

Exemplaire n°

RAPPORT
**AUDIT DES ACHATS HORS MARCHÉ DES DIRECTIONS OPERATIONNELLES
ET DES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT**

- Mai 2021 -

N° 20-03

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur général

[.....], Attachée hors classe

[.....], Attachée principale

Précédents rapports de l'Inspection Générale sur un sujet voisin

Audit de la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement
(Rapport n° 10-27, janvier 2012)

Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande
(Rapport n° 11-23, avril 2013)

Audit des marchés à procédure adaptée
(Rapport n° 17-18. Juillet 2017)

Audit sur le détail des économies permises par la direction des achats depuis sa création puis sa fusion avec la direction des finances
(Rapport N° 15-07 novembre 2015)

Audit sur la gestion déléguée des crédits
(Rapport N° 15-15 juillet 2016)

Guide de l'audit des achats (étude AXES Management sous pilotage IG/VP)
(avril 2005)

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION	6
1. LE CONTEXTE COMPTABLE	7
1.1. Historique du processus : de la mise en place d'ALIZE aux contrats de service	7
1.2. Une méthodologie adaptée à la crise sanitaire.....	9
1.2.1. Des recommandations émises dans des rapports antérieurs.....	10
1.2.2. Un guide d'audit des achats.....	13
2. DES DONNÉES VASTES POUR UNE NOTION FLOUE	14
2.1. Seuils légaux.....	14
2.1.1. Quelques rappels de notions	14
2.1.2. Les principales modalités de passation d'un marché public.....	14
(Validité des montants jusqu'à l'exercice 2019 inclus).....	14
2.2. Les éléments mis à disposition de l'équipe de mission.....	15
2.3. L'utilisation du terme « hors marché »	16
2.4. Les données transmises par la DFA interrogent	17
2.5. La recherche d'un périmètre d'analyse plus circonscrit	17
2.5.1. Exclusion de certains comptes budgétaires.....	17
2.5.2. Constats et explications.....	19
2.5.3. Exclusion de certains tiers créanciers	20
2.5.4. Périmètre retenu pour le travail d'analyse de l'IG.....	20
3. UNE PROPORTION D'ACHATS HORS MARCHÉ RELATIVEMENT FAIBLE, MAIS NON NÉGLIGEABLE EN VALEUR ET INÉGALEMENT RÉPARTIE	22
3.1. Une baisse de la part des achats hors marché en directions opérationnelles.....	22
3.2. Une part et un volume d'achats hors marché stables en mairies d'arrondissement .	26
.....	26
4. QU'ACHÈTE-T-ON SUR BON DE COMMANDE SIMPLE ?	29
4.1. Les différentes approches permettant de cerner l'achat	29
4.1.1. L'approche par CPV	29
4.1.2. L'approche par nature d'achats	30
4.1.3. L'approche par compte budgétaire	30
4.2. L'approche par catégories d'achats.....	33
5. DES CATÉGORIES D'ACHAT SE DÉTACHENT	34
5.1. En directions opérationnelles	34
5.2. En mairies d'arrondissement.....	36
5.3. Les limites de l'analyse sont aussi des limites de contrôle interne	38
6. L'APPROCHE PAR FOURNISSEUR : A QUI ACHÈTE-T-ON ?	40

7.	PRATIQUE ACTUELLE DES SEUILS ET CONTRATS DE SERVICE	44
7.1.	Les principales modalités de passation d'un marché public depuis janvier 2020 .	44
7.2.	La loi ASAP	44
7.3.	L'exploitation par l'IG des seuils actuels et à venir	45
7.4.	Seuils de pratique interne tels qu'inscrits dans les contrats de service entre la DFA et les DO	47
7.5.	Les contrats de service : un outil d'homogénéisation des pratiques d'achat	49
7.5.1.	Les contrats de première génération	49
7.5.2.	Les contrats de la deuxième génération	51
8.	UN CONTRÔLE INTERNE À REFONDER	54
8.1.	Les causes apparentes des achats sur bon de commande simple	55
8.2.	Des risques résiduels qu'on ne peut ignorer, ni en l'état des choses, quantifier .	56
8.3.	Les modalités d'un contrôle interne efficace	57
8.4.	La maîtrise des risques.....	60
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	61
	TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	63
	LISTE DES ANNEXES	66

NOTE DE SYNTHÈSE

L'Inspection générale a été chargée, au titre des travaux de l'exercice 2020, d'une mission d'audit des achats hors marché des directions opérationnelles et des mairies d'arrondissement.

La Ville s'est engagée depuis plusieurs années dans une démarche de rationalisation des achats et de centralisation des besoins. Ce travail de fond, piloté essentiellement par la sous-direction des achats, doit permettre non seulement de sécuriser les procédures mais également d'améliorer la performance de l'achat. Dans ce contexte, le DFA souhaite disposer d'une étude quantitative et qualitative des achats hors marché de la collectivité, directions opérationnelles et mairies d'arrondissement qui devrait permettre de comprendre les raisons de ces pratiques, de mieux identifier les besoins, d'adapter les méthodes de travail et mettre en place les mécanismes et dispositifs adaptés.

Les conditions d'échange durant le confinement (débuté le 16 mars 2020, moins d'une semaine après la réception des bases de données) n'ont pas permis les échanges utiles pour cerner les préoccupations des commanditaires et définir les axes de travail en commun. Le contexte du renouvellement du Conseil de Paris et des conseils d'arrondissement ajoutant aux difficultés pour la partie consacrée aux ESA (États spéciaux d'arrondissement), les rapporteurs ont pris le parti de travailler sur la totalité de la base des transactions ALIZE pour les trois années sous revue, en éliminant, sur des critères justifiés, les opérations ne pouvant pour des raisons objectives être traitées dans le cadre de marchés (dépenses de personnel, achats de terrain, aide sociale à l'enfance, subventions, mouvements d'ordre...)

Ce choix conduit à analyser 13% des 9,95 milliards d'euros de dépenses mandatées hors taxe par la collectivité pour l'année 2019. Il en résulte que 91% des dépenses s'exécutent sous marché et 9% (soit 115 millions) sous bon de commande simple dit « hors marché ».

Au vu du « faible » poids relatif des achats hors marché à la ville (115 M€, soit 9% des achats sur l'année 2019, sur la base du périmètre d'analyse retenu par l'IG), la problématique de ce mode de transaction n'apparaît pas être un enjeu financier stratégique de la direction des finances et des achats, garante de la sécurisation juridique des marchés formalisés. Les achats sous les seuils, souvent de faibles montants unitaires et autorisés par le code des marchés publics, ne font pas l'objet d'une réflexion à l'échelle de la collectivité. Ainsi aucune note d'instruction administrative relative aux modalités de l'achat n'est communiquée aux cellules achats/marchés des directions opérationnelles ou des mairies d'arrondissement, la création d'un board des achats stratégiques, récemment constitué, ne prévoit pas à ce jour d'aborder la notion d'achats hors marché. On peut également noter le manque d'actualisation des informations structurantes sur l'intranet Ville dédié au métier de l'achat, même si les listes des marchés actifs sont bien régulièrement mises à jour sur cet espace. Le volume d'information manquante dans l'application de gestion comptable et financière est non négligeable : la nature des marchés (fournitures, services, travaux) et les catégories d'achats ne sont pas systématiquement renseignées dans ALIZE et ne semblent pas faire l'objet de reprise de saisie a posteriori. La notion de catégorie d'achats est pourtant présentée aux usagers parisiens, via l'Open data de la Ville, comme élément structurant.

