

Inspection Générale

IG. 07-23 - exemplaire n°

RAPPORT

AUDIT

DE LA FONCTION ACHATS - MARCHES

A LA MISSION CINEMA

DU SECRETARIAT GENERAL

DE LA VILLE DE PARIS

- mars 2008 -

Rapporteurs : , inspecteur général
..... , chargée demission

Le Maire de Paris
07-23

09 JUL. 2007

NOTE

à l'attention de

Madame Brigitte JOSEPH-JEANNENEY

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Audit de la fonction achats-marchés des directions et services de la Ville de Paris.

Je vous demande de procéder à un audit de la fonction achats-marchés de la Mission Cinéma.

Le Secrétaire Général vous apportera tout l'appui nécessaire dans cette mission.

Votre rapport me sera remis au plus tard début 2008.

Très cordialement



Bertrand DELANOË

NOTE DE SYNTHÈSE
du
RAPPORT DÉFINITIF

*Audit de la fonction achats-marchés de la mission cinéma du secrétariat
général de la Ville de Paris*

- mars 2008 -

Créée au Secrétariat général en juillet 2002, la mission cinéma a en charge « la mise en œuvre, le développement et le renforcement de l'action municipale dans le domaine cinématographique, en liaison avec le conseil régional d'Ile-de-France et le conseil national du cinéma ».

La politique cinématographique confiée à cette mission est portée par cinq objectifs majeurs : préserver la diversité des salles de cinéma, faire de chaque jeune parisien un cinéphile, promouvoir le cinéma à Paris, soutenir la production de court métrage et favoriser les tournages de film.

Pour atteindre ses objectifs, la mission cinéma a disposé d'un budget total de 10 046 500 € en 2007. Ses dépenses sont quasi exclusivement des crédits d'intervention directe par le biais de subventions ou de remboursements des places dans le cadre de l'opération « 3 jours 3 euros ». Les achats de la mission cinéma représentent ainsi une faible part du budget (4,42 % en moyenne annuelle sur la période 2005/2007) et ne peuvent être considérés comme représentatifs de son action.

Les marchés de la mission cinéma sont très majoritairement inférieurs à 4 000 € HT (70 % des marchés notifiés en 2007), aucun ne dépassant le seuil de 90 000 € HT. Compte tenu des montants en cause, c'est le marché en procédure adaptée de l'article 28 du code des marchés publics qui est le type le plus utilisé. L'essentiel des achats effectués concerne la publicité et l'achat d'espaces publicitaires (29 % des dépenses sur la période 2005/2007) d'une part, et la conception, la réalisation et l'impression de supports de communication (18

% des dépenses sur la période 2005/2007) d'autre part. Par projets, les achats ont surtout concerné les actions d'éducation des jeunes publics (31 % des achats sur la période audité) et l'opération « 3 jours 3 euros » (16 % des achats sur la période audité).

L'examen des 266 marchés notifiés de 2005 à 2007 dont 13 formalisés par un cahier des charges a permis d'apprécier les processus de passation de la commande publique au sein de la mission cinéma.

Souvent incomplets, les dossiers de marchés n'offrent pas une traçabilité suffisante de la procédure. Par ailleurs, l'examen des marchés formalisés fait apparaître un certain nombre d'incohérences, d'imprécisions voire de méconnaissance de dispositions du code des marchés publics. Même si une bonne part des observations formulées par l'Inspection générale sont formelles, elles relèvent des imperfections pouvant faire encourir des risques juridiques.

Concernant l'exécution des dépenses relatives aux achats, l'examen de 279 dossiers de pré-mandatement a révélé de nombreuses anomalies. En effet, 67 % d'entre eux présentaient au moins une anomalie liée à la régularité de la dépense publique.

Ces constatations doivent néanmoins être appréciées dans un contexte particulier pour la mission cinéma dont le cœur de métier n'est pas l'achat public: un environnement réglementaire très mouvant (plusieurs codes depuis 2001, jurisprudence évolutive, etc.) d'une part, l'absence de structure administrative exclusivement dédiée à la commande publique au secrétariat général d'autre part.

Cela étant les auditeurs ont constaté, sur la période examinée, la mise en place de procédures nouvelles, parfois insuffisamment maîtrisées, manifestant un réel souci d'amélioration : une formalisation plus fréquente des besoins avec des cahiers des charges précis et détaillés, une volonté de mieux agréger les achats par un recours à l'allotissement, une transparence accrue des procédures de sélection par la publication de la pondération des critères de notation, un souci de sécurisation des procédures en introduisant la commission interne des marchés dans le processus de décision.

**Rapporteurs :, inspecteur général
....., chargée de mission**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1. LES ACHATS DE LA MISSION CINEMA : DES ACHATS DE FAIBLE MONTANT FORTEMENT DISPERSES	3
1.1. Le recours quasi exclusif aux marchés en procédure adaptée pour un nombre élevé de prestataires	3
1.2. La proportion significative des dépenses liées à l'achat d'espaces publicitaires et à la conception – réalisation de supports de communication	5
1.3. Les opérations de la mission cinéma : les opérations d'éducation des jeunes publics et l'opération « 3 jours, 3 euros »	7
<i>1.3.1. Les opérations liées à l'éducation des jeunes publics</i>	<i>8</i>
<i>1.3.2. L'opération « 3 jours, 3 euros »</i>	<i>9</i>
2. L'ABSENCE DE TRAÇABILITE DU RESPECT DES REGLES INTERNES DE LA VILLE DE PARIS	10
3. LA FORMALISATION DES CONSULTATIONS : UN EFFORT PERFECTIBLE	13
3.1. L'absence d'estimation financière du marché	14
3.2. Des choix contestables en matière de procédure	15
3.3. Une rédaction parfois imprécise et erronée des marchés	18
<i>3.3.1. Une demande non conforme de documents aux candidats</i>	<i>18</i>
<i>3.3.2. Une maîtrise imparfaite des notions de prix dans les marchés publics</i>	<i>19</i>
<i>3.3.3. De fréquentes imprécisions ou ambiguïtés rédactionnelles</i>	<i>20</i>
3.4. De l'analyse des offres au choix du titulaire	21
<i>3.4.1. Le recours récent à la commission interne des marchés</i>	<i>21</i>
<i>3.4.2. Des barèmes de notation non pertinents</i>	<i>22</i>
<i>3.4.3. Des possibilités de négociation insuffisamment utilisées</i>	<i>22</i>
<i>3.4.4. Observations relatives à l'analyse des offres de 3 marchés</i>	<i>23</i>
4. DE NOMBREUSES ANOMALIES DANS L'EXECUTION DES DEPENSES	26
TABLEAU SYNOPTIQUE DES PROPOSITIONS	31
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	32
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	

Introduction

Par note du 9 juillet 2007, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de l'audit de la fonction achats marchés de la mission cinéma rattachée au secrétariat général de la Ville de Paris.

Cet audit s'inscrit dans la démarche de mise en œuvre et de développement d'une politique achats au sein de la collectivité parisienne, conduite sous l'égide du secrétariat général et de la direction des finances. Il a deux objectifs : dresser un diagnostic de la fonction achats au sein de la direction auditée (politique achat, organisation, processus de la commande publique, performance) et proposer, au vu de ce constat, des mesures d'accompagnement.

*

La mission cinéma a été créée au secrétariat général par arrêté du 15 juillet 2002. Elle est composée de 14 agents sous la responsabilité d'une déléguée.

Elle a en charge « la mise en œuvre, le développement et le renforcement de l'action municipale dans le domaine cinématographique, en liaison avec le conseil régional d'Ile-de-France et le centre national du cinéma ». La politique cinématographique de cette mission s'articule autour des thèmes majeurs suivants :

- Préserver la diversité des salles parisiennes indépendantes de cinéma par un soutien financier,
- Faire de chaque jeune parisien un cinéphile (encouragement de la découverte du cinéma, mise en place d'un festival dédié aux enfants, etc.),
- Promouvoir le cinéma à Paris (Opération « 3 jours 3 euros », action en faveur des malentendants et malvoyants, etc.)
- Soutenir la production de court métrage,
- Favoriser les tournages de film à Paris.

En 2007, le budget total¹ de la mission cinéma s'élevait à 10 046 500€ (contre 9 909 800€ en 2006 et 10 225 200€ en 2005). Les achats ne sont pas les crédits les plus importants (375 628 € en 2007, 421 099 € en 2006 et 536 486 € en 2005) et ne représentent, en moyenne sur la période 2005/2007, que 4,42 % du budget total. En effet, la très grande majorité des dépenses sont constituées des subventions de fonctionnement, des subventions d'équipement et des remboursements réalisés auprès des exploitants de salles de cinéma dans le cadre de l'opération « 3 jours, 3 euros »

*

Le présent rapport se compose de quatre parties :

- La première partie concerne la cartographie des achats dont l'objet est de connaître les achats et les procédures utilisées au sein de la mission cinéma ;
- La deuxième partie apprécie le respect, par la mission cinéma, des règles spécifiques de procédure des achats arrêtées par la Ville de Paris ;

¹ Budget après prise en compte du budget modificatif et du collectif budgétaire.

- La troisième partie analyse les modes de passation des marchés publics formalisés de la mission cinéma ;
- La quatrième partie est consacrée à l'exécution des marchés.

Dans l'ensemble du rapport, le terme « marché » désigne un lot et non une procédure de consultation qui peut comprendre plusieurs lots si elle est allotie.

1. LES ACHATS DE LA MISSION CINEMA : DES ACHATS DE FAIBLE MONTANT FORTEMENT DISPERSÉS

L'objet d'une cartographie des achats est de présenter les principales pratiques d'achat : choix des procédures, fournitures et prestations achetées, principaux fournisseurs, etc. Elle repose sur l'analyse des marchés notifiés sur une période, à partir d'une base de données constituée par l'entité auditée.

Dans le cas de la mission cinéma, aucune liste n'a pu être communiquée à l'Inspection générale car il n'existe aucun document de suivi formel des achats réalisés. Uniquement de nature budgétaire, le suivi est effectué par le service comptable du secrétariat général.

Faute d'informations suffisantes, les auditeurs ont été conduits à examiner les dépenses mandatées sur les budgets de la mission cinéma. Cet examen a consisté :

- d'une part, en l'analyse des fichiers de suivi budgétaire transmis par le service comptable² ;
- et, d'autre part, en le contrôle sur pièces de 279 dossiers de pré-mandatement archivés par le service comptable sur la période 2005-2007.

Proposition 1 - *Créer et mettre à jour une base de données des marchés notifiés par la mission cinéma, comprenant au minimum : l'objet du marché, le montant notifié, le titulaire, la date de notification, le montant des dépenses mandatées.*

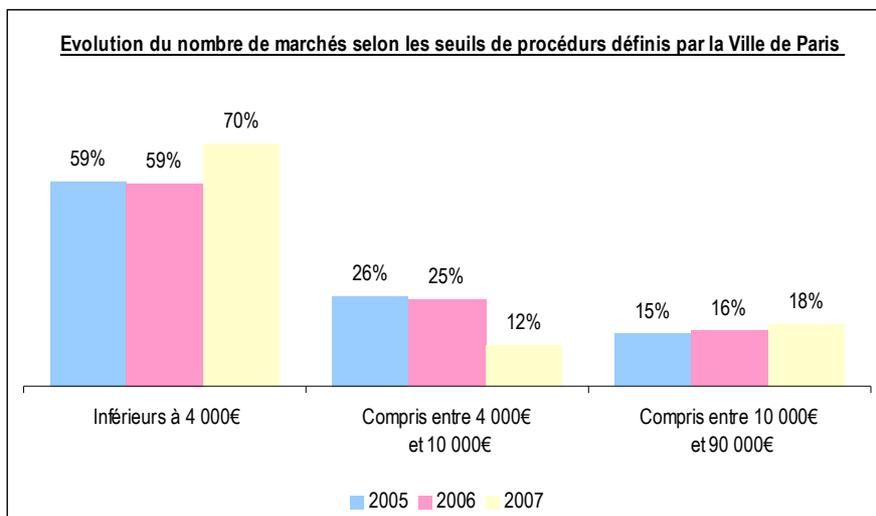
1.1. Le recours quasi exclusif aux marchés en procédure adaptée pour un nombre élevé de prestataires

Les achats sont quasi exclusivement réalisés selon la procédure adaptée de l'article 28 du code des marchés publics.

