une présentation d'ECOMAC. Il semble difficile d'étendre ECOMAC, dans sa version actuelle, aux autres directions.

En effet, il s'agit d'un fichier Excel, construit pour répondre spécifiquement aux besoins des services opérationnels de la DPA. A ce jour, ECOMAC comprend 327 BPU pour 69 types de prestations différentes.

Il intègre un nombre important d'éléments de complexité, nécessitant une réelle expertise métier bâtiment et une connaissance des MAC certaine, mais également une excellente maîtrise d'Excel. On peut citer notamment, la remise en forme des BPU des MAC, la mise à jour mensuelle d'une centaine d'index de révision de prix, l'intégration dans l'outil des formules de révision avec les périodes correspondantes, les différents types de rabais selon les marchés, les différents types de pénalités selon les marchés, la mise à jour de la base équipement, la mise à jour des bases utilisateurs, rédacteurs et signataires, la mise à jour des informations entreprises, nom du responsable, téléphone, télécopie, mail, la mise à jour de quarante-cinq macro commandes, etc.)

Compte tenu de la charge de travail que la maintenance d'ECOMAC représente, la DPA n'est pas en mesure d'adapter seule ECOMAC aux autres directions qui souhaiteraient l'utiliser pour des travaux de bâtiment, plus encore s'il s'agit d'intégrer des MAC hors secteur bâtiment.

8. **Recommandation 8** : Assurer une traçabilité des visites effectuées sur place en cours de réalisation des travaux et lors de leur achèvement.

Le rapport indique en page 33, dans les axes d'amélioration pour la DPA, que certains services de la DPA adressent un courriel au titulaire du MAC, ce courriel faisant office de procès-verbal de fin de chantier. Le rapport propose qu'afin de s'assurer que la SLA a été effectuée, à l'issue des travaux, une visite sur site afin de vérifier la réalité et la conformité du travail effectué, le visa de l'agent pourrait être précédé de la mention « après visite sur place le... ».

**Proposition DPA** : comme indiqué précédemment, la traçabilité des conduites de maintenance des installations techniques se fera via SIMA. Sur la conduite de travaux, il est proposé qu'ECOMAC soit enrichi pour assurer la traçabilité des visites, et de porter la mention « après visite sur place le... » dans le visa de l'agent technique ou du technicien supérieur, pour les constats préalables et récapitulatifs de factures. Pour ceux qui n'utilisent pas ECOMAC, des tampons comportant cette mention pourraient être commandés.

9. **Recommandation 9** : Réaliser, par une entité propre à chaque direction, des audits ponctuels pour vérifier le respect, par les services, des procédures de contrôle des MAC.

**Proposition DPA** : si la DPA n'a effectivement pas mandaté le service du contrôle de gestion et de la communication pour vérifier l'exécution des MAC, c'est parce que d'une part une mission spécifique avait été confiée à un ingénieur général, d'autre part, à compter de 2011, la mission achat s'est mise en place et a de fait par son activité fait du contrôle préventif (fiches techniques, fiches dysfonctionnements, lettres d'information de la mission achat, ECOMAC, etc.). Ainsi, la mission achat a d'ores et déjà mis en place des outils d'aide aux services. La mise en œuvre de la recommandation 2, relative à l'harmonisation des règles de contrôle de l'exécution des MAC, va permettre une formalisation des processus. Les leviers qui seront mis en œuvre dans le cadre de ces contrôles seront notamment la pertinence des achats sur facture (hors marchés) et l'utilisation des hors bordereau.

10. **Recommandation 10** : Prendre en compte les réclamations des usagers comme outil de contrôle de MAC

**Proposition DPA** : cette recommandation est très intéressante et vraiment nouvelle pour la DPA. Un questionnaire à destination des chefs d'établissement (crèche, école, etc.) ou DGS de mairie, pourrait leur être adressé par la DPA à la fin de chaque opération de travaux effectuée en MAC, afin de savoir quel est leur ressenti, et si le titulaire du MAC leur a donné satisfaction.