Ces constats conduisent la mission à inciter la Ville à se doter d'outils de contrôle interne ciblés dont la construction sera discutée et établie avec les directions et les mairies afin de s'accorder sur une base commune de contrôles a posteriori définis et cadencés de concert. Ce travail collaboratif assumé sera de nature à stimuler les échanges entre les acteurs du réseau des achats, à assoir la légitimité des instructions données par la DFA permettant d'assurer un accueil attentif aux consignes de bonne pratique et à lui ouvrir la

possibilité d'intervenir auprès des services acheteurs pour assister ou alerter dès lors que des contrôles de cohérence révéleraient des anomalies.

INTRODUCTION

L'Inspection générale a été chargée, au titre des travaux de l'exercice 2020, d'une mission d'audit des achats hors marché des directions opérationnelles et des mairies d'arrondissement.

Du contact préliminaire établi dès le 3 février 2020, en marge de l'entretien budgétaire pluriannuel avec le directeur des finances et des achats, il ressort la motivation suivante : la Ville s'est engagée depuis plusieurs années dans une démarche de rationalisation des achats et de centralisation des besoins. Ce travail de fond, piloté essentiellement par la sous-direction des achats, doit permettre non seulement de sécuriser les procédures mais également d'améliorer la performance de l'achat.

Dans ce contexte, le DFA souhaite disposer d'une étude quantitative et qualitative des achats hors marché de la collectivité, directions opérationnelles et mairies d'arrondissement. Celle-ci devrait permettre de comprendre les raisons de ces pratiques, permettre de mieux identifier les besoins, d'adapter les méthodes de travail et mettre en place les mécanismes et dispositifs adaptés.

1. LE CONTEXTE COMPTABLE

1.1. Historique du processus : de la mise en place d'ALIZE aux contrats de service

Née en 2014 de la fusion entre la Direction des finances et la Direction des achats (elle-même créée en 2009), la Direction des finances et des achats gère, par le biais de sa sous-direction des achats¹ (SDA) l'essentiel des achats de la collectivité. Son objectif principal est d'améliorer la performance globale de l'achat en termes de qualité de service et d'économies achats rendu aux directions et in fine aux Parisien.ne.s, tout en respectant les obligations légales régissant la commande publique, avec davantage de fournisseurs et de nouvelles méthodes d'achats.

¹ Arrêté de structure en date du depuis le 8 juillet 2014.

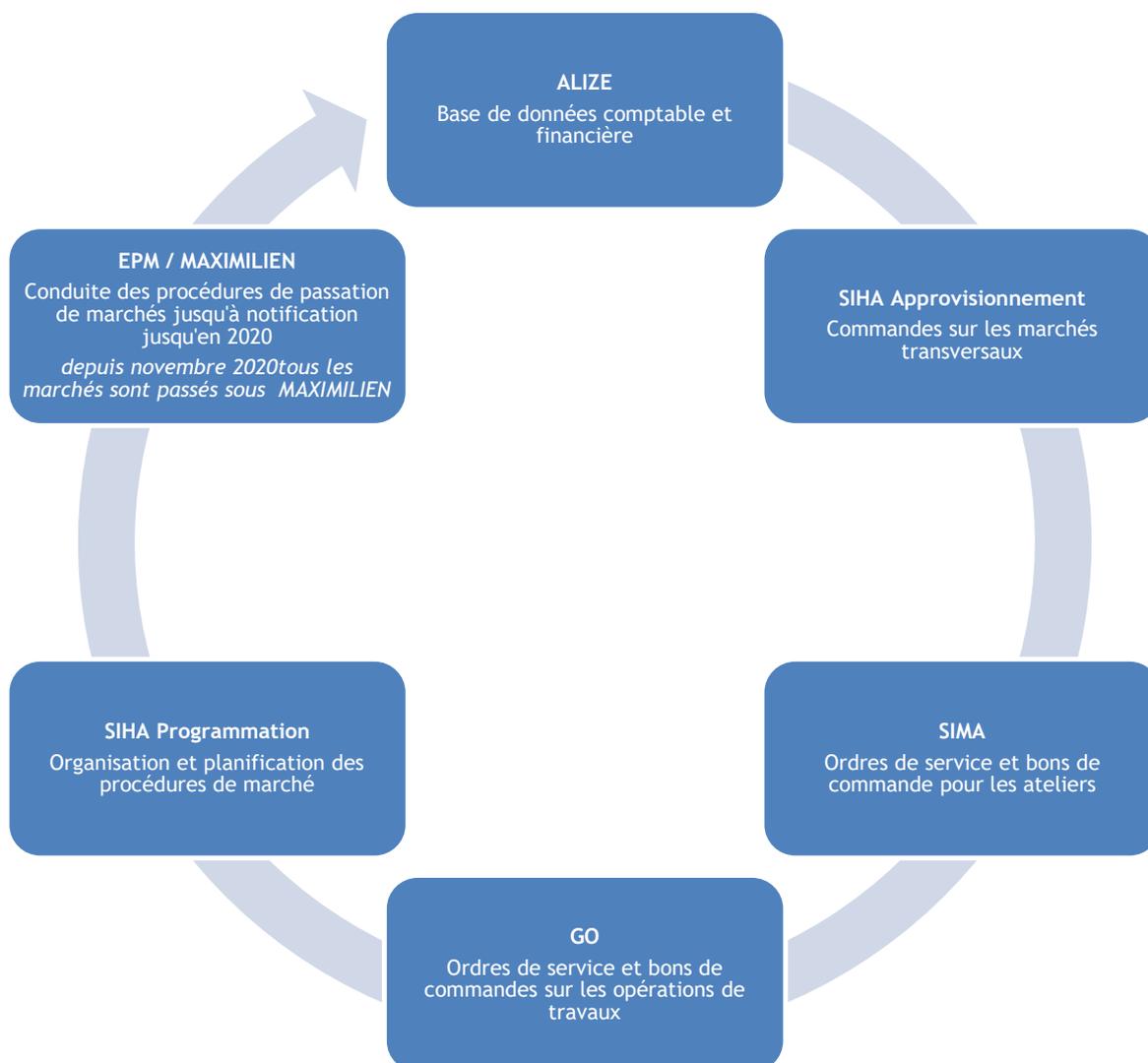
Tableau 1 : Les objectifs de la politique d'achat de la Ville de Paris

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

Source : IG / IG rapport 17-18 - Audit des MAPA

Pour mener à bien sa politique d'achats, la ville a déployé au cours des années 2010 plusieurs outils métiers :

Figure 1 : Système d'information intégrant les données sur les achats / marchés



Source : IG / IG rapport 17-18 - Audit des MAPA

1.2. Une méthodologie adaptée à la crise sanitaire

Compte tenu de la commande et de la survenance de la crise sanitaire, il a été impossible de lancer la mission selon la méthodologie classique qui privilégie des entretiens préalables permettant de cerner au plus près les besoins des commanditaires et de cibler les diligences à effectuer.