Les marchés notifiés par la mission cinéma sont très majoritairement des marchés inférieurs au seuil de 4 000 € : 70% des marchés notifiés en 2007 contre 59% en 2006 et en 2005. L'augmentation du nombre de marchés de faible montant en 2007 par rapport aux deux années précédentes contraste cependant avec un effort réel de formalisation des achats. En effet, le nombre de marchés formalisés comprenant un acte d'engagement et un cahier des charges (ou un cahier des charges valant acte d'engagement) passe de 1 en 2005 à 3 en 2006 et 10 en 2007.

² Les fichiers de suivi budgétaire du service comptable sont des fichiers créés et mis à jour sur EXCEL. Ils constituent un outil de gestion du service comptable. Les données enregistrées concernent les engagements juridiques, les factures et les pré - mandatements. Il peut exister un décalage dans le temps entre les données saisies dans THEMISA et SAGA et la mise à jour de ces données.

La part des marchés compris entre 10 000 € et 90 000 € est relativement stable entre 2005 et 2007 : 18% en 2007 contre 16% en 2006 et 15% en 2005. Aucun marché ne dépasse le seuil des 90 000 €.



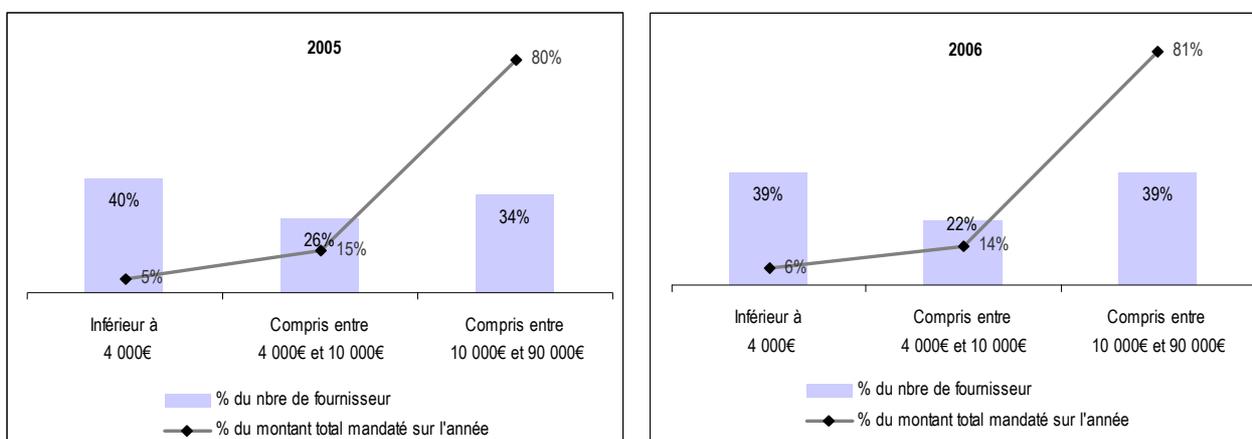
La prépondérance des marchés de faible montant a pour conséquence une forte dispersion des achats entre les prestataires de la mission cinéma. Sur la période 2005-2007, la mission cinéma a eu recours à 96 prestataires différents. Leur nombre augmente en 2007 par rapport à 2006 (59 contre 41) alors même que le montant total des achats connaît une baisse sensible.

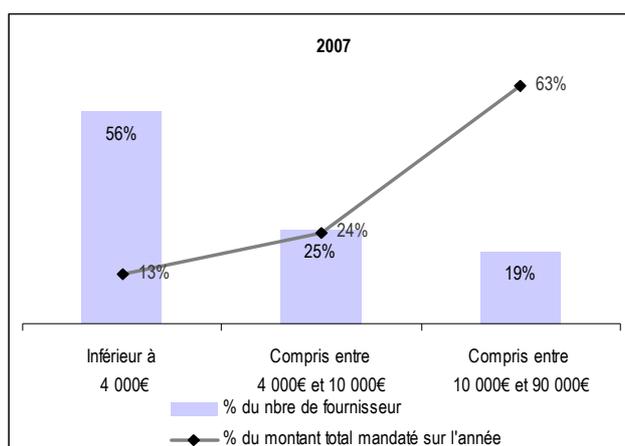
Evolution du nombre de fournisseurs de la mission cinéma

	2005	2006	2007	TOTAL
Nombre de fournisseurs	50	41	59	96
Montant total mandaté	536 486	421 099	375 628	1 333 214

En 2007, la majorité des prestataires de la mission cinéma bénéficie d'un chiffre d'affaires moyen inférieur au seuil de procédure de 4 000€ : le montant moyen mandaté par fournisseur s'élève à 1 481€ pour 56% d'entre eux, 6 132€ pour 25% d'entre eux et 21 343€ pour 19% d'entre eux.

Répartition des fournisseurs de la mission cinéma par seuil de procédure (4 000€ / 10 000€ / 90 000€)



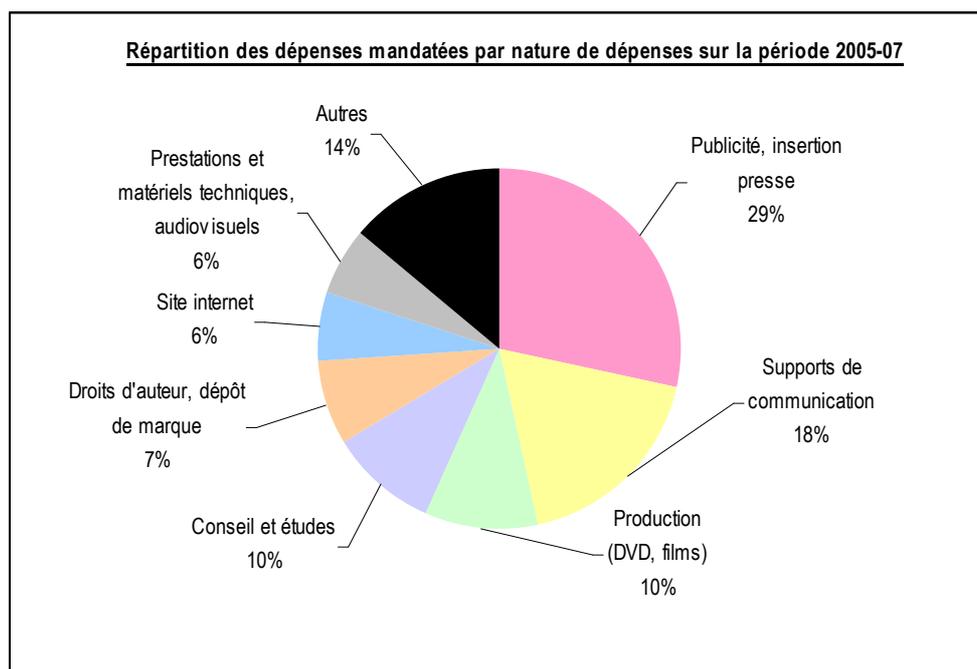


1.2. La proportion significative des dépenses liées à l'achat d'espaces publicitaires et à la conception – réalisation de supports de communication

Au-delà de la répartition des dépenses mandatées par imputation budgétaire, les auditeurs ont procédé à la ventilation des dépenses réalisées par nature de prestations sur la base des bons de commandes et des factures examinées. Cette répartition donne une vision synthétique de la nature des achats réalisés par la mission cinéma.

On rappellera que les crédits consacrés à l'achat sont faibles eu égard au montant du budget total (4,42 % en moyenne sur la période 2005/2007) et ne sont donc pas représentatifs de son action en faveur du cinéma. Ils doivent être considérés comme des dépenses support d'autres actions.

Sur la période auditée, près de la moitié des dépenses d'achat mandatées concernent deux natures de dépenses distinctes : la publicité et l'achat d'espaces publicitaires, d'une part, et la conception, la réalisation et l'impression de supports de communication, d'autre part. Leur montant total demeure relativement constant : 205 800 € en 2005, 218 600 € en 2006, 199 600 € en 2007. Compte tenu de la baisse des crédits, leur part dans le budget d'achat total est cependant plus significatif en 2007 qu'en 2005: ces deux natures de dépenses représentent, en 2007, 53% du budget d'achat total contre 38% en 2005.



La publicité et l'achat d'espaces publicitaires représentent à eux seuls 29% des dépenses mandatées sur la période 2005-2007, contre 18% pour la conception – réalisation de supports de communication sur la même période. 94% des achats publicitaires sont des insertions d'annonces publicitaires (y compris annonces légales). Les supports de presse sont diversifiés, bien que près de 30% des achats d'espaces soient consacrés à une seule et même régie.

L'achat d'espaces publicitaires ne fait pas l'objet de la passation d'un marché. Une telle consultation semble néanmoins difficilement concevable, même si elle demeure possible. En effet, le choix des supports dépend de la stratégie de communication mise en œuvre et propre à chaque opération. Elle dépend notamment des cibles visées. Une des solutions offertes par la réglementation consisterait à rechercher un mandataire réalisant l'achat d'espaces pour le compte de la mission cinéma en fonction des objectifs de communication définis.

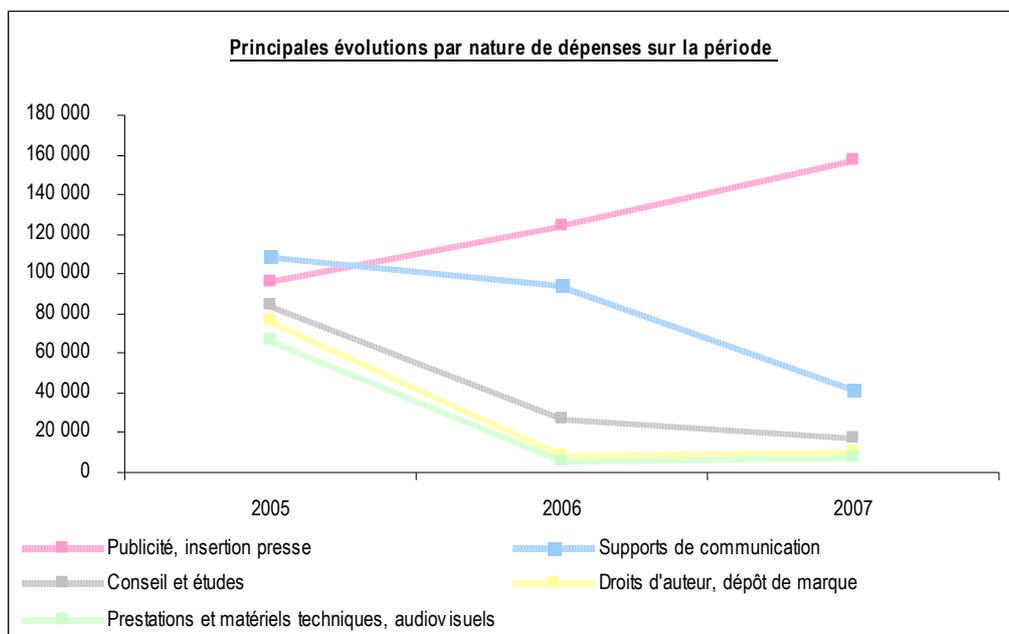
Compte tenu de l'importance du montant des achats réalisés auprès de certaines régies publicitaires, il conviendrait a minima que la mission cinéma lance une consultation sous la forme d'un marché.

Proposition 2 - *Conduire une réflexion sur la possibilité de lancer une consultation d'achats d'espaces publicitaires avec les régies publicitaires qui représentent une part significative des dépenses.*

Trois autres natures de dépenses connaissent des évolutions marquées entre 2005 et 2007 :

- les dépenses relatives à la cession de droits d'auteurs et aux prestations et matériels techniques audiovisuels baissent significativement en 2006 et 2007 par rapport à l'année 2005 ;
- les dépenses de conseil et d'études diminuent également fortement en 2006 et 2007 par rapport à 2005.