Un groupe de travail avec quelques chefs d'établissement, DGS de mairie, et chefs de service opérationnels, pourrait être constitué afin de dresser le cadre du questionnaire.

## 2<sup>ème</sup> partie – Eléments complémentaires, hors recommandation

### 1. Guide de déontologie (P. 10 du rapport)

Le rapport rappelle l'existence d'un guide de déontologie, adopté en juillet 2012, à l'issue d'une concertation entre les directions de la ville de Paris et les organisations syndicales.

Ses objectifs sont de rappeler les règles à appliquer avec leurs partenaires, aux agents de la collectivité parisienne, et de leur éviter de se trouver en position de conflit d'intérêt.

**Proposition DPA :** que la DPA rappelle aux agents l'existence de ce guide de déontologie. Faire des actions de sensibilisation, notamment pour les nouveaux arrivants.

### 2. Engagements juridiques de régularisation pour des marchés spécifiques (P. 13 du rapport)

Le rapport indique que certaines factures doivent être honorées en dehors de tout engagement juridique préalable, les services étant contraints de passer des engagements juridiques de régularisation. Le rapport cite quelques exemples de marché.

**Les pratiques à la DPA :** cette situation se justifie à la DPA par des interventions curatives d'urgence.

### 3. Formations spécifiques pour les agents (P. 18 du rapport)

Le rapport indique qu'aucune direction ne dispense de formation en interne sur le thème du contrôle de l'exécution des MAC. Il rappelle cependant que pour la DPA, la mission achat a fait plusieurs actions à destination des services opérationnels : présentation ppt du guide de l'exécution des MAC, présentation du logiciel ECOMAC, présentation des Accords-cadres et MAC TCE.

**Proposition DPA :** la DPA partage la nécessité d'avoir des formations spécifiques sur les MAC.

### 4. Hors bordereau dans les devis (P. 34 du rapport)

Outre les dix recommandations du rapport (page 51) qui sont analysées en 1<sup>ère</sup> partie de la présente note, celui-ci indique également un axe d'amélioration relatif aux devis comportant un montant de hors bordereau supérieur à 10% du montant total du devis.

Le rapport indique que pour ces devis, les services n'appliquent pas ou peu, la note du directeur du patrimoine et de l'architecture du 8 juin 2010 leur demandant de les soumettre à la mission achat.

**Proposition DPA :** effectivement, c'est un point que la DPA souhaite suivre attentivement. La DPA va examiner la possibilité de mettre en place des circuits d'alerte et de contrôle spécifiques.

Par ailleurs, je souhaiterais attirer votre attention sur deux points mentionnés dans le rapport :

- En page 22, le rapport indique à propos d'ECOMAC, que « ce logiciel permet de s'assurer de la justesse des montants des devis et factures présentés par les entreprises titulaires des MAC travaux ». En fait ECOMAC intègre également les MAC de service, dès lors qu'ils sont relatifs à des opérations de bâtiment.

- En page 25, le rapport indique le processus mis en place par la mission achat en cas de dysfonctionnements sur un MAC. Il serait souhaitable de compléter le paragraphe, en indiquant qu'en cas de dysfonctionnements récurrents et persistants, la mission achat informe la DA de cette situation, afin qu'elle convoque le titulaire du MAC pour le recadrer.

**MAIRIE DE PARIS**



Direction des espaces verts et de l'environnement

N/Réf :

Paris, le , 12 mars 2013

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris



**Objet :** audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande

**Copie :** SAJF

Les observations qu'appellent les constats et les recommandations formulés dans le rapport provisoire de l'audit sont développées dans la présente note.