La première tâche a donc consisté à se procurer auprès de la sous-direction des achats le fichier des derniers exercices complets (de 2017 à 2019) sur les états spéciaux d'arrondissement (ESA) ainsi que pour les directions opérationnelles.

Les rapporteurs se sont également référés au dernier rapport consacré par l'IG aux marchés à procédure adaptée (Juillet 2017 n°17-18) qui n'est pas sans lien avec la présente mission.

Compte tenu des circonstances et de l'impossibilité de cerner au plus près les préoccupations des commanditaires, ce qui aurait permis de travailler de manière plus

ciblée et interactive avec les directions opératrices ou les mairies d'arrondissement, le contexte du renouvellement du Conseil de Paris et des conseils d'arrondissement ajoutant aux difficultés pour la partie consacrée aux ESA, les rapporteurs ont pris le parti de travailler sur la totalité de la base des transactions ALIZE pour les trois années sous revue, en éliminant, sur des critères justifiés, les opérations ne pouvant pour des raisons objectives être traitées dans le cadre de marchés.

1.2.1. Des recommandations émises dans des rapports antérieurs

De nombreuses recommandations de rapports réalisés par l'Inspection Générale entre 2010 et 2017 attiraient l'attention sur des points particuliers visant un renforcement du contrôle interne dont l'essence peut être retrouvée dans le présent audit.

Tableau 2 : Liste des recommandations issues d’audits antérieurs (partie 1)

Rapport	Titre du rapport	n° reco	Recommandation(s)
10-27	Audit de la mise en oeuvre de la comptabilité d’engagement	1	Etablir un référentiel documentaire unique, avec les modèles de données associés dans les différents logiciels traitant de la comptabilité. Ce référentiel servira de base à la mise en place future d’un contrôle interne. Le résultat de la constitution de ce référentiel documentaire devra être centralisé sur un lieu unique de l’Intranet fléché de façon accessible.
10-27	Audit de la mise en oeuvre de la comptabilité d’engagement	2	Sur la base de ce référentiel, définir et mettre en place une structure de formation permanente mieux adaptée aux attentes de l’encadrement dans les directions opérationnelles.
10-27	Audit de la mise en oeuvre de la comptabilité d’engagement	5	Intégrer dans le processus d’élaboration des avant-projets et des cahiers des charges une réflexion préalable sur les capacités d’intégration des fonctions comptables et financières dans les logiciels métiers le cas échéant ; développer des solutions logicielles qui permettent de réduire au maximum la difficulté d’accès aux transactions comptables d’ALIZÉ pour les non-spécialistes. Cette démarche doit être prise en compte le plus en amont possible, pendant la phase de conception, afin de pouvoir intégrer au mieux les exigences liées à la comptabilité d’engagement.
10-27	Audit de la mise en oeuvre de la comptabilité d’engagement	10	Créer un support de formation principalement dédié à l’encadrement pour fournir une vision globale des processus de la dépense à travers ALIZÉ, les logiciels métiers et les tâches dévolues aux CSP.
11-23	Contrôle de l’exécution des marchés à bons de commande	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.
11-23	Contrôle de l’exécution des marchés à bons de commande	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.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	2	Expliciter et formaliser les hypothèses retenues pour bâtir l’estimation des besoins.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	4	Mettre en place un réseau achats-approvisionnement entre la DFA, les directions opérationnelles et les mairies d’arrondissement.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	7	Faire publier par le bureau de la politique des consommations ses objectifs en matière de catalogage sur la base d’une cartographie des catalogues.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	8	Faire réaliser une étude par le centre de compétences Sequana sur le degré d’utilisation de SI Achats par les directions opérationnelles.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	9	Inciter les directions opérationnelles et les mairies d’arrondissement à utiliser l’application SI Achats.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	10	Promouvoir avec le centre de compétences Sequana un effort de formation et d’accompagnement des personnels.

Source : Synthèse IG

CSP : centre de service partagé

DA : direction des achats / DF : direction des finances / DFA : direction des finances et des achats

SI : système d’information

Tableau 3 : Liste des recommandations issues d'audits antérieurs (partie 2)

Rapport	Titre du rapport	n° reco	Recommandation(s)
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	11	Enrichir les fonctionnalités du SI Achats : 1) en simplifiant son volet programmation afin de rendre le « workflow » opérationnel. 2) en créant une couche logicielle Web achats afin de faciliter l'accès aux catalogues.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	13	Promouvoir en lien avec les directions opérationnelles une politique de catalogues raisonnés.
15-07	Audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF	15	Continuer la politique de diminution des marchés à procédure adaptée et d'accroissement des marchés subséquents en application d'accords-cadres.
15-15	Gestion des crédits délégués	6	Intégrer dans la mise en oeuvre de la réforme territoriale de la DJS la dimension de gestion des crédits délégués des mairies d'arrondissement.
15-15	Gestion des crédits délégués	9	Le déploiement déconcentré des directions doit être l'occasion de structurer une offre de service homogène, évitant de doubler avec les mairies.
15-15	Gestion des crédits délégués	10	Une fois le déploiement des échelons locaux des directions principales interlocutrices de ces services réalisé, procéder à une étude des tâches et des effectifs, de manière à homogénéiser la norme de répartition des agents affectés à ce type de tâches.
15-15	Gestion des crédits délégués	11	Dans la mise en oeuvre des recommandations, garder pour objectif le développement du contrôle interne dont l'amélioration passe par l'amélioration du SI mettant en relation préparation budgétaire/suivi de l'avancement des opérations/exécution comptable et budgétaire. A cet effet, rechercher des instruments de rapprochement des acteurs Go et ALIZE. Pour les OFE étudier les moyens de rendre le rafraîchissement de l'infocentre moins aléatoire en fin d'exercice.
17-18	Audit des marchés à procédure adaptée	4	Prévoir une évolution progressive des répartitions des MAPA DO/DFA en fonction de la cartographie des achats réalisés au cours des quatre dernières années.
17-18	Audit des marchés à procédure adaptée	5	Partager l'information lors des réunions de programmation DO/DFA sur l'ensemble des marchés, quels que soient le montant et la direction prenant en charge la procédure d'achat.
17-18	Audit des marchés à procédure adaptée	7	Achever la mise en oeuvre du SIHA programmation pour disposer d'un outil partagé d'organisation et de reporting des procédures achat.
17-18	Audit des marchés à procédure adaptée	8	Actualiser et compléter les guides de procédures d'utilisation des outils de gestion des marchés EPM, ALIZÉ et SIHA pour contribuer à la fiabilisation des données.
17-18	Audit des marchés à procédure adaptée	11	Mettre à disposition des acheteurs une requête permettant de computer les montants des achats dans une famille de la nomenclature sur une période donnée pour évaluer les seuils déterminant le choix des procédures.
17-18	Audit des marchés à procédure adaptée	15	Mettre en oeuvre des audits réguliers pour déceler les risques de délit de favoritisme dans les MAPA en s'appuyant sur le système d'information.
17-18	Audit des marchés à procédure adaptée	16	Auditer les bases de données et les bases documentaires présentes dans ALIZÉ.