Concernant les dépenses de prestations et matériels audiovisuels, elles sont principalement liées en 2005 à la projection de films en plein air, opération qui semble ne pas avoir été poursuivie en 2006 et 2007. Il en est de même pour la cession de droits d'auteur dont les dépenses en 2005 étaient liées à hauteur de 29% à cette même opération et à hauteur de 69% à l'opération « Paris Cinéma » (organisation d'une soirée spéciale le 5 juillet 2005 sur le parvis de l'Hôtel de Ville).



1.3. Les opérations de la mission cinéma : les opérations d'éducation des jeunes publics et l'opération « 3 jours, 3 euros »

L'examen des achats de la mission cinéma par opération ou projet constitue un axe d'analyse pertinent. Cet examen s'est avéré difficile car la mission cinéma ne dispose pas d'outil de suivi tel que des tableaux de bord par opération ou projet.

Proposition 3 - *Mettre en place des tableaux de bord permettant de réaliser un suivi budgétaire et opérationnel des projets de la mission cinéma.*

L'Inspection générale a été conduit à affecter à chaque dépense une opération. Cet exercice a été réalisé en fonction des données disponibles sur les bons de commande et les factures. La ventilation de l'ensemble des dépenses n'a cependant pas pu être totalement réalisée. Ainsi, sur la période 2005-2007, 2% des dépenses en montant n'ont pu être affectés de façon certaine à une opération.

En outre, certaines dépenses ont été considérées comme des dépenses relevant du fonctionnement général de la mission cinéma et contribuant à la réalisation de l'ensemble des opérations. Ces dépenses représentent une part significative dans le budget des achats de la mission cinéma, soit 24% sur la période examinée. Plus d'un tiers de ces derniers concerne l'achat de prestations de conseil et d'études. La publicité et la conception - réalisation de supports de communication représentent respectivement 18% et 14% des achats sur la période audité. Les prestations de sous-titrage de films forment 12% de dépenses.

**Répartition des achats de la mission cinéma
par opération ou projet**

	2005	2006	2007	Total	En %
Principales opérations de la mission cinéma	393 690	314 179	279 847	987 715	74%
Mon premier festival / Ecoles et collèges au cinéma	135 276	138 920	132 687	406 883	31%
3 jours, 3 euros	56 344	96 803	58 993	212 139	16%
Projection de films en plein air	90 097	0	0	90 097	7%
Paris Cinéma	56 708	9 299	7 227	73 234	5%
Valorisation des tournages à Paris	4 000	637	35 661	40 299	3%
Forum Images	0	33 706	0	33 706	3%
60ème anniversaire de la Libération des camps	32 200	0	0	32 200	2%
Parcours cinéma	0	10 450	10 534	20 984	2%
Salon du cinéma	0	2 380	14 312	16 692	1%
Audiodescription de films	3 845	7 940	4 902	16 686	1%
La ville de Paris aime le cinéma	10 598	2 153	2 530	15 281	1%
Ciné club	3 781	4 235	3 869	11 886	1%
FS Court métrage	0	7 654	2 607	10 262	1%
Autres opérations	841	0	6 525	7 366	1%
Montant total des dépenses n'ayant pu être affectées à une opération définie	6 437	16 544	1 952	24 933	2%
Montant total des dépenses contribuant au fonctionnement général et à l'ensemble des opérations de la mission cinéma	136 359	90 376	93 830	320 565	24%
Total	536 486	421 099	375 628	1 333 214	100%

Sur la période 2005-07, 47% des dépenses mandatées sont consacrées à la réalisation de deux opérations conduites chaque année par la mission cinéma : l'opération « 3 jours, 3 euros » et l'opération « Mon premier festival ».

**Part des dépenses mandatées affectées aux opérations
« 3 jours, 3 euros » et « Mon premier festival »**

	2005	En %	2006	En %	2007	En %	Total	En %
Mon premier festival / Ecoles et collèges au cinéma	135 276	25%	138 920	33%	132 687	35%	406 883	31%
3 jours, 3 euros	56 344	11%	96 803	23%	58 993	16%	212 139	16%

Contrairement aux opérations « Mon premier festival » et « 3 jours, 3 euros », les autres opérations réalisées par la mission cinéma ne constituent pas des opérations récurrentes sur la période considérées.

1.3.1. Les opérations liées à l'éducation des jeunes publics

Les opérations liées à l'éducation des jeunes publics concernent l'opération « Mon premier festival » et les dispositifs « Ecole et cinéma » et « Collège au cinéma ». Il n'a pas toujours été possible de distinguer, lors des contrôles sur pièces réalisés par l'Inspection générale, ces deux opérations. Pour les besoins de l'analyse, elles ont été considérées ensemble, sans distinction.

Créé en 2005, « Mon premier festival » est un festival dédié aux jeunes spectateurs âgés de 2 à 15 ans. Il s'adresse en outre aux groupes scolaires et aux centres de loisirs de la Ville de Paris. L'opération a été conduite en 2007 dans 7 salles de cinéma d'art et essai de Paris, au tarif unique de 4 euros la séance.

Elle s'inscrit dans la politique générale menée par la Ville de Paris en matière de sensibilisation et d'éducation des jeunes publics. En particulier, elle est liée aux dispositifs « Ecole et Cinéma » et « Collège au Cinéma », en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture.

Sur la période 2005-2007, 31% des achats en montant de la mission cinéma concernent des prestations réalisées dans le cadre de « Mon premier festival » et des dispositifs « Ecoles et collèges au cinéma ». Le montant de ces dépenses est relativement stable sur les trois années : 135 300 € en 2005, 138 900 € en 2006 et 132 700 € en 2007.

Près de 60% des dépenses mandatées sur la période sont consacrées à la publicité et à l'achat d'espaces publicitaires dans la presse. Ces achats sont en hausse constante : 57 500 € en 2005, 93 500 € en 2006, 94 500 € en 2007.

Dépenses mandatées par nature de prestations
relatives aux opérations d'éducation des jeunes publics

	2005	2006	2007	TOTAL	En %
Publicité, insertion presse	57 535	93 456	94 500	245 491	60%
Conception, réalisation, impression de supports de communication	53 711	24 413	22 599	100 723	25%
Site internet	21 363	19 551	11 362	52 275	13%
Conseil et études	1 500	1 500	1 500	4 500	1%
Autres	1 168	0	2 726	3 893	1%
TOTAL	135 276	138 920	132 687	406 883	100%

En outre, 25% des achats en montant sur la période concernent la conception – réalisation de supports de communication. Ceux-ci ont principalement été engagés en 2005, année de lancement de la première édition du festival : 53,7K€ en 2005 (soit 53% de 100,7K€ réalisé sur la période 2005-07) contre 24,4K€ en 2006 et 22,6K€ en 2007.

Enfin, 13% des dépenses affectées à l'opération concernent la réalisation d'un site internet spécifiquement dédié.

1.3.2. L'opération « 3 jours, 3 euros »

Créée en 2002, l'opération « 3 jours, 3 euros » permet à tous les types de publics d'assister pendant trois jours à des séances de cinéma pour le prix de 3 euros la place, dans l'ensemble des salles parisiennes partenaires. Elle est financée par la Ville de Paris qui rembourse aux exploitants de salle une partie du manque à gagner lié à la mise en place d'un tarif spécial sur la base du nombre d'entrées.

Les données figurant dans le tableau ci-dessus ne concernent que les achats de prestations réalisées en vue de la promotion de l'opération, à l'exclusion des remboursements versés aux exploitants de salle.

Ces achats représentent en moyenne sur la période audité 16% des achats de la mission cinéma, mais sont variables selon les années considérées : 56,3K€ en 2005, 96,8K€ en 2006, 58,9K€ en 2007. La hausse constatée en 2006 s'explique principalement par le recours à un nouveau prestataire en vue de la réalisation d'une bande annonce promotionnelle.

Dépenses mandatées par nature de prestations
relatives à l'opération « 3 jours, 3 euros »

	2005	2006	2007	TOTAL	En %
Conception - réalisation de supports de communication (y.c. bande annonce)	41 475	75 599	41 413	158 488	75%
Prestations et matériels techniques, audiovisuels	0	6 305	7 629	13 934	7%
Publicité, insertion presse	14 868	14 899	9 950	39 718	19%
TOTAL	56 344	96 803	58 993	212 139	100%

2. L'ABSENCE DE TRAÇABILITE DU RESPECT DES REGLES INTERNES DE LA VILLE DE PARIS

Le code des marchés publics soumet à un formalisme allégé la passation de certains marchés publics en raison de leur montant ou de leur objet. La procédure de passation est, dans ce cadre, déterminée par la seule personne responsable des marchés dans le respect des principes généraux de la commande publique.

La collectivité parisienne a ainsi défini un certain nombre de règles internes, plus contraignantes que celles du code des marchés publics, pour les marchés passés selon une procédure adaptée.

Ces procédures sont applicables depuis la date d'entrée en vigueur du code des marchés de l'année 2004. Jusqu'en 2007, elles diffèrent selon les seuils de 4 000 €, 10 000€ et 90 000€.

Le tableau ci-après présente de façon résumée les procédures applicables.

**Procédures définies par la Ville de Paris applicables
aux marchés en procédure adaptée
relevant de l'article 28 du code des marchés publics**

	Marchés inférieurs à 4 000€³	Marchés compris entre 4 000€ et 10 000€	Marchés compris entre 10 000€ et 90 000€	Marchés supérieurs à 90 000€
Publicité	Aucune publicité requise.	Aucune publicité requise.	Publicité dans le BMO ou sur paris.fr (annonce au contenu simplifié)	Publicité dans le BOAMP ou dans un journal d'annonces légales
Mise en concurrence	Aucune procédure requise	Consultation d'au moins trois fournisseurs par écrit	Dossier de consultation	Lettre de consultation et cahier des charges
Analyse des offres	Aucune procédure requise	Aucune procédure requise	Aucune procédure requise	Rapport d'analyse des offres et compte rendu des négociations
Choix de l'attributaire	Aucune procédure requise	Aucune procédure requise	Décision motivée de la PRM	Commission interne des marchés et décision motivée de la PRM
Support contractuel	Aucune formalité imposée	Bon de commande (au minimum)	Bon de commande (au minimum)	Acte d'engagement et CCATP

Par délibération des 11, 12 et 13 décembre 2006, le conseil de Paris ne fait plus référence qu'aux seuls fixés par le code des marchés publics, soit 4 000 € HT, 90 000 € HT et 210 000 € HT⁴. Depuis 2007, la publication est ainsi obligatoire dès 4 000 € HT, a minima sur le site paris.fr.

Sur les 266 marchés passés de 2005 à 2007⁵, la mission cinéma a communiqué à l'inspection générale 13 marchés formalisés⁶ au moins par un cahier des charges valant parfois acte d'engagement ou accompagné d'un acte d'engagement.

³ Depuis le 1^{er} janvier 2007, le seuil de 4 000€ a été supprimé. Les procédures antérieurement définies pour les marchés compris entre 4 000€ et 10 000€ sont applicables dès 1€.

⁴ Une note de la direction des affaires juridiques en date du 10 janvier 2007 détaille les nouvelles règles internes concernant les marchés publics.

⁵ La quasi exclusivité des marchés de la mission cinéma sont des marchés passés en la forme adaptée (article 28 du code des marchés publics).

⁶ Par simplification, les auditeurs ont qualifiés par « formalisés » les marchés de la mission cinéma qui contiennent un cahier des charges valant acte d'engagement ou accompagné d'un acte d'engagement particulier. Un avenant passé en 2005 n'a pas été considéré comme un marché formalisé.