Le rapport provisoire que vous nous avez transmis par note du 31 janvier 2013 appelle de notre part les observations ponctuelles suivantes :

**Page 27 :**

La figure 9 ne fait pas apparaître la DEVE parmi les directions ayant mis en place des mécanismes de mesure de la satisfaction des utilisateurs. Or il est indiqué plus loin dans le rapport, page 45, que l'avis des utilisateurs des marchés de fournitures de végétaux est sollicité chaque année par le bureau de coordination de l'approvisionnement et des achats (BCAA), cet avis portant sur la conformité des demandes et la qualité des livraisons. Cette mesure de la satisfaction des utilisateurs (clients) est d'ailleurs une exigence de la norme ISO 9001 selon laquelle le centre de production horticole est certifié.

Il semble donc que la DEVE devrait bien figurer parmi les directions répondant à ce critère.

**Pages 44 et 45 :** il est proposé de modifier et de compléter le 2.4.1 comme suit :

2<sup>ème</sup> paragraphe « Dès l'ouverture des offres du marché, la direction des espaces verts et de l'environnement se rend chez chaque candidat pour vérifier les marchandises proposées (qualité, disponibilité) et s'assurer de la qualité environnementale de la gestion de la pépinière, selon les critères de jugement énoncés au règlement de la consultation). Une fois le marché attribué(...), une visite annuelle est faite à l'automne... »

Fin du 3<sup>ème</sup> paragraphe « la quantité et l'imputation comptable visée (budget de fonctionnement DEVE, budget de fonctionnement MA, budget d'investissement) »

Fin du 4<sup>ème</sup> paragraphe « ... celui qui répond le mieux au besoin exprimé »

103 avenue de France - 75639 Paris Cedex 13



Fin du 8<sup>ème</sup> paragraphe « ... puis transmet ces pièces au service comptable concerné de la direction... »

**Page 45 :** il est proposé de modifier et de compléter le 2.4.2 comme suit :

**1<sup>er</sup> alinéa** « - la centralisation de toutes les commandes de végétaux permet le contrôle qualitatif des fournitures en amont des commandes en limitant très fortement les prestations non-conformes, évite la multiplicité des contacts avec les fournisseurs et permet un certain regroupement des livraisons ; elle offre également une garantie contre le risque de dépassement du montant maximum du marché ; »

Une réponse a été apportée au point signalé comme pouvant être amélioré, lors d'un 1<sup>er</sup> examen du chapitre consacré aux marchés de la DEVE, le 13 décembre 2012. Cette réponse est rappelée ci-dessous :

« Des contrôles sont effectués pour certaines commandes. Pour les plantes saisonnières gérées par le CPH, le logiciel effectue un contrôle de densité par plate bande. Pour la fourniture de gazon qui ne fait l'objet que d'une commande annuelle, un contrôle de cohérence est fait par rapport à la commande de l'année (n-1). Par ailleurs, toute commande doit être validée par le chef du service demandeur. Il y a donc pour ces commandes un double contrôle, au niveau du service, puis du BCAA.

Concernant l'appréciation de la demande en qualité, les services doivent justifier auprès du BCAA la demande d'une fourniture de qualité supérieure à celle qui est disponible par les marchés à commandes existants et qui nécessitera une commande hors marché. »

Il est pris bonne note des recommandations générales formulées à la fin du rapport et notamment de celles qui concernent la diffusion des bonnes pratiques et des mises en garde sur les risques de dysfonctionnement au sein des directions. Certaines recommandations appellent des remarques :

**Recommandation 1 :** ce système d'alerte lorsqu'un certain seuil de consommation est atteint est maintenant disponible via le SI Achats, pour tous les marchés passés par la DA, ce qui n'est toutefois pas le cas des marchés d'achats de végétaux. Pour ces derniers, la centralisation des commandes au BCAA offre une protection contre le risque de dépassement des seuils, ainsi qu'il est souligné par ailleurs dans le rapport.

**Recommandation 7 :** elle vise à faciliter la vérification par le service du devis proposé par l'entreprise en proposant l'extension à d'autres directions du logiciel utilisé par la DPA. Il conviendra de s'assurer que ce logiciel est bien adapté à leurs MAC, généralement plus simples que les marchés de travaux de bâtiment.