Source : Synthèse IG

SI : système d'information

DO : direction opérationnelle / DF : direction des finances / DFA : direction des finances et des achats / DJS : direction de la jeunesse et des sports

MAPA : marché à procédure adaptée

OFE : opération de fin d'exercice

EPM : logiciel Élaboration et Passation des Marchés / GO : application de Gestion des Opérations

1.2.2. Un guide d'audit des achats

Dans un contexte de généralisation du contrôle interne, en 2005, le cabinet Axes Management a produit, sous pilotage de l'Inspection Générale, un guide d'audit des Achats sous forme de fiches focalisant les questionnements en six champs d'audit sur toutes les étapes de l'achat.

Ce document mériterait une mise à jour mais reste un outil utile et pertinent. Il pourrait être utilisé par les services de contrôle interne des directions pour harmoniser et renforcer les pratiques.

Les interrogations portées ont inspiré les rédacteurs de ce rapport, tout particulièrement les fiches suivantes :

- Fiche 2 : Etablir la cartographie et définir le portefeuille d'achats
 - La direction connaît-elle avec certitude le nombre et le montant de ses achats ?
 - Quelle est la structure du portefeuille achat et quelles sont les spécificités des achats de cette direction ?

- Fiche 4 : Evaluer la qualité des indicateurs et des outils de pilotage des achats
 - Le directeur dispose-t-il de 10 indicateurs clefs sur les achats ?
 - La direction a-t-elle mis en place un système de pilotage spécifique achats ?
 - Comment est-assurée la fiabilité du système de pilotage ?

- Fiche 5 : Identifier les acteurs de l'achat
 - Qui sont les acteurs de l'achat dans la direction, où se positionnent-ils ?
 - Quels sont leurs rôles ?
 - Existe-t-il un système de délégation de compétence et de décision en matière d'achat ? Est-il clairement affiché et connu des services ?

- Fiche 8 : Apprécier les compétences des agents impliqués dans les achats
 - Le niveau d'expertise des agents impliqués dans l'achat est-il en adéquation avec les fonctions qu'ils occupent ? Comment la direction maintient ou accroît-elle l'expertise des agents impliqués dans l'achat ?

- Fiche 11 : Apprécier la démarche d'expression et de recensement des besoins
 - Une (ou plusieurs) procédure-type d'expression des besoins a-t-elle été formalisée par la direction et est-elle conforme à la procédure validée par le secrétariat général et la MAM² ?
 - Des analyses fonctionnelles des besoins sont-elles réalisées ?
 - Quel est ou quels sont les niveaux d'évaluation et d'agrégation des besoins retenu(s) par la direction ?

² Mission Achats Marchés : service existant en 2005 dont les missions ont été étendues et reprises par les CSP.

➤ Fiche 15 : Auditer la motivation du choix des procédures de marchés

- Quels sont les critères qui président au choix de la procédure - le seuil est-il le seul critère privilégié ?
- Existe-t-il des contournements des modalités de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics et le référentiel Ville ?

2. DES DONNÉES VASTES POUR UNE NOTION FLOUE

2.1. Seuils légaux

2.1.1. Quelques rappels de notions

Un marché public est un contrat administratif par lequel l'administration se procure des fournitures ou des services et fait réaliser des travaux, moyennant un prix.

Les marchés publics de travaux sont les marchés conclus avec des entrepreneurs, qui ont pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil répondant à des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur qui en exerce la maîtrise d'ouvrage. Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique ».

Les marchés publics de fournitures sont les marchés conclus avec des fournisseurs qui ont pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels.

Enfin, les marchés publics de services sont les marchés conclus avec des prestataires de services qui ont pour objet la réalisation de prestations de services.

Le Code des marchés publics interdit le fractionnement artificiel ou abusif d'un besoin. Cette pratique peut avoir pour effet d'éviter une procédure plus contraignante et/ou de favoriser certaines entreprises.

La définition des besoins consiste à déterminer, sous la forme d'un cahier des charges, l'ensemble des caractéristiques définissant objectivement les travaux, fournitures et/ou services attendus. Est sanctionné l'établissement d'un cahier des charges orienté ou fermé à la concurrence et/ou l'insertion de clauses favorables à certains fournisseurs dans le cahier des charges. Cette phase conditionne le bon déroulement de la suite de la procédure et de la bonne exécution du marché.

2.1.2. Les principales modalités de passation d'un marché public

(Validité des montants jusqu'à l'exercice 2019 inclus)

Les marchés sont par principe passés après publicité et mise en concurrence et par exception sans publicité et mise en concurrence dans les conditions strictement définies par le Code. Au-dessus des seuils applicables, l'acheteur public est tenu de mettre en œuvre les procédures formalisées par le code. Ces seuils s'élèvent :

- pour les marchés de fournitures et de services, à 207.000 € hors taxes (HT),
- pour les marchés de travaux, à 5.186.000 € HT.

Les marchés conclus en dessous de ces seuils sont des marchés passés selon une procédure adaptée. Celle-ci est une procédure dont les modalités sont définies par le pouvoir

adjudicateur lui-même, dans le respect des grands principes de la commande publique. La négociation est possible durant la procédure, ce qui permet de discuter avec les acheteurs et préciser les prestations (sans remettre en cause le cahier des charges initial). Cette procédure est notamment autorisée :

- pour des marchés dont le montant estimé du besoin est inférieur aux seuils des procédures formalisées (soit 207.000 € HT pour les fournitures et les services et 5.186.000 € HT pour les travaux) ;
- pour des marchés portant sur certaines prestations de services relevant de l'article 30 (exemple des services récréatifs et culturels).

2.2. Les éléments mis à disposition de l'équipe de mission

Quatre fichiers établis par la DFA ont été remis le 12 mars : les trois premiers recensent les dépenses des directions opérationnelles par année comptable, un quatrième présente les dépenses des États Spéciaux d'Arrondissement (ESA) pour les trois exercices 2017, 2018 et 2019. À cette étape, aucune explication de méthode quant à l'établissement des bases n'a été donnée, ni d'ailleurs demandée par l'IG (la date de transmission, correspondant à l'avant-veille de la mise en confinement national, explique la limitation de nos actions).

Si cette présentation scindée peut s'expliquer par le poids des fichiers³, par le texte de la demande initiale qui intègre les directions opérationnelles mais semble prioriser une analyse sur les états spéciaux des arrondissements, il n'en reste pas moins que cette présentation a imposé des travaux de tri voire d'interprétation pour aboutir à un récolement afin d'approcher globalement le sujet du « hors marché » dans les dépenses de la collectivité.