Ces 13 marchés font l'objet d'une analyse approfondie dans ce rapport. Tous respectent les règles de publicité et de mise en concurrence définies par la Ville de Paris, à l'exception du marché de 2006 relatif la conception et à la réalisation de la bande annonce de l'opération « 3 jours, 3 euros ». Ce marché a été lancé sur le fondement de l'article 30 du code des marchés publics.

Les prestations demandées relevant d'un secteur concurrentiel, il revenait à la mission cinéma de procéder à une publicité comme le recommande une note du secrétariat général en date du 18 novembre 2004. Or, la mission cinéma n'a pu fournir la trace d'une publicité ne serait-ce qu'au BMO ou sur le site *paris.fr*. Les seuls éléments d'une mise en concurrence proviennent d'une consultation de trois fournisseurs. Celle-ci en soi ne paraît pas suffisante ne serait-ce qu'au regard du montant du marché (50 000 € HT).

Les auditeurs ont également souhaité vérifier le respect de ces règles pour les marchés formalisés. Il a été demandé à la mission cinéma de fournir, sur la base d'un échantillon de commandes réalisées auprès de 13 fournisseurs⁷, les documents attestant de la réalité d'une publicité et d'une mise en concurrence conformément aux règles spécifiques précitées.

La mission cinéma n'a pas pu fournir la trace d'une publicité adaptée dans 12 cas sur 13. Par ailleurs, l'existence d'un dossier support de la consultation n'a pas été attestée dans 9 cas sur les 11 concernés par cette obligation. A minima, les auditeurs ne peuvent que constater l'absence de preuve du respect des règles de publicité et de mise en concurrence. Il serait plus critiquable que cette absence de traces soit le résultat de l'absence de mise en concurrence de certains fournisseurs. A cet égard, l'absence de traçabilité avait déjà été observée et critiquée par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France dans son rapport d'observations définitives sur les conditions de passation des marchés publics de la Ville de Paris (1994-1998) remis le 31 décembre 2003.

De façon plus générale, la communication de documents à l'Inspection générale a révélé l'intervention de différents acteurs au secrétariat général : la mission cinéma, la chargée de mission des affaires juridiques et le service comptable. Cet éclatement n'est pas le reflet des responsabilités propres à chaque entité. En effet, le service comptable se situe en aval de toute la procédure et n'a pas en charge d'archiver toutes les pièces ayant abouti à la passation d'un marché. Il en est de même pour la chargée de mission des affaires juridiques même si, par l'aide réelle qu'elle apporte en amont de la notification et par ses fonctions de secrétaire de la commission interne des marchés, elle peut détenir certains éléments d'un marché. En réalité, il revient à la seule mission cinéma de conserver l'intégralité des pièces d'un marché afin d'en assurer la traçabilité complète.

Proposition 4 - *Mettre en place une organisation garantissant l'archivage exhaustif et en un lieu unique des dossiers de marché et des pièces de consultation.*

⁷ Les commandes passées auprès de chacun des fournisseurs sont, sur une année donnée, supérieures au moins à 4 000 € HT. Par ailleurs, des fournisseurs identiques sur deux années différentes sont comptés comme deux fournisseurs.

3. LA FORMALISATION DES CONSULTATIONS : UN EFFORT PERFECTIBLE

Afin d'apprécier le processus de passation de la commande publique au sein de la mission cinéma, il a été procédé à l'examen des 13 marchés formalisés.

Les auditeurs ont pu constater, sur la période examinée, la mise en place de procédures nouvelles, parfois imparfaitement maîtrisées, mais qui manifestent un réel souci d'amélioration :

- Une formalisation plus fréquente des besoins avec des cahiers des charges précis et détaillés,
- Une volonté de mieux agréger les achats par un recours à l'allotissement,
- Une transparence accrue des procédures de sélection par la publication de la pondération des critères de notation pour les marchés passés en la forme adaptée⁸,
- Un souci de sécurisation des procédures en introduisant la commission interne des marchés dans le processus de décision⁹.

Cela étant, l'examen de ces marchés laisse apparaître un certain nombre d'incohérences, d'imprécisions voire de méconnaissance du code des marchés publics.

Cette situation a plusieurs explications.

La réglementation en matière de marchés publics a considérablement évolué ces dernières années. Depuis l'année 2000 à l'année 2006, ce sont en effet quatre codes des marchés publics qui ont été mis en oeuvre. Cette forte mouvance du droit applicable s'est également accompagnée d'une jurisprudence nombreuse. Les agents dont le cœur de métier n'est pas l'achat public se trouvent parfois désemparés dans ce contexte fortement évolutif.

L'organisation cible de la fonction achats s'appuie sur l'identification de deux entités : le bureau de coordination des achats (BCA) et les cellules achats marchés (CAM). Le BCA pilote, conseille, contrôle la politique achat de la direction et la gestion des marchés de la direction. Les CAM recensent les besoins des utilisateurs, élaborent les cahiers des charges, gèrent les procédures avec le BCA, suivent l'exécution administrative des marchés et sont en relation avec les fournisseurs.

Or, il n'existe ni bureau de la coordination des achats, ni cellule achats marchés au secrétariat général. La mission cinéma ne peut s'appuyer sur une structure administrative pérenne au sein du secrétariat général qui réponde, tant en amont qu'en aval du processus de la passation de marchés publics, aux demandes parfois complexes qu'elle formule.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le secrétaire général de la Ville de Paris indique qu'un recrutement d'un agent de catégorie A est envisagé au sein du bureau budgétaire et comptable afin de sécuriser au mieux les achats et marchés de la mission cinéma.

Le tableau ci après présente la liste des marchés analysés. Par souci de simplification, certains d'entre eux sont désignés dans la suite du rapport par leur objet résumé comme suit.

⁸ L'existence de critères pondérés pour les marchés passés en la forme adaptée n'est pas une obligation réglementaire.

⁹ Il n'en demeure pas moins que la décision finale d'attribution revient à la seule personne responsable des marchés, l'avis de la commission interne des marchés ne liant pas l'autorité décisionnaire.

Liste des marchés dits formalisés examinés par l'Inspection Générale

Nbre	Année	Objet du marché	Objet résumé du marché
1	2006	Marché relatif à la conception et à la réalisation d'un site extranet dédié aux professionnels sur les décors audiovisuels à Paris et production des contenus du site.	<i>Marché du site extranet des décors.</i>
2	2006	Marché pour la conception et la réalisation de la bande annonce de l'opération « 3 jours, 3 euros »	<i>Marchés de la bande annonce « 3 jours, 3 euros ».</i>
3	2006	Marché relatif à la recherche de partenariat et relations publiques pour la Mission Cinéma	<i>Marché de relations publiques</i>
4	2007	Marché pour la conception et la réalisation de la bande annonce de l'opération « 3 jours, 3 euros »	<i>Marchés de la bande annonce « 3 jours, 3 euros ».</i>
5	2007	Marché sur la conception et la réalisation d'une étude sur la distribution et l'exploitation des films à Paris	<i>Marché d'étude des films à Paris.</i>
6 à 11	2007	Marché à 6 lots concernant la conception, la réalisation photogravure, l'exécution de visuels publicitaires, l'impression de documents de communication et la recherche de partenaires et relations presse. Lot 1 : Communication générale de la mission cinéma Lot 2 : Parcours cinéma dans Paris Lot 3 : Opération de promotion « 3 jours, 3 euros » Lot 4 : Festival « Mon premier festival », Lot 5 : Recherche de partenaires et relations publiques Lot 6 : Opération « Education au cinéma »	<i>Marché de communication à 6 lots</i>
12	2007	Marché relatif à la finalisation du site internet Paris Film	<i>Marché du site Paris Film</i>
13	2007	Marché relatif à l'animation et à la gestion du site Mon premier festival	<i>Marché du site Mon premier festival</i>

3.1. L'absence d'estimation financière du marché

Les auditeurs ont constaté l'absence d'estimation administrative des marchés passés par la mission cinéma. Elle rend ainsi impossible la comparaison des offres des candidats par rapport à une estimation pré-établie par l'administration.

Les seuls éléments financiers figurant dans certains dossiers de marché concernent le montant plafond apprécié au plan budgétaire. En effet, les règlements de consultation indiquent le montant maximum que la mission cinéma entend allouer à l'opération. Tel est le cas pour le marché du site extranet sur les décors, le marché d'étude sur les films et le marché de communication à 6 lots.

Cette pratique semble avoir un effet direct sur les offres des soumissionnaires : les offres des candidats retenus sont proches ou égales au plafond indiqué. Pour le marché du site extranet sur les décors, l'écart entre l'offre du candidat retenu et le prix plafond est de 0,67 % du prix plafond. Pour le marché de communication à 6 lots et à l'exception des lots 4 et 6, l'écart entre les offres et le montant plafond publié est nul.

Seule l'offre retenue dans le marché d'étude des films à Paris présente un décalage réel puisque l'écart constaté entre cette offre et le prix plafond est de 23,33 %.

L'indication d'un montant plafond est peu propice à des économies. Cet effet aurait pu être atténué par une négociation portant sur les prix, mais tel n'a pas été le cas.

Proposition 5 - *Abandonner la référence à un montant budgétaire plafond dans les documents de consultation des entreprises en recourant à l'indication d'une estimation financière des besoins par l'administration.*

En outre, la mission cinéma ne dispose pas d'un document de programmation des opérations qu'elle conduit. La prévision des besoins et l'estimation des dépenses sont ainsi essentiellement réalisées dans un cadre annuel. L'essentiel des marchés formalisés ont une durée liée à l'opération demandée alors que la prestation est parfois récurrente.

Même dans l'hypothèse d'un marché pluriannuel¹⁰, on constate que quelques mois après sa notification certains lots ont déjà été totalement, voire en bonne partie, consommés.

Proposition 6 - *Produire un document de programmation pluriannuel des besoins de la mission cinéma.*

3.2. Des choix contestables en matière de procédure

Comme cela a été signalé auparavant, la mission cinéma passe quasi exclusivement des marchés en la forme adaptée de l'article 28 du code des marchés publics.

Certains choix effectués par la mission cinéma suscitent des observations.

▪ Une méconnaissance des règles de computation des besoins

La personne responsable de marché a le choix de computer ses fournitures et services en recourant au principe soit de l'homogénéité des achats regroupés par catégorie, soit de l'unité fonctionnelle. En effet, l'article 27-II-2° du code des marchés publics dispose qu'« il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle » :

- D'une part, l'homogénéité des besoins selon leurs caractéristiques techniques est appréciée par rapport au référentiel des catégories d'achat de la collectivité parisienne adopté par le conseil de Paris (par exemple, l'ensemble des besoins en matière d'impression) ;
- D'autre part, les besoins peuvent, sans nécessairement présenter les mêmes caractéristiques techniques, être consolidés dans la mesure où ils contribuent à la réalisation d'une même opération (« unité fonctionnelle »).

Or, on constate que la mission cinéma procède à ses achats sans référence à l'une de ces deux données fondamentales, ignorant ainsi les règles de computation en matière de

¹⁰ Le marché de communication à 6 lots.

marchés publics. Cette situation aboutit ainsi à une multiplication de petites procédures avec un risque d'assimilation à un « saucissonnage ».

Proposition 7 - *Réfléchir aux modalités de computation des besoins les plus adaptées à l'activité de la mission cinéma.*

▪ **Une maîtrise incomplète de l'allotissement**

Le marché de communication à 6 lots atteste la volonté de la mission cinéma de mieux agréger ses achats. Cependant, dans ce cas, le recours à l'allotissement a été conçu de manière trop extensive. Ainsi, ce marché comprend au moins un lot très différent des 5 autres. Intitulé « recherche de partenaires et relations presse », le lot 5 paraît fort éloigné des autres qui concernent la conception et l'édition de supports de communication.

Inversement, le recours à l'allotissement du marché du site extranet des décors aurait été fondé, ce qui aurait permis de renforcer la concurrence. Ce marché a pour objet deux prestations différentes : l'une porte sur la conception et la production du site extranet, l'autre sur la production des contenus du site. Il aurait pu faire l'objet de 2 lots distincts. L'attribution de ce marché à un groupement de deux sociétés, chacune responsable d'une prestation, le montre.