Par ailleurs, la mise en œuvre du palier 2 du SI Achats permettra de se dispenser du devis préalable et des lourdeurs de sa vérification, pour certains marchés de fournitures et de services.

**Recommandation 10 :** la prise en compte des réclamations des usagers comme outil de contrôle des MAC paraît adaptée à des marchés de services simples dont la mauvaise exécution peut être facilement constatée par cet usager, comme par exemple un marché d'effacement des graffitis ou d'enlèvement des dépôts sauvages sur voie publique. Cet outil paraît plus difficile utilisable pour des opérations de travaux qui peuvent faire intervenir plusieurs MAC (travaux, fournitures), comme des travaux de plantations.

Directrice adjointe des espaces verts  
et de l'environnement



**MAIRIE DE PARIS**



Direction de la propreté et de l'eau  
Service Technique de la Propreté de Paris

Affaire suivie par :

Paris, le : 14 Mars 2013

**Note à l'attention de :**

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

**Objet : Rapport provisoire de l'Inspection Générale sur l'Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commandes**

Par note en date du 31 janvier 2013, vous avez transmis à la DPE le rapport provisoire de l'Inspection Générale concernant l'«Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commandes (MAC)», pour observations éventuelles sur les constats et avis sur les recommandations issus de l'audit réalisé dans deux entités du Service Technique de la Propreté de Paris (STPP) : la section des moyens mécaniques (SMM) et la division territoriale 1,2,3,4...

Globalement le rapport d'un accès aisé, lisible et pédagogique, délivre un avis plutôt positif sur l'ensemble des processus d'exécution et de contrôle des MAC du STPP, soulignant que le service s'est doté d'un dispositif de contrôles systématiques réalisés à tous les niveaux d'exécution des marchés (demande d'achat, devis, service fait et factures), impliquant des contrôles contradictoires pour les prestations et le cas échéant l'application de pénalités. Cela étant, il convient de préciser que la Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE) a fait le choix depuis quelques années de favoriser les marchés à prix forfaitaires, plus facilement contrôlables, au détriment des MAC, qui ne représentent donc plus que 20% des marchés actuels de la direction, et pour lesquels les recommandations de l'Inspection Générale restent d'actualité.

La DPE prend bonne note des observations de ce rapport et souhaite apporter les compléments d'information suivants :

**1. Le suivi et le contrôle de la bonne exécution des MAC au STPP :**

Le rapport souligne que le STPP a mis en place un dispositif de contrôle spécifique pour les marchés à bons de commandes, au-delà de la simple constatation du service fait.

Sur ce point, il convient de spécifier que, pour chaque marché, le STPP élabore une fiche technique détaillée explicitant les points essentiels du marché. Cette fiche est ensuite partagée par les différentes entités concernées par le marché (Mission collecte et mission propreté, agents responsables du suivi des marchés, divisions territoriales, service des affaires financières, ...) et elle vient compléter le Guide des procédures de contrôle de l'exécution des MAC, lequel, ainsi que l'indique le rapport provisoire, permet un suivi précis et une évaluation des prestations réalisées par le prestataire. Chacune de ces fiches s'inscrit



également en complément de la fiche stratégie achat produite par la Direction des achats, en lien avec la DPE, pour chaque MAC.

Par ailleurs, le dispositif de contrôle se poursuit lors de l'exécution des MAC au travers des contrôles contradictoires réalisés sur le terrain, lesquels sont suivis par la Mission Propreté qui organise régulièrement des réunions de suivi avec les prestataires et une rencontre finale permettant de dresser un bilan.

La SMM, principale utilisatrice des MAC aux titres de ses prestations de maintenance et pièces détachées, dispose quant à elle d'un outil comptable spécifique, intégré à l'application SIGEP, lequel permet de contrôler l'exécution de ces marchés et d'éviter les dérives, en amont d'Alizé.