Ce choix de présentation des dépenses peut aussi révéler la différence d'approche de la DFA sur la manière d'aborder les dépenses en arrondissement. A l'heure où le projet de territorialisation est à l'ordre du jour, il convient de rappeler le rapport de la CRC-Chambre Régionale des Comptes (octobre 2019) :

« VII- La gestion de proximité n'est assurée que de manière très incomplète par les mairies d'arrondissements. L'arrondissement constitue l'échelon de gestion des équipements de proximité (sportifs, culturels, de la petite enfance, etc.), notamment au moyen du « budget » alloué à cet effet, « l'état spécial d'arrondissement » (ESA), dont le maire d'arrondissement est l'ordonnateur.

IX - La Ville de Paris a certes mis en place de nouveaux leviers d'action, comme les « investissements d'intérêt local » (ILL), qui permettent aux maires d'arrondissement de proposer des priorités, ou les « budgets participatifs d'arrondissement » (BPA), qui associent les conseils d'arrondissement et les habitants au choix d'investissement.

X - Si ces innovations ajoutent de nouvelles sources de financement aux arrondissements, elles aggravent encore le caractère déjà très dispersé de leurs ressources. Cette dispersion rend le pilotage budgétaire de l'arrondissement extrêmement difficile faute de présentation claire et consolidée. Aussi, afin d'apporter aux citoyens et aux élus une information intelligible, il paraît nécessaire de présenter dans un document unique les différentes ressources et dépenses des arrondissements, en fonctionnement et en investissement ».

³ Les fichiers Directions contiennent en moyenne 400 000 lignes de liquidations, le fichier ESA sur les trois exercices considérés comprend plus de 600 000 lignes, soit un total de près de 1,8 millions de lignes pour les quatre fichiers.

Recommandation 1 : Intégrer les dépenses des ESA des mairies d'arrondissement aux données présentées dans le document général établi à l'instar de celui des directions opérationnelles, de la DGJOPGE et de la DGRI⁴.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA indique qu'« il lui est difficile de se prononcer sur les observations formulées dans cette partie du rapport, car aucune précision n'est apportée sur les extractions servant de base et désignées comme "document général établi" (origine ? contenu ? périmètre ?). Néanmoins, sur le fond, la SDA est favorable à cette recommandation d'intégrer les dépenses des ESA. »

S'agissant de l'origine et du contenu des documents sur lesquels les rapporteurs se sont fondés, l'Inspection générale tient à préciser qu'il s'agit des quatre fichiers transmis initialement par la DFA le 12 mars 2020 intitulés : « détail liquidations 2017 BG sur ou hors marché », « détail liquidations 2018 BG sur ou hors marché », « détail liquidations 2019 BG sur ou hors marché », « détail liquidations 2017-2019 ESA sur ou hors marché ». Un échange le 28 juin 2020 a apporté des informations complémentaires, la DFA fournissant de nouvelles extractions des bases de données actualisées de nouvelles variables. A cette occasion la DFA admettait que : « En pratique, il apparaît que les données achats des engagements juridiques hors marché sont rarement homogènes et dépendent le plus souvent des pratiques de saisie de chaque comptable d'engagement. Leur exploitabilité en matière de suivi et de pilotage de la commande publique hors marché est variable. »

2.3. L'utilisation du terme « hors marché »

Bien que couramment utilisé, ce terme ne suffit pas à caractériser un achat effectué par la puissance publique. En effet, le législateur rappelle que toute dépense constitue un marché dès le premier euro mais qu'il convient de différencier les modalités de ces achats. Ainsi, dans le respect des seuils et de la mise en concurrence, l'acheteur peut effectuer une commande et mandater une dépense par un bon de commande simple qualifié de « hors marché ». Il s'agira, en cours d'exercice, de contrôler qu'il n'y a ni dépassement des seuils pour des achats de même nature ni fournisseur (tiers créancier) privilégié.

La notion même de « hors marché » doit être précisée. Dans les bases transmises, dès lors qu'aucun numéro de marché n'est indiqué, l'achat est fait sous un intitulé de marché porté à « # ». Il s'agit d'achats sous bon de commande simple. Il est apparu que la catégorisation faite dans ALIZE précise OSBC (ordre de service sur bon de commande ou commande simple) ou OSMA (ordre de service sur marché) mais aussi des éléments sous forme CONT, DIV et autres. Sans accès, ni information particulière sur ces dernières catégories, la mission ne peut qu'imaginer qu'il s'agit de contrats particuliers, mais la question se pose alors de savoir si ces dépenses ont été intégrées sous la forme « # » dans la base transmise.

⁴ La DGJOPGE (Délégation Générale aux Jeux Olympiques et Paralympiques et Grands Evénements) et la DGRI (Délégation Générale aux Relations Internationales) sont deux délégations rattachées au Secrétariat Général de la Ville, figurant cependant comme centres financiers à part entière dans l'outil budgétaire et comptable ALIZE.

Ainsi le travail engagé pour exclure des comptes budgétaires de la base transmise aurait été sinon facilité au moins plus solide si les dépenses de types participations, contrats, subventions avaient été présentées explicitement.

Les codifications utilisées dans ALIZE ne rendent pas aisé le traitement des données dans le sens souhaité par la DFA. Un contrôle interne efficient passe par une réflexion sur celles-ci, même s'il est complètement hors de propos d'alourdir encore les tâches de saisie des opérateurs, dans un instrument à l'ergonomie déjà rugueuse.

2.4. Les données transmises par la DFA interrogent

À la réception des données extraites⁵ par la DFA, la mission constate que l'intégralité des achats pour lesquels il n'est pas mentionné de numéro de marché fait ressortir un nombre considérable d'opérations et en première lecture, en masse, ne peut être retenu comme seul critère.

Tableau 4 : Montants annuels mandatés par la collectivité parisienne - avant application des critères d'analyse IG

DO & MA	2017	2018	2019
montants hors marchés	8 932 M€	8 415 M€	8 468 M€
montants sur marchés	1 105 M€	1 254 M€	1 485 M€
ensemble	10 037 M€	9 669 M€	9 953 M€
<i>part montants hors marchés</i>	<i>89%</i>	<i>87%</i>	<i>85%</i>

Source : base DFA, retraitement IG

Les données brutes ici présentées contiennent l'intégralité des dépenses de la collectivité, y compris les dépenses de personnel, les impôts et taxes (DRFiP-Direction régionale des finances publiques,...), les assurances... En l'état, elles ne peuvent être retenues dans le périmètre d'analyse.