En outre, un marché a été attribué comme s'il s'agissait d'un marché alloti. Certes, deux prestations différentes (adaptation du visuel, adaptation de la bande annonce) figurent dans la lettre de consultation en 2004 du marché de la bande annonce « 3 jours, 3 euros ». Mais il n'est pas précisé que ce marché est à 2 lots. Marché unique, il ne pouvait donc être attribué qu'à un fournisseur, seul ou en groupement. Or, il a été accordé à deux entreprises non réunies en groupement comme s'il s'agissait d'un marché comprenant deux lots.

Proposition 8 - *Adapter la stratégie d'allotissement en fonction de la nature des achats et de la structure du marché fournisseur.*

▪ **Un recours trop systématique aux possibilités de marchés supplémentaires**

Dans tous les marchés passés par la mission cinéma sous l'empire du code des marchés 2006, il est apparu un recours constant à l'article 35 II 6° du code. Cet article dispose que peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence, les « marchés de services ... ayant pour objet la réalisation de prestations similaires à celles confiées au titulaire d'un marché précédent passé après mise en concurrence... ».

L'utilisation de cet article est juridiquement fondée. Son aspect systématique en fait le résultat d'une décision de principe de la mission cinéma. Cette disposition prive toutefois la collectivité parisienne des effets positifs d'une mise en concurrence régulière. Avant le lancement de la consultation, elle devrait faire l'objet d'une approbation expresse de la personne responsable du marché. Il conviendrait, à l'avenir, de soumettre systématiquement à l'avis préalable de la commission interne des marchés du secrétariat général le recours à cet article nouveau du code des marchés, nonobstant le montant du marché en cause

Proposition 9 - *Soumettre à l'avis préalable de la commission interne des marchés du secrétariat général le recours à l'article 35 II 6° du code des marchés publics.*

▪ **Le recours incorrect à l'article 3 du code des marchés publics**

En 2007, la mission cinéma a passé un marché de prestations de service pour la conception et la réalisation de la bande annonce pour l'opération « 3 jours, 3 euros ». Ce marché se monte à 40 000 € HT. Passé conformément aux dispositions de l'article 3 du code des marchés publics, il n'a fait l'objet d'aucune publicité ni d'aucune mise en concurrence.

Pour justifier cette particularité, la mission cinéma s'appuie sur l'article 3-4° qui dispose que les « marchés qui ont pour objet l'achat, le développement, la production ou la coproduction de programmes destinés à la diffusion par des organismes de radiodiffusion et aux marchés concernant les temps de diffusion » sont exclus du code des marchés publics.

Cette exclusion des règles du code des marchés publics est peu fondée. Le marché a pour objet « de confier la conception et la réalisation de la bande annonce qui sera diffusée dans l'ensemble des salles parisiennes... ». On ne peut assimiler les salles de cinéma à des organismes de radiodiffusion.

▪ **Le non – respect des règles applicables aux avenants d'un montant supérieur à 5% du marché initial**

L'article 8 de la loi n°95-127 du 8 février 1995 dispose que la commission d'appel d'offres est compétente pour donner un avis préalable lors de la conclusion d'avenants entraînant une augmentation du montant global du marché supérieur à 5 %. Cette disposition s'applique à tous les marchés publics, sans exception. Une réponse ministérielle en date du 17 mars 2003 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à une question écrite est d'ailleurs particulièrement explicite sur ce point : « Cette disposition législative est applicable sans distinction de seuil aux avenants des marchés publics. Il est vrai qu'en raison de sa formulation générale, elle crée l'obligation de transmettre à la commission d'appel d'offres certains avenants à des marchés pourtant passés initialement sans formalités en raison de leur montant »¹¹.

Cette disposition n'a pas été respectée pour le seul avenant à un marché passé sur la période audité. En effet, l'avenant au marché passé avec la société chargée de la conception et de la fabrication de 30 000 DVD à vocation pédagogique sur la « Libération des camps de concentration » est d'un montant supérieur à 5 % du montant initial du marché. Il aurait dû faire l'objet d'un passage en commission d'appel d'offres.

Proposition 10 - *Respecter les règles applicables aux avenants.*

Par ailleurs, la passation d'avenant est considérée excessive quand elle aboutit à une augmentation substantielle du prix du marché. La circulaire du 8 janvier 2004 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la

¹¹ Réponse n°14238 du 17 mars 2003. JOAN du 30 juin 2003 page 5174.

réforme budgétaire indique qu'«il y a lieu de considérer qu'une augmentation par avenant de 15 % à 20 % ou plus du prix d'un marché est susceptible d'être regardée par le juge administratif comme bouleversant l'économie du contrat ». Or, par l'avenant précité, le marché est passé de 22 169 € HT à 30 521,53 € HT, soit + 37,68 %. Cette constatation manifeste une définition incomplète du besoin lors de la préparation du marché.

3.3. Une rédaction parfois imprécise et erronée des marchés

L'examen des dossiers de consultation de la mission cinéma révèle des imprécisions et des erreurs traduisant un manque de rigueur et/ou une insuffisante connaissance en marchés publics.

3.3.1. Une demande non conforme de documents aux candidats

L'article 45 du code des marchés publics de 2004 indique que la personne responsable du marché ne peut exiger « que des renseignements permettant d'évaluer les capacités professionnelles, techniques et financières du candidat...La liste de ces renseignements et documents est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie ». Le code, dans sa version 2006, reprend les mêmes dispositions¹². Au titre du code 2004, un arrêté du 26 février 2004 a fixé la liste des renseignements et/ou documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics. Au titre du code dans sa version de 2006, un arrêté du 28 août 2006 a fixé cette liste.

Conformément à une jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 13 novembre 2002 OPHLM de la communauté urbaine du Mans), la liste des documents doit être interprétée de manière très stricte sans qu'il soit possible d'y ajouter des sujétions supplémentaires ou de prévoir des sujétions moindres¹³.

Par note du 10 juin 2005, la direction des affaires juridiques a rappelé très clairement aux services l'obligation de « respecter à la lettre les dispositions de l'article 45 du code des marchés publics et de son décret d'application du 26 février 2004, en vous assurant que l'ensemble des éléments que vous exigez des soumissionnaires à l'appui de leur candidature figurent expressément parmi ceux qui sont énumérés à l'article 1^{er} dudit arrêté. Tout élément qui n'y figurerait pas noir sur blanc ne saurait en effet être demandé aux candidats »¹⁴

A l'appui des candidatures, la mission cinéma a exigé un certain nombre de documents ou renseignements qui ne respectent pas ces prescriptions.

Ainsi, la « présentation du candidat¹⁵ » et « l'intégralité des deux dernières études réalisées dans le domaine cinématographique »¹⁶ ne figurent pas dans la liste des documents autorisés par l'arrêté de 2006.

¹² L'article 45 du code des marchés publics de 2006 reprend une formulation semblable : « le pouvoir adjudicateur ne peut exiger des candidats que des renseignements ou documents permettant d'évaluer leur expérience, leurs capacités professionnelles, techniques et financières ainsi que des documents relatifs aux pouvoirs des personnes habilitées à les engager...La liste de ces renseignements et documents est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie »

¹³ TA Lyon, ord. 28 février 2003, Société régionale de construction Floriot

¹⁴ Note de la direction des affaires juridiques du 10 juin 2005.

¹⁵ Document demande à l'article 5.4 du règlement de consultation du marché de communication à 6 lots.

Par ailleurs, la mission cinéma ne pouvait exiger une liste d'études ou de missions portant sur les dix dernières années¹⁷, l'arrêté précité de 2006 limitant cette durée aux seules trois dernières années. Enfin, la mission cinéma ne pouvait réduire sa demande de présentation d'une liste de missions exercées sur les deux dernières années¹⁸ alors que l'arrêté ministériel¹⁹ indique une durée de trois ans.

■ **Proposition 11** – *Respecter strictement la liste des documents à demander aux candidats.*

3.3.2. Une maîtrise imparfaite des notions de prix dans les marchés publics

Les notions de prix forfaitaires ou unitaires, fermes ou variables, paraissent peu maîtrisées par la mission cinéma. Ainsi, dans le marché de communication à 6 lots, l'article 6.1 du cahier des charges stipule que « les prix sont forfaitaires ». Or, ce marché comporte une partie à bons de commande pour laquelle la notion de prix forfaitaire est totalement exclue²⁰. L'article 12.1 (« Contenu des prix ») du même cahier des charges est lui aussi juridiquement incomplet et en contradiction avec l'article 6.1 précité puisqu'il indique que « le marché de la présente consultation est traité à prix unitaires ». Or, ce marché comporte à la fois des prestations à prix forfaitaires et des prestations à prix unitaires.

Une confusion semblable est constatée dans le marché du site extranet des décors. En effet, l'article 6.1 du cahier des charges stipule que « le prix est forfaitaire » alors que l'article 11.1 fait référence à des prix unitaires.

■ **Proposition 12** – *Adapter la forme des prix à la nature du marché.*

¹⁶ Document demandé à l'article 7.4 du règlement de consultation du marché d'étude sur des films. Au demeurant, on peut s'interroger sur le fait que la mission cinéma demande à bénéficier gratuitement d'études dans un domaine le concernant sans préoccupation des droits éventuels de propriété intellectuelle attachés à ces études.

¹⁷ L'article 5.4 du règlement de consultation du marché de communication à 6 lots demande, pour les lots n°1, 2, 3, 4 et 6, « la liste des dix dernières missions similaires effectuées dans le secteur public ou privé » et, pour le lot n°5, « la liste des dix dernières missions similaires effectuées dans le secteur public ou privé ». L'article 7.4 du règlement de consultation du marché concernant la conception et la réalisation d'une étude sur la distribution et l'exploitation des films à Paris exige des candidats « la liste des dix dernières missions similaires effectuées dans le secteur public ou privé ».

¹⁸ L'article 5.4 du règlement de consultation du marché relatif à la conception et à la réalisation d'un site extranet dédié aux professionnels sur les décors audiovisuels à Paris et production des contenus du site prévoit que l'enveloppe relative à la candidature doit contenir « la liste détaillée des missions exercées depuis 2 ans en matière de conception et de réalisation de sites extranet destinés à des professionnels en matière de décors audiovisuels et la production des contenus... ».

¹⁹ L'arrêté du 26 février 2004 pris en application de l'article 45 du code des marchés publics dans sa version 2004, applicable au cas examiné, autorise la personne responsable du marché à demander au candidat « la présentation d'une liste des principales fournitures ou des principaux services fournis au cours des trois dernières années... ».

²⁰ L'article 17 du code des marchés dans sa version de 2006 dispose que « Les prix faisant l'objet d'un marché sont soit des prix unitaires appliqués aux quantités réellement livrées ou exécutées, soit des prix forfaitaires appliqués à tout ou partie du marché, quelles que soient les quantités livrées ou exécutées ».

3.3.3. De fréquentes imprécisions ou ambiguïtés rédactionnelles

Les marchés examinés par l'Inspection générale contiennent un certain nombre d'imprécisions ou d'ambiguïtés rédactionnelles traduisant une absence de contrôle.

Formellement, les dérogations au cahier des clauses administratives générales de référence doivent être reprises à la fin du cahier des charges. Dans deux marchés, l'un sur la communication à 6 lots, l'autre sur l'étude sur les films, les seules dérogations reprises en fin de document sont celles concernant l'article 20 du cahier des clauses administratives générales – Prestations intellectuelles relatif aux droits de la propriété intellectuelle (CCAG PI). Le rappel des dérogations au régime des pénalités aurait dû y figurer.

Parfois la rédaction retenue est imprécise. Ainsi, dans les deux marchés passés, l'un en 2006, l'autre en 2007, pour la bande annonce « 3 jours, 3 euros », le dernier alinéa de l'article 8.1 stipule que « Si le titulaire ne livre pas la prestation à la date fixée ci-dessus, il s'expose à l'application des pénalités prévues à l'article 8 du présent cahier des clauses ». Or, l'article 8 ne fait pas référence au régime des pénalités. De surcroît, l'article 13 du cahier des charges indique que ce marché déroge à l'article 16 du CCAG PI concernant le mode de calcul des pénalités. Cependant, il n'existe aucune formule de substitution.