Une petite précision est apportée par ailleurs : contrairement à ce qui est dit dans le paragraphe 2.3.1.1, la SMM ne comprend pas sept mais cinq garages. L'Inspection fait plutôt ici référence aux 7 ateliers de maintenance associés aux garages.

## **2. Les Recommandations émises :**

En conclusion l'Inspection Générale émet dix recommandations communes à l'ensemble des Directions de la Ville :

Le STPP est très favorable à la mise en place d'un système d'alerte lors de l'atteinte d'un certain seuil de consommation de l'enveloppe des crédits délégués (Recommandation N°1) et avait du reste noté que cet aspect serait intégré dans la nouvelle application SIHA.

Les recommandations N°2 (harmonisation des règles de contrôle au sein de chaque direction), N°3 et N°4 (Diffusion et formalisation des dysfonctionnements constatés aux utilisateurs) et N°5 (Inscription des modalités de contrôle au CCTP) sont déjà en place au sein du STPP, de même que la recommandation N°6 par l'intermédiaire de la Mission Propreté qui joue le rôle de référent afin d'accompagner les agents dans l'appréciation de devis complexes.

Les recommandations N°7 et N°8 qui insistent sur la traçabilité des contrôles sont déjà largement adoptées, dans la mesure où les constats contradictoires et les comptes rendus de réunions avec les prestataires permettent de suivre dans le temps les contrôles et d'en garder une trace formalisée et signée par les différents intervenants.

La préconisation N°9 concernant la réalisation d'audits ponctuels sur le respect des procédures de contrôle paraît un peu ambitieuse à mettre en œuvre, au regard des moyens financiers et humains à mobiliser, mais cela pourrait s'envisager par l'intermédiaire du SCGIQ (Service Contrôle de Gestion, Innovation, Qualité), service interne à la DPE qui réalise ponctuellement des audits des activités du STPP. A noter que les regards croisés de la DA sur les marchés de la DPE permettent déjà partiellement de contrôler le respect des procédures.

La recommandation N°10 qui préconise d'intégrer les réclamations des usagers dans le contrôle de la bonne exécution des MAC va dans le sens de ce qui est fait au STPP avec l'utilisation des plaintes des usagers pour contrôler les prestations d'élimination des graffitis. En effet, suite à une plainte au numéro de téléphone 3975 ou sur le site internet paris.fr, l'entreprise a 10 jours pour intervenir conformément aux clauses du marché, dans le cas contraire des pénalités peuvent s'appliquer si le contrôle des surfaces résiduelles n'est pas concluant. La prise en compte des plaintes des usagers pourrait peut-être se voir décliner dans d'autres domaines de la Propreté, mais quelques réserves nous semblent devoir être apportées. En effet, le principe d'intégration des plaintes pose le problème de la fiabilité des

témoignages, qui seront aussi très dépendants de la perception de la propreté, celle-ci pouvant fortement différer d'un individu à l'autre (difficulté qui ne se pose pas avec la situation binaire de la présence de graffitis). Cette situation serait d'autant plus sensible et contestable par les entreprises titulaires des contrats qu'elle pourrait conduire à l'application de pénalités.

La direction tient enfin à souligner que le rapport ne fait pas toujours la distinction entre le STPP et l'ensemble de la DPE qui inclut aussi le STEA (Service Technique de l'Assainissement et de l'Eau) et différents services supports, qui doivent possiblement passer des MAC. Les deux grands services techniques de la DPE ayant des organisations et des fonctionnements très différents, il semblerait opportun, pour éviter les confusions, de faire référence au STPP quand c'est le cas, et non à la DPE.

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

Directeur de la Propreté et de l'Eau

**MAIRIE DE PARIS**

Direction des Finances  
Sous-Direction de la Comptabilité et des Ressources

Affaire suivie par :

Paris, le : 29 MARS 2013

NOTE à l'attention de :



Directrice de l'Inspection Générale

**Objet :** Rapport provisoire « Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande » (n°11-23)

Vous m'avez transmis pour avis le rapport provisoire d'audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande.