2.5. La recherche d'un périmètre d'analyse plus circonscrit

2.5.1. Exclusion de certains comptes budgétaires

La mission s'est ainsi attachée à exclure certains comptes budgétaires, par essence non éligibles à la passation d'un marché, pour l'ensemble des exercices considérés. Sont notamment exclus du champ de l'analyse IG⁶ (montants indiqués pour l'exercice 2019) :

- les dépenses de personnel (rémunérations, primes et indemnités, formation, supplément familial de traitement, transports collectifs de personnel) ainsi que les diverses cotisations aux caisses de retraite, pour un montant cumulé de 2,09 milliards d'euros ;

⁵ Les données transmises pour les années 2017, 2018 et 2019 sont les suivantes : Budget, Direction gestionnaire, Direction utilisatrice, Date d'émission, N° Mandat, N° Marché, Libellé du marché, EJ et poste d'EJ, Libellé du poste d'EJ, Tiers Créancier, DRM, CSP Achat Responsable, Nature, Catégorie d'achat, Libellé de la catégorie d'achat, Code CPV, Libellé du code CPV, Domaine d'achat, Libellé du domaine d'achat, Mode de passation, Compte budgétaire, Libellé du compte budgétaire, Montant mandaté (après régularisation).

⁶ La liste exhaustive des exclusions de l'analyse est disponible en annexe 4.

- les cotisations à l'URSSAF, pour un montant annuel de plus de 231 M€ ;
- l'ensemble des subventions versées : aux établissements scolaires publics, aux organismes publics (CCAS-centre communal d'actions sociales, caisses des écoles, EPL et services rattachés), subventions aux personnes de droit privé, aux équipements,... pour un montant d'environ 1,3 milliard d'euros ;
- les autres contributions obligatoires, pour 573 M€ ;
- les versements aux fonds de solidarité des communes, à la région Ile de France ou au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour un montant de 390 M€ ;
- le versement du RSA-revenu de solidarité active, pour le compte du Département, pour un total annuel de 339,5 M€ ;
- divers emprunts, pour un montant de 223 M€ ;
- les dotations d'animation et de gestion locales, les dotations de fonctionnement des collèges et autres dotations et reversements sur dotations et participations pour un montant annuel 2019 de plus de 193 M€ ;
- l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) pour les personnes âgées ou en situation de handicap, versée à l'établissement, au bénéficiaire ou au service d'aide à domicile, pour un montant annuel de 131,4 M€ ;
- les frais de séjour en établissements de l'aide sociale à l'enfance et le fonctionnement des maisons d'enfants à caractère social ainsi que les foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels pour un montant annuel cumulé de près de 166 M€ ;
- l'ensemble des allocations versées par la collectivité parisienne (au titre de la Ville et/ou du Département) : allocations chômage, famille et enfance, allocation compensatrice tierce personne, prestations compensatrices du handicap, allocation RMI (versement aux organismes payeurs), pour un volume global d'environ 99,6 M€ ;
- l'acquisition de terrains (89,7 M€ pour le compte de l'année 2019) ;
- 76,4 M€ pour diverses participations ;
- les rémunérations des assistantes maternelles (27,3 M€) ;
- l'ensemble des impôts, taxes et amendes fiscales : impôts, taxes et versements assimilés (autres organismes), impôts indirects, reversements sur impôts et taxes, taxes et impôts sur les véhicules,... pour un montant global d'environ 11,8 M€ ;
- pour les ESA, les charges locatives et de copropriété, fluides.

La recherche des marchés et de leur spécification sur l'Intra Paris montre des informations lacunaires, le SI⁷ Achats étant encore incomplet. La mission s'est interrogée sur les outils mis à disposition des acheteurs des services de la collectivité.

À cette étape, des pistes d'investigation ont conduit à demander des compléments et approfondissement à la direction.

⁷ Système d'Information

2.5.2. Constats et explications

Devant cette difficulté d'approche, la mission a interrogé la DFA⁸ en lui demandant de préciser les données transmises initialement en indiquant les éléments suivants, tant pour les dépenses des DO que des mairies : DRM (direction responsable du marché), CSP achats / DO, Nature des prestations (fourniture, services, travaux), Catégorie achat et libellé catégorie achat, Domaine, Famille d'achat, Mode de passation du marché. Il en résulte que dans le cas des dépenses hors marché : les informations de « nature des prestations » et de « catégorie achat » sont renseignées pour l'intégralité des bons de commande hors flux fiscaux, de participations ou de subventions⁹. En pratique toutefois, il apparaît que les données achats des engagements juridiques hors marché sont rarement homogènes et dépendent le plus souvent des pratiques de saisie de chaque comptable d'engagement. Leur exploitabilité en matière de suivi et de pilotage la commande publique hors marché sont, selon l'expression de la DFA, « variables ».

En allant plus avant, la mission a réinterrogé la DFA sur les critères de recherche de l'homogénéité des besoins, en la questionnant sur la notion de famille d'achats.

Cette notion, différente de celle de « catégorie d'achat » bien présente dans la base ALIZE, comporte une cinquantaine de références qui regroupent les 360 catégories d'achats existantes. La variable « famille » ne figure pas dans l'infocentre alors que la DFA l'avait qualifiée d'essentielle : "renseignée par les services dans ALIZE, elle permet un contrôle automatique des seuils".

Après vérification la DFA a indiqué « qu'il semblerait en effet qu'il y ait eu une confusion entre les deux notions. En fait, l'outil financier ALIZE intègre la nomenclature achat de la Ville et la catégorie d'achat (et non pas la famille d'achat).

Les services doivent indiquer, dans l'intention de commande, la catégorie d'achat au regard de la nomenclature achat définie par la DFA mais il semblerait que cela ne soit pas bloquant dans l'outil si la catégorie d'achat n'est pas renseignée. En conséquence, il n'existe pas de contrôle a priori et automatisé des seuils, avant la commande.

Compte tenu de la taille de la Ville, il semblerait très complexe de mettre en place ce contrôle a priori mais il importe de diffuser la connaissance sur la manière de computer les seuils et sur les marchés transverses existants ».

Si l'on va au bout de ce raisonnement, il paraît donc qu'il n'y a pas de contrôle automatique des seuils, ou, en tout état de cause, qu'il repose sur des données non consolidées.

Recommandation 2 : Si le progiciel est amené à être perfectionné, étudier la faisabilité d'aides embarquées pour aider/inciter les acteurs de l'achat à recourir aux marchés s'il en existe ou à se conformer aux règles de computation. contribuerait à renforcer la ligne de maîtrise du risque « éparpillement des achats ».

⁸ Mail en date du 26 juin 2020.

⁹ À noter que ces catégories rubriquées « flux fiscaux, participations et subventions » dont la mission avait connaissance n'ont pas été exclues par la DFA dans la transmission des bases alors que ces dépenses sont sans conteste bien « hors marché » et qu'il n'a pas été trouvé dans les requêtes SEQUANA décisionnel la possibilité de les isoler.