Des remarques semblables peuvent être formulées à l'encontre du marché de communication à 6 lots. Ainsi, l'article 6.3 du règlement de consultation prévoit que « la personne responsable du marché pourra auditionner les candidats les mieux classés, dans la limite de six maximum ». Cette disposition pertinente est d'une rédaction ambiguë car, s'appliquant à un marché à 6 lots, elle réduit la négociation à un seul candidat par lot.

Des incohérences illustrent l'absence de contrôle du document avant sa validation. Ainsi l'article 7 du cahier des charges renvoie, en ce qui concerne le prix, à l'article 11. Or ce dernier concerne l'admission des prestations et non le prix. Par ailleurs, l'article 14.2 (« Avance forfaitaire ») prévoit une avance qualifiée de forfaitaire. Or, la notion d'avance forfaitaire n'existe plus dans le code des marchés de 2006, applicable au cas d'espèce. Désormais, c'est une avance que l'on peut qualifier de strictement contractuelle qui s'applique²¹. Les auditeurs s'interrogent par ailleurs sur les raisons qui font que seul le lot 5 pouvait bénéficier d'une avance égale à 30% du prix de la prestation²².

Un même constat s'impose pour certaines dispositions du marché d'étude sur les films. L'article 7.1 du règlement de consultation fixe la durée de validité des offres des candidats à 180 jours à compter de la date limite de remise des offres. Comme cette dernière est fixée au 14 septembre 2007, l'offre du candidat vaut jusqu'au 11 mars 2008. Toutefois, l'étude, objet du présent marché, devant être remise au plus tard le 14 novembre 2007, cette disposition est mal adaptée. L'article 8.2 du règlement de consultation indique que les offres seront examinées sur la base de deux critères. L'article 8.3 fait état, lui, de trois critères²³.

²¹ L'article 87-5 du code des marchés publics de 2006 dispose que « le marché peut prévoir le versement d'une avance dans les cas où elle n'est pas obligatoire ».

²² Les auditeurs signalent que l'attributaire de ce lot a renoncé au bénéfice de cette avance.

²³ « ...Le marché sera attribué par la personne responsable du marché, après négociation, à l'offre la mieux classée au regard des trois critères ci-dessus. »

De même, l'avis d'appel public à la concurrence du marché du site extranet des décors indique que le marché « ne comporte pas de variante, conformément à l'article 35 II 6° du code des marchés publics ». Or ce dernier article ne concerne en aucun cas les variantes au marché public.

Proposition 13 - *Instituer une procédure de vérification et de contrôle systématique des pièces de marché, au-delà d'un certain seuil à définir.*

3.4. De l'analyse des offres au choix du titulaire

Les offres reçues, dans le cadre des marchés formalisés, font l'objet d'un enregistrement dans un tableau récapitulatif. Les récépissés individuels figurant dans les dossiers de marchés sont uniquement signés par le candidat. Ils devraient l'être par la mission cinéma qui atteste, par ce moyen²⁴, un dépôt effectué dans les délais prévus par le règlement de consultation.

On signalera par ailleurs que, dans le dossier du marché d'étude sur les films à Paris, seuls figurent 4 récépissés alors que le tableau récapitulatif des offres fait état de 7 offres déposées. Il en est de même dans le marché de communication à 6 lots dans lequel le récépissé d'un candidat fait défaut.

3.4.1. Le recours récent à la commission interne des marchés

La compétence des commissions internes des marchés a été fixée en 2004 par délibération du Conseil de Paris²⁵. Il lui revient notamment de « donner son avis sur l'attribution des marchés de fournitures, de services et de travaux passés selon une procédure adaptée, dont le montant est inclus dans les seuils compris entre 90.000 et 210.000 euros HT, des marchés subséquents à un accord-cadre supérieurs au seuil de 90.000 euros HT et des marchés passés en application de l'article 30 des marchés publics supérieurs au seuil de 90.000 euros HT ».

L'article premier de l'arrêté du 17 septembre 2004 portant création et composition d'une commission interne des marchés au secrétariat général de la Ville de Paris détaille cette compétence pour les marchés passés selon une procédure adaptée chargeant cette commission de « dresser la liste des candidatures, proposer à la P.R.M. les candidats invités à négocier, ouvrir les offres et dresser le procès-verbal, entendre le résultat des négociations et proposer à la P.R.M. un attributaire ».

Sur la période auditée, 3 procédures concernant des marchés passés selon une procédure adaptée ont été soumis à l'avis de la commission interne des marchés alors même qu'elle était incompétente pour ce faire compte tenu du montant des marchés concernés inférieur à 90 000€ HT. Cette pratique très récente n'est pas irrégulière. Elle procède, par précaution, d'un souhait du secrétaire général de recueillir, pour ces marchés, l'avis collectif des membres de la commission avant de prendre sa décision.

Proposition 14 - *Préciser les critères pour lesquels un marché est soumis à l'avis de la commission interne des marchés du secrétariat général.*

²⁴ Ou, a minima, avec un contreseing indiquant une date certaine.

²⁵ Délibération AJ-2004-002 des 5 et 6 avril 2004.

3.4.2. Des barèmes de notation non pertinents

L'article 1^{er} du code des marchés publics dans sa version de 2004 indique que « quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures »²⁶.

Selon le juge communautaire, « cette obligation de transparence...consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture du marché des services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication »²⁷. Elle conduit les services à faire connaître aux candidats les critères de sélection des offres que la personne responsable des marchés utilisera.

3 marchés sur 13 n'indiquent pas aux candidats les critères permettant, en toute transparence, de juger leurs offres. Il en est ainsi, en 2006, pour le marché la bande annonce « 3 jours, 3 euros » et, en 2007, pour deux marchés l'un concernant la finalisation d'un site internet « Parisfilm », l'autre relatif à la mise à jour, l'animation éditoriale et la gestion du site « monpremierfestival.org ».

Le critère prix est dans près de la moitié des cas le critère principal. Les autres critères sont essentiellement les « qualités créatives et techniques du candidat » (5 fois), la compréhension de la démarche et/ou du contexte (2 fois)²⁸, Par ailleurs, dans le marché d'étude sur les films à Paris, un critère est composé de sous éléments hétérogènes (« La compréhension par le candidat de la démarche envisagée et notamment, la capacité d'analyse des données et les dix films qui seront proposés pour la seconde partie de l'étude »). Une plus grande transparence impliquerait dans ce cas le recours à des critères homogènes.

En outre, les auditeurs ont relevé dans la consultation du marché sur la recherche de partenariat lancée en 2006 le caractère peu lisible du critère « réactivité ». Une rédaction plus explicite de ce critère aurait été souhaitable.

Proposition 15 - Définir et publier les critères de jugement des offres.

3.4.3. Des possibilités de négociation insuffisamment utilisées

Le code des marchés publics a ouvert de nouvelles possibilités de négociation, notamment en élevant le niveau des seuils des marchés passés en la forme adaptée. La Ville de Paris a relayé cette possibilité par une volonté affichée de faire de la négociation un outil banalisé de la politique d'achats. Ainsi, par note du 2 février 2005, le secrétaire général de la Ville de Paris invitait les services à engager une négociation chaque fois que le code des marchés publics le permettait, et « en particulier pour tous les marchés à procédure adaptée (article 28), à procédure allégée (article 30) et pour tous les marchés négociés (article 35) ».

²⁶ L'article 1^{er} du code des marchés publics dans sa version 2006 est identique : « Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures... »

²⁷ CJCE, 7/12/2000 « Telaustria » ; CJCE 3/12/2001 « Ben Moustén Vestergaard ».

²⁸ Les autres critères sont les références du soumissionnaire (1 fois), l'expérience et la capacité à exécuter (1 fois), la réactivité (1 fois), la compréhension par le candidat de la démarche envisagée et notamment, la capacité d'analyse des données et les dix films qui seront proposés pour la seconde partie de l'étude (1 fois).

Lorsque la possibilité d'une négociation figure expressément dans le règlement de consultation, on constate qu'à la mission cinéma, elle s'accompagne toujours d'une présélection des candidats²⁹ permettant de concentrer la négociation sur les candidats dont les offres sont jugées les plus pertinentes.

Néanmoins, cette négociation apparaît assez théorique. En effet, cette possibilité n'a pas été utilisée notamment pour le marché de communication à 6 lots. Par ailleurs, lorsque la mission cinéma auditionne les candidats pré sélectionnés, l'audition n'est utilisée que pour préciser certains points, non pour négocier notamment les prix. Tel est le cas de l'audition de 4 candidats effectuée dans le cadre du marché sur les films à Paris et de l'audition du seul candidat au marché du site extranet des décors.

Proposition 16 - Recourir plus systématiquement à la négociation.

3.4.4. Observations relatives à l'analyse des offres de 3 marchés

I. Le marché relatif au site extranet des décors

Le règlement de consultation a défini trois critères de jugement des offres : la pertinence de la proposition et de la compréhension du contexte et des prestations attendues (40%), le prix (40%), l'expérience et la capacité à exécuter les prestations attendues (20%).

Le rapport d'attribution de la commission interne des marchés³⁰ n'explicite pas la méthode de notation retenue pour le prix. Il est laconiquement précisé que l'offre étant « proche du montant maximal, la note est de 4/8 ».

A contrario, pour les autres critères, les barèmes sont clairs et bien justifiés. Ainsi, en ce qui concerne l'expérience et la capacité à exécuter les prestations attendues, l'échelle retenue est de 0 à 4, en comptant 0.5 point pour chaque mission réalisée par le candidat en matière de sites audiovisuels de décors.

II. Le marché d'une étude sur des films à Paris

L'article 8-1 du règlement de consultation dispose que « le prix proposé par les candidats ne pourra en tout état de cause être supérieur au prix global plafond de 30 000 euros HT ». Les offres supérieures à 30 000 € doivent donc être éliminées pour non-conformité. Il est dans ces

²⁹ L'article 8-3 du règlement de consultation du marché sur la conception et la réalisation d'une étude sur la distribution et l'exploitation des films à Paris : possibilité d'auditionner les candidats les mieux placés (5 au maximum) et de négocier. L'article 6.3 du règlement de consultation du marché relatif à la conception, la réalisation photogravure, l'exécution de visuels publicitaires, l'impression de documents de communication et la recherche de partenaires et relations presse pour la communication générale de la mission cinéma, les parcours cinéma dans Paris, l'opération de promotion « 3 jours, 3 euros » et le festival « Mon premier festival », et l'opération « Education au cinéma ». Art. 6-3 du règlement de consultation du marché Conception et réalisation d'un site extranet dédié aux professionnels sur les décors audiovisuels à Paris et production des contenus du site possibilité d'auditionner les candidats les mieux placés (6 au maximum) et de négocier par la PRM.

³⁰ On remarquera que le rapport d'attribution de la commission interne des marchés du 1^{er} décembre figurant au dossier n'est pas signé.

conditions illogique non seulement de noter ces offres, mais encore de les noter différemment selon les montants proposés³¹.

En outre, la notation du critère prix est peu sélective car tronquée. En effet, en tenant compte de la notation des offres non conformes, l'échelle de notation est de 6 points (de 5 à 10). Le critère prix paraît peu transparent. En effet, il n'existe aucune explication justifiant le barème utilisé. Lorsque les offres sont d'un montant inférieur à 24K€, elles peuvent indifféremment être notées « 9 ou 10/10 », sans aucune explication.

Quant au critère « technique », il repose sur une échelle de valeur (très satisfaisant, satisfaisant, intéressant, moyen et insuffisant). La notation s'échelonne de 2 à 10/10. Pour chaque appréciation, la notation se fait par tranche de note de 3 points³². Or, chaque tranche contient des limites inférieure et supérieure communes avec une autre tranche. Il eut été préférable d'éviter ce chevauchement, par construction peu opératoire.