1. De manière générale, le constat dressé par les auditeurs conforte la perception de la direction des finances.
  - Le rapport souligne que les contrôles de l'exécution des marchés à commande au sein d'une même direction et entre les directions pourraient être harmonisés. Ce diagnostic corrobore celui effectué dans le cadre de la démarche d'amélioration du service fait menée avec l'appui du cabinet Ernst et Young dans quatre directions (DPA, DEVE, DASCO et DFPE).
  - Les auditeurs relèvent que des commandes ont pu intervenir sans qu'un engagement juridique n'ait été préalablement établi et soulignent les risques induits de dépassement du montant des enveloppes déléguées voire du montant global du marché. Bien que ces cas tendent à se réduire, une recommandation complémentaire pourrait utilement porter sur l'objectif de résorption totale de ces pratiques. En effet, outre leur incidence au plan juridique, ces mauvaises pratiques (heureusement devenues marginales) pénalisent le fournisseur dont la facture ne peut être payée dans les délais réglementaires et pèsent sur l'activité des CSP et du centre facturier. Elles peuvent avoir des origines multiples (évaluation insuffisante du besoin, incohérence entre l'évaluation du besoin du service et le droit de tirage qui lui est octroyé...) contre lesquelles un plan d'actions est nécessaire.
  - Le diagnostic de la faible diffusion des constats préalables est également partagé par la DF. A cet égard, il peut être précisé que le projet de portail fournisseur, en cours de réalisation, prévoit le développement de fonctionnalités permettant au titulaire du marché de transmettre une proposition de service fait (projet de constat préalable) à l'auteur de la commande, charge à lui de la valider ou d'indiquer son désaccord. L'extension des constats préalables pourrait utilement être ajoutée aux recommandations du rapport. L'efficacité de cette procédure en termes d'amélioration du délai de paiement est en effet démontrée.

2. Les projets en cours visant l'amélioration des processus de commande et d'exécution comptable et celui plus global de déploiement d'un contrôle interne financier sont de nature à favoriser la mise en œuvre des recommandations du rapport

➤ La démarche d'harmonisation des procédures de contrôle, recommandée par les auditeurs, est à relier au chantier de conception et de déploiement d'un contrôle interne financier, préalable incontournable à une future certification des comptes parisiens et peut prendre appui, pour partie, sur les outils en cours de mise au point (SI Achats et Portail fournisseur). A ce titre, elle gagnerait à être précédée d'une analyse des risques inhérents à la nature de l'achat et des enjeux financiers permettant de déterminer le niveau pertinent des contrôles à effectuer, à charge pour chaque direction de les décliner en interne. Cette démarche peut sans doute également ouvrir la voie à un contrôle hiérarchisé du service fait visant à réserver le contrôle a priori de la réalisation de la commande aux achats les plus importants en termes de risques ou d'enjeux financiers.

Simultanément, la traçabilité des contrôles est indispensable pour assurer aux acteurs du processus que chaque étape prévue est bien effectuée. Elle permettra le moment venu d'assurer la piste d'audit. Les nouveaux outils - SI achats et Portail fournisseur - concourront pour partie à la mise en place de cette traçabilité, notamment pour le volet relatif au contrôle du service fait.

Comme le recommande le rapport, des audits ponctuels par une entité extérieure au processus d'exécution du marché ont vocation à compléter le dispositif général de contrôle interne.

➤ S'agissant de l'extension d'ECOMAC de la DPA aux autres directions, cette recommandation pourrait faire l'objet d'un examen précis dans le cadre de la démarche d'amélioration du service menée avec l'appui d'Ernst et Young, étant précisé que ces fonctionnalités pourraient éventuellement être aussi prises en compte à terme par le SI achats. Cet outil est également très utile pour les liquidateurs du CSP Fonctions support car il permet d'identifier les prestations soumises à revalorisation. Cette proposition resterait donc pertinente dans l'immédiat, en attendant une prise en compte éventuelle dans le SI achats.