La prise en compte de cette recommandation contribuerait à renforcer la ligne de maîtrise du risque « éparpillement des achats ». Dans le cadre de la procédure contradictoire la DFA a indiqué y être favorable et que la SDA y travaillait dans le cadre du PTNUM/SI Achats

2.5.3. Exclusion de certains tiers créanciers

Les dépenses auprès de plusieurs créanciers ont été exclues du périmètre de l'analyse :

- les versements identifiés DRFiP (direction régionale des finances publiques) et autre SIP (service des impôts des particuliers)¹⁰ ;
- les montants versés aux TAM-Transports automobiles municipaux, à hauteur de 23M€ pour l'exercice 2019. En effet, ces versements peuvent être considérés comme des refacturations internes (budget annexe de la Ville de Paris) ;
- les versements à l'URSSAF pour un montant annuel de 461,7 M€ (recoupement en partie avec la liste des exclusions par compte budgétaire - cf. supra) ;
- les achats effectués auprès de l'UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics). Le recours à la centrale d'achat dispense ses clients de toute mise en concurrence et publicité préalables¹¹ ;
- certains autres tiers créanciers (notamment les régies de la ville, mairies, SAFD...)

Ces diverses exclusions permettent d'esquisser une cartographie des dépenses dites « hors marché » tant par directions et mairies que par nature et fournisseurs/créanciers.

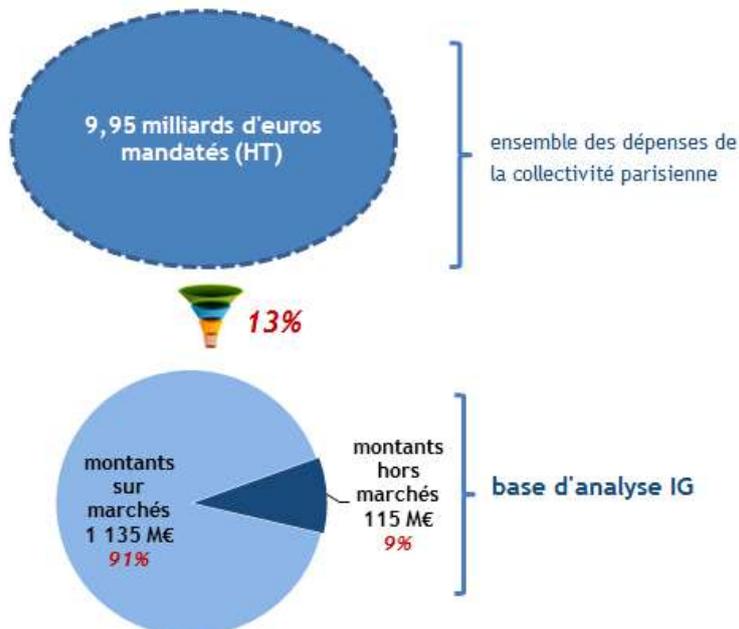
2.5.4. Périmètre retenu pour le travail d'analyse de l'IG

Après les exclusions énoncées, la figure ci-après présente la base d'exploitation retenue par l'IG. Si les tendances sont observées sur les trois exercices 2017 à 2019, l'analyse portera de manière plus détaillée sur la dernière année du seuil des marchés formalisés fixé à 25 000€, à savoir l'exercice 2019.

¹⁰ Cf. recommandation 11 du rapport IG-15-15 sur la gestion des crédits délégués, relative aux opérations de fin d'exercice.

¹¹ Son rôle et les modalités d'intervention sont définis par le code de la commande publique (qui est entré en vigueur en avril 2019) relative aux marchés publics. Le 7 janvier 2004, l'UGAP acquiert le statut de centrale d'achat, ce qui confirme que l'UGAP, s'il se plie lui-même aux règles du code du marché public, libère les collectivités clientes d'un certain nombre d'exigences de ces marchés publics.

Figure 2 : Vue schématique du périmètre d'analyse retenu par l'IG - exercice 2019, directions opérationnelles¹² et mairies d'arrondissement



Source : base DFA, retraitement IG

Les montants mandatés sous bons de commande simple (ou hors marché) du périmètre d'analyse retenu par l'IG représentent 9% des achats passés sous revue, soit 115 M€¹³. La grande majorité des dépenses s'exécute ainsi sous marchés formalisés.

L'examen des dépenses des directions opérationnelles et des mairies avant l'exclusion des comptes budgétaires tel qu'indiqué supra indique que :

- 81% des dépenses en montant mandaté ne sont pas renseignées pour la nature d'achats des directions opérationnelles (cumul des exercices 2017, 2018 et 2019) et 42% pour les mairies ;
- le renseignement sur la catégorie d'achat s'améliore, en réduisant de 90% des montants non renseignés à 77% en 2018 et 2019 en direction, et se maintient autour de 43% en mairies ;
- 45% (en montant) des engagements juridiques ne portent pas de libellé pour les directions et 41% pour les mairies.

Après les tris sur les comptes budgétaires, on observe une réduction sensible des données non renseignées :

- par nature d'achats en montant mandatés : 9% en direction, 20% en mairies ;
- par catégorie d'achats en montant mandatés : 10% en direction, 20% en mairies ;

¹² La notion de Direction Utilisatrice a été retenue.

¹³ Les 115 M€ mandatés hors marché sur l'exercice 2019, et analysés dans le présent rapport, représentent ainsi 1% de l'assiette globale des 9,95 milliards d'euros mandatés par la collectivité parisienne pour l'ensemble de ses dépenses de l'exercice 2019.

- a minima, 7% des engagements juridiques en directions opérationnelles ne portent pas de libellé explicite (le libellé associé correspond au code de l'EJ, sans compter les libellés textuels peu clairs). Ce ratio est évalué à 4% en mairies.

Si de manière générale ces anomalies ne représentent qu'une part minime du budget de la collectivité, il n'en reste pas moins qu'elles rendent complexe tout contrôle interne possible par les outils développés ALIZE/SEQUANA¹⁴ et limitent la possibilité de s'assurer que les achats sous bon de commande simple le sont à bon escient et en toute régularité.

3. UNE PROPORTION D'ACHATS HORS MARCHÉ RELATIVEMENT FAIBLE, MAIS NON NÉGLIGEABLE EN VALEUR ET INÉGALEMENT RÉPARTIE

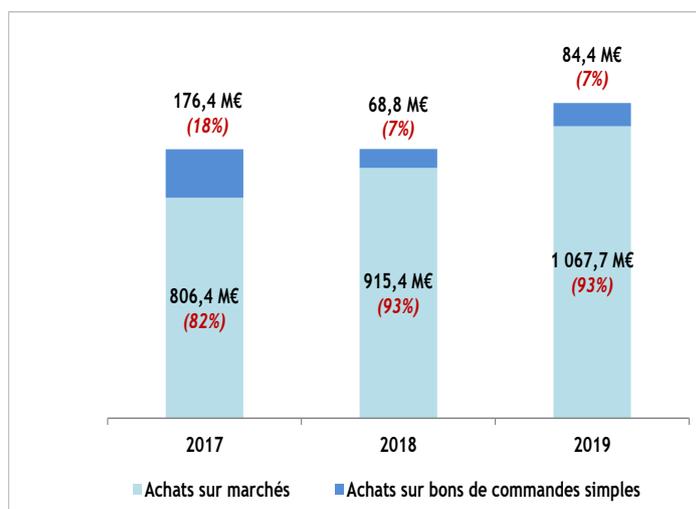
3.1. Une baisse de la part des achats hors marché en directions opérationnelles

Au cours des trois années considérées, la part des dépenses réalisées hors marché en directions opérationnelles¹⁵ se réduit fortement, passant de 18% des montants mandatés (HT) en 2017 à 7% pour les deux exercices suivants. En volume, les montants hors marché de 2019 représentent moitié moins que ceux observés en 2017.