III. Le marché de communication à 6 lots

A. Remarques générales

▪ **Le critère prix**

Le règlement de consultation contient, pour tous les lots, une disposition relative au prix plafond. L'article 6.2 du règlement de consultation indique en effet que « les prix proposés par les candidats pour chacun des lots ne pourront en tout état de cause être supérieurs au prix plafond global indiqué pour chacun des lots³³ ».

Or, le barème de notation utilisé dans chaque lot prévoit de noter les offres financières supérieures au plafond. Ces offres auraient dû être déclarées non conformes et ne pas faire l'objet d'une note particulière. Cette situation n'est pas exceptionnelle : elle représente 83 % des candidats dans le lot n°5, 80 % des candidats dans les lots n° 4 et 5, et 50 % des candidats pour les lots n° 2 et 6³⁴.

Par ailleurs, le barème de notation utilisé pour classer les candidats dont les offres sont inférieures ou égales au montant plafond hors taxe est relativement écrasé, l'éventail étant finalement de 5 à 10.

Ce barème semble parfois peu réaliste quand sont mises en regard la tranche de prix et la note attribuée. Ainsi, pour obtenir 10 sur 10 dans le lot n°1, il faut faire une offre de moins de 400 € HT. Il paraît difficile de concevoir raisonnablement que la communication générale de la mission cinéma soit de 400 € HT sur une durée de 18 mois.

Par ailleurs, le barème de prix est mal réparti car il attribue une même note à des candidats aux offres financières parfois assez éloignées. Ainsi, pour le lot n°2, deux entreprises sont

³¹ Le barème prévoit d'attribuer des notes de 2, 3 ou 4 sur 10 selon les montants des offres au-delà du prix plafond.

³² Très satisfaisant note de 8 à 10 ; satisfaisant note de 6 à 8 ; intéressant note de 4 à 6 ; moyen note de 2 à 4 ; insuffisant note de 2 à 0.

³³ Le prix plafond HT de chaque lot est de 2.500 € (lot 1), 20.000 € (lot 2), 1.300 € (lot 3), 7.000 € (lot 4), 15.000 € (lot 5), 1.200 € (lot 6).

³⁴ 4 candidats sur 5 pour le lot 1, 3 candidats sur 6 pour le lot 2, 5 candidats sur 6 pour le lot 3, 3 candidats sur 6 pour le lot 4 et 4 candidats sur 5 pour le lot 6.

notées 10/10 pour des offres financièrement très différentes : 16 050€ pour l'une et 12 350€ pour l'autre, soit un écart de 23%.

Enfin, il n'existe aucune explication qui justifie le barème retenu. On constate ainsi, sans explication, que, dans le lot n°1, les écarts en euros ne sont pas proportionnels aux écarts de notes : tranche de 100 € pour la tranche notée 5/10 et 500 € pour les toutes les autres tranches.

▪ **Le critère « valeur technique »**

Sous le terme générique de « valeur technique » sont regroupés les éléments relatifs aux qualités créatives et techniques du candidat et à la compréhension des enjeux de la démarche et la stratégie proposée.

La lecture du procès-verbal de la commission interne des marchés du 16 mars 2007 montre que, sur ce critère, le jugement des offres se fait par rapport aux références et à la signature graphique des candidats, ce qui est cohérent par rapport aux éléments fournis par les candidats dans l'enveloppe « offre ». Cette analyse s'apparente davantage à un examen des candidatures. Il n'y en effet pas d'analyse des propositions des candidats par rapport à l'objet de la consultation pour chaque lot. Il faut néanmoins remarquer que le montant de certaines prestations ne permettait sans doute pas d'exiger un projet finalisé. Mais, une note détaillée aurait pu servir de support.

Selon ce procès-verbal, le critère « valeur technique » est noté sur une échelle de 1 à 10. En réalité le barème n'utilise que 3 notes résultant de trois appréciations générales : 7 pour « bonne », 5 pour « moyen » et 3 pour « passable ». C'est donc un barème plus sélectif que celui utilisé pour le critère prix.

La notation de ce critère est justifiée par une appréciation motivée écrite. Or, la motivation littérale des notes attribuées à un candidat est uniforme quel que soit le lot. En effet, les observations faites sur chaque candidat du lot 1 (Communication générale de la mission cinéma) sont strictement identiques pour le lot 2 (Parcours cinéma) et pour le lot 3 (Opération « 3 jours, 3 euros »). Les objectifs de communication n'étant strictement pas les mêmes pour ces lots, des explications plus adaptées à l'objet du lot auraient été souhaitables.

B. Les observations spécifiques sur les lots 4, 5 et 6

▪ **Les attributions des lots 4 et 6**

Pour le lot n°4, les auditeurs ont constaté que le barème utilisé n'était pas cohérent avec ceux utilisés, pour le critère prix, pour les autres lots. En effet, le montant plafond de ce lot (7 000€ HT) ne correspond pas ici à une limite supérieure d'une tranche de prix : il est compris dans la tranche 6 900 à 7 500 €. Cette singularité n'est pas justifiée dans le rapport.

Ce barème a par ailleurs pour conséquence d'attribuer une note identique à deux soumissionnaires alors que l'un a présenté une offre supérieure au plafond. En effet, le candidat qui a présenté une offre de 7 000 € HT obtient la même note que le candidat dont l'offre est de 7 500 € HT, montant supérieur au plafond.

Cela étant, l'article 6.2 du règlement de consultation indique que « les prix proposés par les candidats pour chacun des lots ne pourront en tout état de cause être supérieurs au prix plafond global indiqué pour chacun des lots ». Or le candidat retenu a une offre supérieure au prix plafond : 7 500 € HT contre 7 000 € HT. Dans ces conditions, le lot n°4 n'a pas été attribuée conformément à ce que prévoyait le règlement de consultation.

Il en est de même, pour le lot n°6, dont le plafond est fixé à 1 200 € HT. Or, le candidat attributaire de ce lot avait présenté une offre de 2 500 € HT, supérieure de plus de 108 % au plafond. Dans ces conditions, ce lot n'a pas été attribué conformément à ce que prévoyait le règlement de consultation

▪ ***Le non suivi des critères d'attribution pour le lot 5***

Le critère retenu dans le rapport d'attribution de la commission interne des marchés n'est pas conforme à celui annoncé dans le règlement de consultation. En effet, ce dernier indique que le critère 2 est la « compréhension des enjeux de la démarche et (la) stratégie proposée » alors que le rapport retient : « les qualités créatives et techniques du candidat ».

En outre, la motivation de la note attribuée au seul candidat est « Excellentes références dans le domaine de la communication et dans la recherche de partenariats ». Cette appréciation très synthétique est également différente du critère énoncé dans le règlement de consultation.

4. DE NOMBREUSES ANOMALIES DANS L'EXECUTION DES DEPENSES

Afin de contrôler l'exécution des dépenses de la mission cinéma, l'Inspection générale a procédé à l'examen des dossiers de 279 dossiers de pré-mandatement archivés par le service comptable du secrétariat général.

Le contrôle des dossiers de pré-mandatement a été réalisé en vérifiant le respect de trois référentiels :

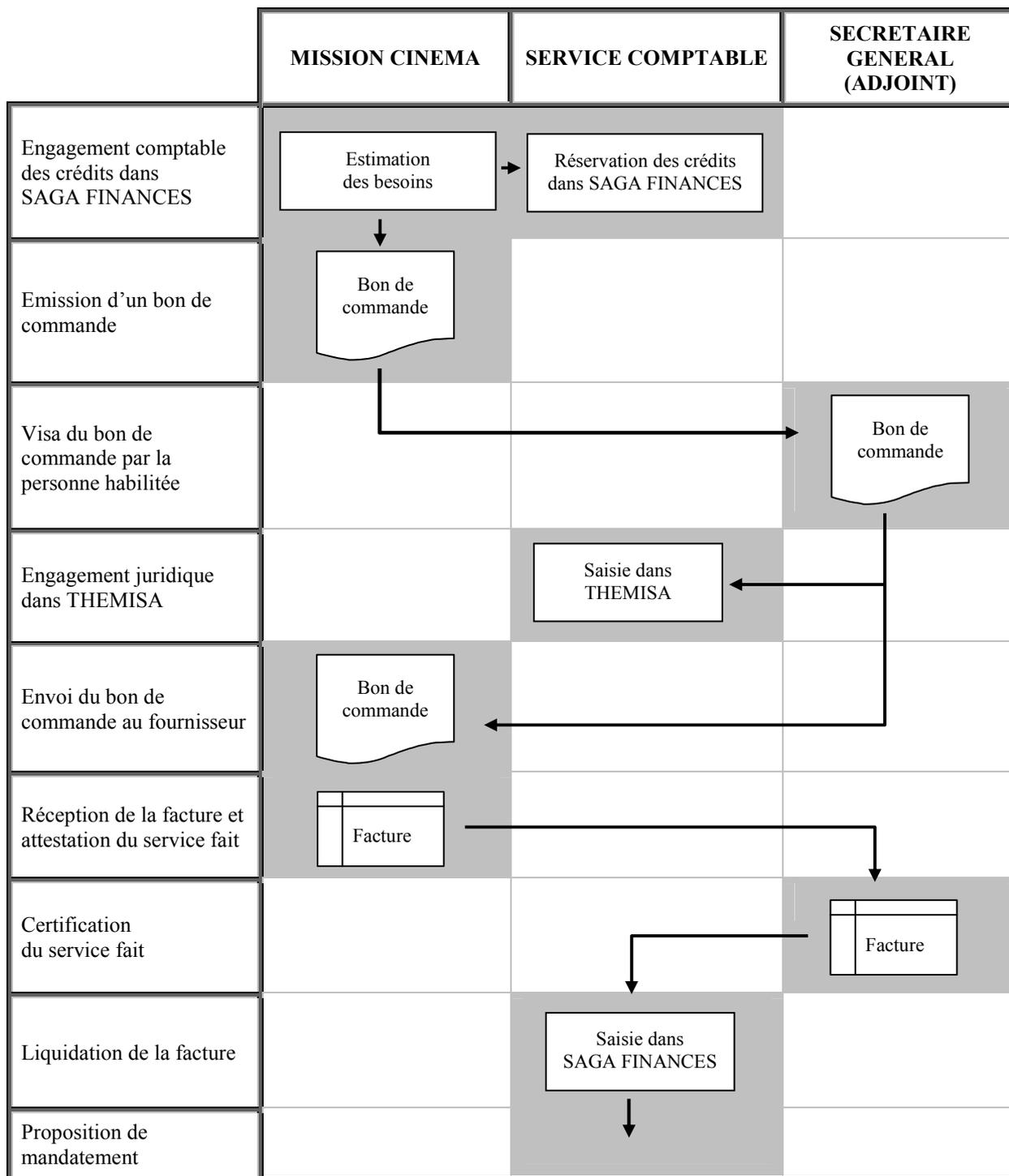
- le respect des dispositions réglementaires applicables en matière de comptabilité publique ;
- le respect des délégations de signature applicables aux entités du secrétariat général ;
- le respect de procédures de la Ville de Paris.

Un quatrième référentiel aurait pu être utilisé par l'Inspection générale : le guide des procédures d'exécution budgétaire et comptable applicables au secrétariat général. Or, il n'existe aucun document de référence (note, fiche descriptive, etc.) pouvant en tenir lieu.

Proposition 17 - Mettre en place, en collaboration avec le service comptable du secrétariat général, une procédure écrite d'exécution des dépenses.

Par conséquent, ces procédures ont été reconstituées a posteriori. Le tableau ci-après présente le schéma des procédures d'exécution telles qu'elles devraient être appliquées compte tenu de l'organisation actuelle du secrétariat général et des délégations de signature existantes.