➤ L'inclusion dans les cahiers des clauses techniques particulières des futurs marchés de dispositions en matière de contrôle fondées sur l'analyse de l'exécution des marchés précédents (recommandation 5) pour gagner en performance, ne peut qu'être partagée par la DF. Cet objectif est également intégré dans la démarche d'amélioration du service fait.

Enfin, deux erreurs peuvent être signalées, bien qu'elles n'aient pas d'incidence sur la pertinence des analyses : le processus de préparation budgétaire n'est pas intégré dans Alizé et les factures de la DEVE ne sont pas liquidées par les comptables de cette direction mais par le CSP comptable « Espace public ».

Directeur des Finances



N/Ref : Votre note en date du 31 janvier 2013

Affaire suivie par :

Paris,

le **29 MARS 2013**

Note à l'attention de

Directrice de l'Inspection générale

Objet :

Observations de la DVD sur le rapport provisoire « audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande »

Par note en date du 31 janvier 2013, vous m'avez adressé le rapport provisoire concernant « l'audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande », que j'ai consulté avec attention.

Conformément à votre demande, vous trouverez ci-dessous mes observations sur les constats présentés dans ce document, ainsi que mon avis sur les recommandations qui concernent la DVD.

Rubrique 1.2.1.3, page 16 (schéma) et page 19 :

Il convient de noter que si la DVD n'a pas institué formellement une structure d'échange des bonnes pratiques, de tels échanges ont bien lieu de façon plus ou moins formalisée, notamment dans le cadre des réunions hebdomadaires du « comité STV » qui rassemble les chefs de STV et des représentants des services centraux.

Rubrique 1.2.1.4, page 20 :

Un guide des procédures pour l'exécution des marchés à bons de commandes en cours de mise au point viendra prochainement compléter les divers documents qui figurent déjà sur la page « Comptabilité » de la rubrique « Ressources métiers » de l'intranet DVD.

Rubrique 1.2.2.2, page 23, 5<sup>e</sup> paragraphe :

Les contrôles inclus dans les marchés à bons de commande ont été renforcés dans le nouveau marché de chaussées et trottoirs attribué fin 2012 : au chapitre X du CCTP les contrôles à pratiquer sont développés sur 6 pages qui prévoient notamment l'établissement d'un dossier de référence par le fournisseur (article X1) et détaillent les contrôles de produits (article X2) et les contrôles de mise en œuvre (article X3).

Rubrique 2.2 page 34 :

3<sup>e</sup> paragraphe : le rapport mentionne que sous réserve de quelques exceptions, le marché à commande est utilisé chaque fois que le montant des travaux n'excède pas 230 000 € HT, un marché spécifique étant passé au-delà. Cette formulation pourrait toutefois induire en erreur sur les pratiques réellement en vigueur à la DVD. Le seuil de 230 000 € sert en effet de référence générale pour apprécier l'intérêt technique ou économique d'un marché spécifique mais sans exclure systématiquement de passer des

40, rue du Louvre - 75001 Paris

**TOUTE L'INFO  
au 3975\* et  
sur PARIS.FR**  
\*hors d'un appel local à partir d'un poste  
fixe ou d'un téléphone à carte prépayée

marchés spécifiques pour des montants un peu inférieurs à ce seuil. En réalité, ce choix est apprécié au cas par cas lorsque le budget prévisionnel est voisin de ce seuil.

En revanche, il conviendrait d'indiquer plus clairement que les travaux de plus d'un millions d'euros pour des pistes cyclables auxquels il est fait référence à la fin du même paragraphe ont bien fait l'objet d'un marché spécifique même si celui-ci a pris la forme, compte tenu des caractéristiques de cette opération multi-sites, d'un marché à commandes.