Procédures cibles d'exécution



En référence à ce schéma, l'Inspection générale a relevé plusieurs types d'anomalies qui constituent des dysfonctionnements réels. Six catégories d'anomalies ont été répertoriées :

- le bon de commande est inexistant ;
- le bon de commande est incomplet (non daté et/ou sans objet et/ou non signé par la personne habilitée) ;

- le bon de commande est postérieur à la facture ;
- la facture est inexistante ;
- la facture ne comporte pas d'attestation du service fait ;
- autres anomalies.

Sur les 279 dossiers de pré-mandatation contrôlés, 67% en nombre présente au moins une anomalie pour la période 2005-07.

Fréquence des anomalies constatées

	2005	2006	2007	Total
Nombre de dossiers de prémandatement comportant au moins une anomalie	80	43	65	188
Soit en % du nombre de dossiers examinés	87%	52%	63%	67%

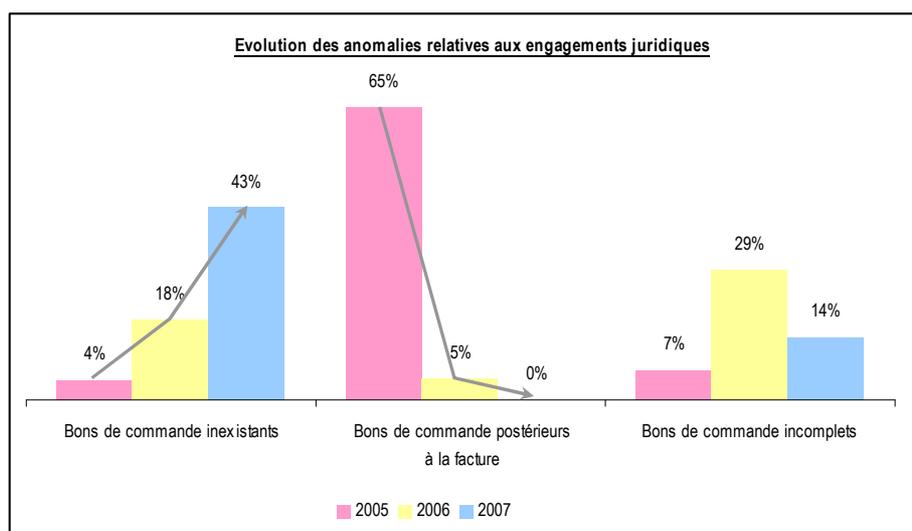
L'évolution sur la période 2005-2007 montre une nette tendance à l'amélioration à partir de l'année 2006. Cependant, l'analyse par nature d'anomalie met en évidence que cette amélioration relève davantage d'une modification des pratiques de commande que d'un réel progrès dans la gestion de l'exécution des marchés.

Nombre d'anomalies constatées par type d'anomalie

	2005			2006			2007			TOTAL		
	Nbre de dossiers	En % du nbre	Montant total mandaté	Nbre de dossiers	En % du nbre	Montant total mandaté	Nbre de dossiers	En % du nbre	Montant total mandaté	Nbre de dossiers	En % du nbre	Montant total mandaté
Bons de commande inexistant	4	4%	43 678	15	18%	133 946	45	43%	68 615	64	23%	246 240
Bons de commande incomplets	6	7%	13 245	24	29%	59 848	15	14%	35 735	45	16%	108 828
Bons de commande postérieurs à la facture	60	65%	389 699	4	5%	19 167	0	0%	0	64	23%	408 866
Factures inexistantes	1	1%	87	4	5%	34 006	0	0%	0	5	2%	34 094
Absence d'attestation du service fait	63	68%	348 644	2	2%	1 800	2	2%	2 895	67	24%	353 338
Autres anomalies	3	3%	23 345	1	1%	10 764	5	5%	53 238	9	3%	87 347

En effet, deux tendances sont clairement identifiables :

- A partir de 2006, le nombre de bons de commande postérieurs à la facture et assimilables à des bons de commande de régularisation décroît très sensiblement, pour disparaître, passant de 60 en 2005 à 0 en 2007.
- Néanmoins, cette baisse est parallèle à l'augmentation significative du nombre de bons de commande inexistant, qui passe de 4 en 2005 à 45 en 2007.



En revanche, une nette amélioration est constatée en ce qui concerne l'absence d'attestation de service fait sur la facture qui passe de 68% des dossiers de pré-mandatement contrôlés en 2005 à 2% en 2007.

Les anomalies figurant dans la rubrique « autres anomalies » révèlent plusieurs types de dysfonctionnement :

**Détail des anomalies figurant
dans la rubrique « Autres anomalies »**

Nature de l'anomalie	Nombre de dossiers de pré-mandatement	Commentaires
Engagement juridique signé par une personne non habilitée ³⁵	3	<i>L'engagement juridique est signé par un agent de la mission cinéma qui n'a pas compétence pour engager la Ville de Paris.</i>
Non-conformité entre l'engagement juridique et la facture	2	<i>1. La prestation réalisée est inférieure en quantité à la prestation stipulée sur le devis, alors que les montants sont les mêmes. 2. La désignation de la prestation figurant sur le bon de commande ne correspond pas à la prestation réalisée telle qu'elle figure sur la facture.</i>
Absence de justificatif de la dépense	2	<i>La dépense concerne des frais de restaurant qui ne sont pas justifiés par les factures correspondantes, malgré l'existence d'un certificat administratif.</i>
Facture dont l'objet est imprécis	1	<i>La facture émise par le prestataire ne comporte pas avec suffisamment de précision l'objet de la prestation facturée.</i>

Trois dossiers de pré-mandatement ont en outre appelé l'attention de l'Inspection générale :

- La facturation à hauteur de 10 764 € de « frais de participation à la soirée d'avant première » d'un film en date du 20 juillet 2006 par la société de production et de distribution du film concerné ;

³⁵ Quelque soit le montant des marchés, la délégation de signature est réservée au seul secrétaire général et au secrétaire général adjoint en cas d'absence ou d'empêchement (arrêtés du 3 avril 2001 modifiés par les arrêtés des 11 juillet 2001, 17 septembre 2004 et 6 juillet 2006).

- La facturation à hauteur de 11 960 € de « frais de participation au lancement » d'un film et « à la soirée officielle du film » en date 12 septembre 2007 par la société de production et de distribution du film concerné ;
- La facturation d'une « publicité Mon Premier Festival comportant un encart de 16 pages » en date du 8 novembre 2007 par une régie publicitaire.

Les deux premières factures constituent une forme de subvention versée par une collectivité à une société commerciale. En effet, la participation à une soirée d'avant-première ou de lancement d'un film ne peut être considérée comme un achat de prestations répondant à la satisfaction d'un besoin. Il est à cet égard surprenant que ces deux opérations aient donné lieu à l'émission d'un bon de commande par la mission cinéma.

Concernant l'insertion d'un encart publicitaire dans le magazine hebdomadaire d'un grand quotidien, le bon de commande émis par la mission cinéma fait état de l'achat d'espace publicitaire pour un montant de 31 481,20€ HT. Or, la facture révèle une opération plus complexe que le simple achat d'espaces publicitaires. En effet, les prestations facturées comprennent :

- d'une part, la rédaction d'un guide relatif à l'opération « Mon premier festival » par un journaliste du quotidien ;
- et, d'autre part, la publication de ce guide et la réalisation - insertion d'une publicité annonçant la manifestation dans le magazine.

Il apparaît que la rédaction du guide a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre le quotidien et la mission cinéma consistant dans la mise à disposition gratuite du journaliste. Cette prestation est évaluée à 46 778,80€ HT. Au total, l'opération de promotion de « Mon premier festival » s'élève donc à 78 260€ HT. Elle englobe des prestations de conception - réalisation de supports de communication et de publicité qui auraient du faire l'objet d'une mise en concurrence.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES PROPOSITIONS

CARTOGRAPHIE DES ACHATS

Création et mise à jour d'une base de données des marchés notifiés par la mission cinéma (*proposition 1*).

Mise en place d'une organisation garantissant l'archivage exhaustif en un lieu unique des dossiers de marché et des pièces de consultation (*proposition 4*).

Définition des critères pour lesquels un marché est soumis à l'avis de la CIM SGVP (*proposition 14*).

ORGANISATION

ESTIMATION DES BESOINS PROGRAMMATION DES ACHATS

Production d'un document de programmation pluriannuel des besoins (*proposition 6*).

Examen des modes de computation des besoins les plus adaptés à l'activité de la mission cinéma (*proposition 7*).

Possibilité de lancer une consultation d'achats d'espaces publicitaires avec les régies représentant une part significative des dépenses (*proposition 2*).

Respect strict de la liste des documents à demander aux candidats, fixée par arrêté (*proposition 11*).

Recours à l'estimation financière des besoins dans les dossiers de consultation plutôt qu'au montant budgétaire plafond (*proposition 5*).

Instauration d'une procédure de vérification et de contrôle systématique des pièces de marché, au-delà d'un certain seuil (*proposition 13*).

ELABORATION DES DOSSIERS DE CONSULTATION

PASSATION DES MARCHES

Avis de la CIM SGVP pour le recours à l'article 35 II 6° du CMP (*proposition 9*).

Adaptation de la forme des prix à la nature du marché (*proposition 12*).

Adaptation de la stratégie d'allotissement à la nature des achats et à la structure du marché fournisseur (*proposition 8*).

Définition et publication systématique des critères de jugement des offres (*proposition 15*).

Recours plus systématique à la négociation (*proposition 16*).

Respect des règles applicables aux avenants (*proposition 10*).

Mise en place d'une procédure écrite d'exécution des dépenses (en collaboration avec le service comptable du SGVP (*proposition 17*).

EXECUTION DES MARCHES

PILOTAGE

Mise en place d'un tableau de bord de suivi budgétaire et opérationnel des principales opérations (*proposition 3*)

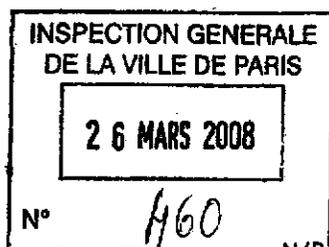
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

(Classement alphabétique)

-, chargée de mission au secrétariat général,
-, secrétaire général de la Ville de Paris,
-, déléguée de la mission cinéma,
-, mission cinéma,
-, responsable du service comptable du secrétariat général,
-, mission cinéma.

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Réponse du Secrétaire Général en date du 20 mars 2008



N/Ref :

Paris, Le 20 mars 2008

NOTE à l'attention de :

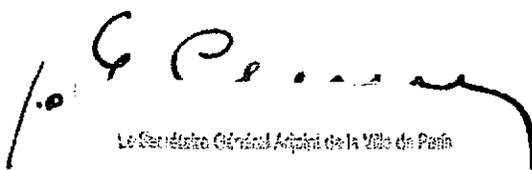
**Madame [nom],
Directrice de l'Inspection Générale**

Objet : Rapport provisoire d'audit de la fonction achats - marchés à la Mission Cinéma du Secrétariat Général.

En réponse à votre note du 12 février dernier transmettant le rapport provisoire visé en objet, je souhaite apporter les remarques suivantes :

- 1/ Comme l'indique le rapport dans son introduction, il convient de rappeler que l'audit ne porte que sur 4,5 % du budget annuel de la Mission Cinéma, la très grande majorité des dépenses étant en effet constituées de subventions de fonctionnement, d'équipement et des frais de remboursement de l'opération « 3 jours – 3 euros ».
- 2/ Le Secrétariat Général ne peut que souscrire aux remarques tant de fond que de forme concernant le fonctionnement achat – marché de la Mission Cinéma, même s'il nous semble que des progrès importants ont été accomplis depuis 2006 en lien avec les chargés de mission juridiques du Secrétariat Général ([nom] et [nom]) et le service de la comptabilité ([nom]), ainsi qu'avec les services de la Direction des Affaires Juridiques systématiquement sollicités.
- 3/ Enfin, le recrutement d'un cadre A envisagé au sein du bureau budgétaire et comptable du Secrétariat Général est de nature à sécuriser au mieux les achats et marchés de la Mission Cinéma.

Tels sont les éléments dont je souhaitais vous faire part.


Le Secrétaire Général Adjoint de la Ville de Paris