4<sup>e</sup> paragraphe : Il pourrait être précisé que les chantiers de voirie sont réalisés en faisant appel à plusieurs marchés à commandes selon la nature des besoins (travaux de voirie, de signalisation horizontale, verticale, signalisation lumineuse tricolore...) comme à la commandes de matériaux au CMA qui sont alors fournis à l'entreprise.

**Rubrique 2.2.1.1 :**

Page 35 : la procédure d'exécution des travaux d'investissement en vigueur à la DVD telle qu'elle est décrite par le rapport provisoire appellerait les précisions suivantes :

- Le coût d'une opération fait l'objet successivement de deux estimations avant même d'être présenté en AGORA :
  - o dès l'expression d'un besoin, une estimation financière sommaire est effectuée sur la base de ratios types, en général en N-1 pour une opération à budgéter en N. Cette estimation est naturellement discutée et contrôlée en lien avec les services centraux dans le cadre de la préparation du budget N.
  - o Une fois le projet arrêté et inscrit au budget pour un montant déterminé, une esquisse et une estimation financière plus précise sont établies sous la contrainte de respecter le budget alloué.
- Le devis est adressé au service des affaires juridiques et financières en même temps que la demande d'engagement comptable afin de pouvoir être vérifié en tant que de besoin.
- La réunion de police qui a pour objet de définir les conditions d'exécution d'un chantier (suppression de places de stationnement, phase, mise en sens unique éventuelle...) donne lieu à un PV signé par l'agent de maîtrise, l'ingénieur subdivisionnaire, le chef de la STV et les représentants de la préfecture de police et de la mairie d'arrondissement. Ce PV est toutefois sans lien avec la procédure comptable.
- De façon générale, l'ingénieur chef de la subdivision participe régulièrement aux réunions hebdomadaires de chantier. Le chef de la section territoriale se déplace lui-même au moins une fois sur ces grosses opérations.

Page 36 : l'introduction du premier paragraphe en haut de la page 36 par l'adverbe « Théoriquement » pourrait laisser entendre que le constat de fin de travaux n'est pas réellement ou pas systématiquement établi. Il convient au contraire d'indiquer que ce constat est systématique même si ses modalités de réalisations peuvent être variables, qu'il soit élaboré d'abord par l'entreprise puis vérifié par l'agent de maîtrise ou au contraire fasse l'objet d'un projet transmis à l'entreprise par l'agent de maîtrise.

**Rubrique 2.2.2.2. :**

1<sup>er</sup> point page 38 (et accessoirement page 22, rubrique 1.2.2.1, 2<sup>e</sup> point et recommandation 7, page 56) : L'application ACCES « Devis DVD » a pour objet d'établir des devis en gérant les bordereaux de prix unitaires des différents marchés de la DVD. Elle bénéficie d'une mise à jour automatique par le bureau de

- 3 -

la coordination de l'approvisionnement et des achats de la direction qui permet notamment d'éviter la réutilisation des prix des anciens marchés. Mais cette application n'a effectivement pas pour objet de réaliser en amont les métrés nécessaires pour évaluer les quantités à inscrire sur ces devis.

Les possibilités offertes par la feuille de calcul ECOMAC utilisée à la DPA pourront être étudiées. Toutefois, d'après les informations dont dispose aujourd'hui la DVD, il ne semble pas qu'elle permette mieux que « Devis DVD » de réaliser les métrés. De plus, la feuille de calcul ECOMAC de conception plus simple ne semble pas en mesure de gérer simultanément les bordereaux de prix des différents marchés de la DVD.

6<sup>e</sup> point page 39 : la mention que les réclamations des usagers ne sont pas perçues comme des outils de contrôles des opérations de voirie ne paraît pas correspondre au quotidien des sections territoriales qui reçoivent des signalements par courrier, téléphone, paris.fr ou courriel et se déplacent sur site pour en faire l'analyse.

Le Directeur de la Voirie et des Déplacements

Copies

Secrétaire Générale

Secrétaire Général délégué

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Questionnaire adressé à chaque direction

*Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*