¹⁴ SEQUANA : ce programme est né en février 2005, à l'issue d'un « séminaire fondateur » présidé par le Secrétaire Général et réunissant les directeurs les plus concernés par le sujet de refonte des Systèmes d'Information (SI) des domaines finances-achats et marchés du schéma directeur informatique (SDI) élaboré par la Ville en 2002. Il comprend notamment divers projets, dont chacun couvre un domaine fonctionnel défini (ALIZE-SI financier, GO-Gestion des opérations, EPM-Elaboration et passation des marchés, Référentiel Equipements, SIMA-système de gestion des stocks et des interventions de maintenance des ateliers, SI-Achats, Patrimoine, Décisionnel-Système décisionnel transversal, DEMAFAc-dématérialisation des factures,...)

¹⁵ Les directions opérationnelles présentées correspondent aux directions utilisatrices des bases de données financières (cf. supports de formation « SEQUANA/FORMATION PILACHAPPRO page 5 « les notions de Direction Gestionnaire(DG), Direction Utilisatrice (DU) et service d'exécution ont été implémentées dans le Décisionnel. Elles ont dérivées du CFI-Centre financier.)

Graphique 1 : Évolution des achats hors marché des directions opérationnelles - exercices 2017 à 2019



Source : base DFA, retraitement IG

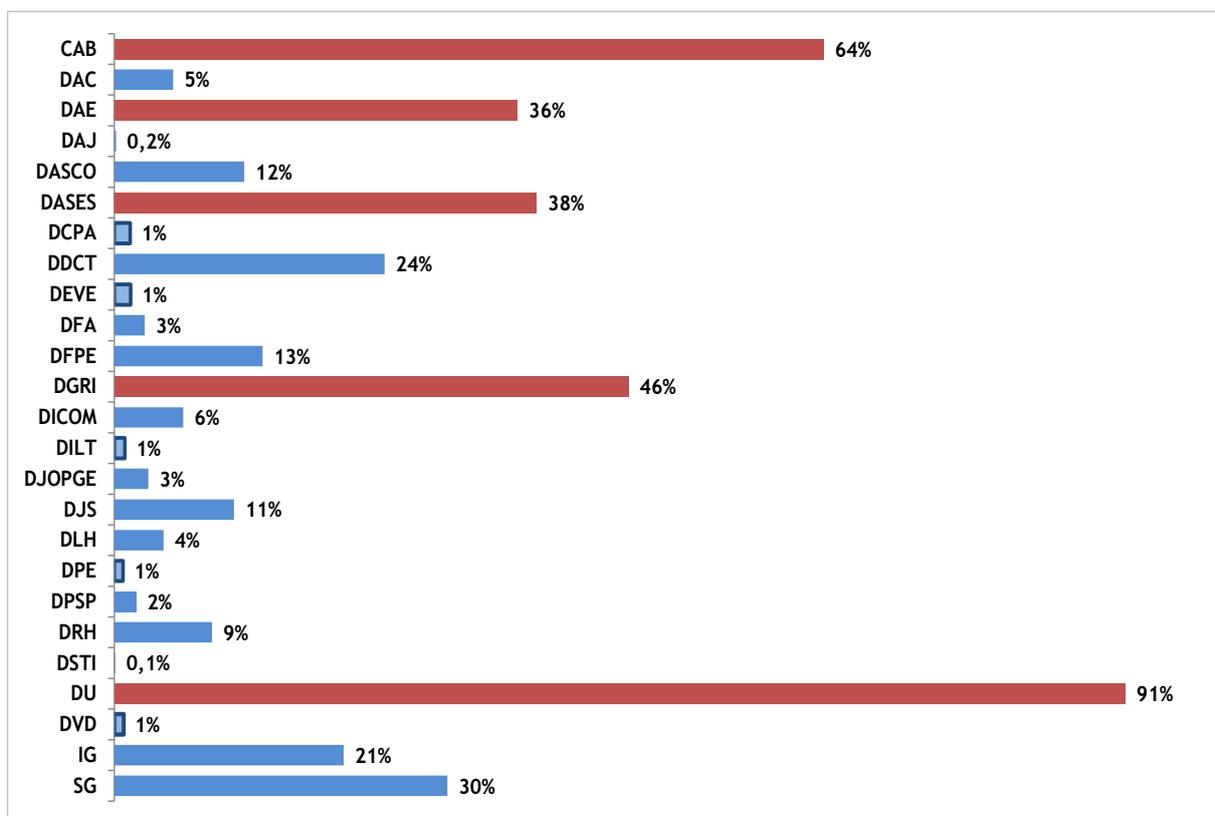
Des disparités sont néanmoins observées suivant les directions.

Tableau 5 : Évolution des achats sur bons de commande simple réalisés par les directions utilisatrices - exercices 2017 à 2019

Directions opérationnelles	achats hors marchés - 2017	Ensemble des achats - 2017	achats hors marchés - 2018	Ensemble des achats - 2018	achats hors marchés - 2019	Ensemble des achats - 2019
CAB	65 996 €	98 810 €	41 624 €	75 294 €	70 985 €	111 509 €
DAC	3 311 558 €	22 414 881 €	3 388 177 €	23 486 435 €	1 421 735 €	26 849 569 €
DAE	1 036 951 €	2 375 890 €	1 007 983 €	2 151 841 €	804 407 €	2 222 137 €
DAJ	145 176 €	2 217 593 €	18 328 €	2 206 688 €	3 629 €	2 276 937 €
DASCO	11 362 172 €	36 876 169 €	2 464 455 €	40 258 703 €	4 811 027 €	41 208 857 €
DASES	62 666 033 €	79 749 854 €	19 065 524 €	37 205 519 €	11 930 849 €	31 471 046 €
DDCT	1 276 447 €	4 151 864 €	1 366 088 €	4 249 934 €	1 422 894 €	5 865 727 €
DEVE	742 491 €	29 946 071 €	453 620 €	27 058 667 €	525 121 €	35 508 314 €
DFA	234 844 €	2 146 876 €	79 993 €	2 693 417 €	85 505 €	3 126 052 €
DFPE	2 311 492 €	9 512 851 €	2 913 731 €	43 840 417 €	6 667 683 €	50 083 383 €
DGRI	215 303 €	365 708 €	75 707 €	151 533 €	132 432 €	287 006 €
DICOM	660 431 €	13 634 262 €	411 413 €	8 091 192 €	640 115 €	10 331 625 €
DILT	2 468 035 €	19 109 927 €	2 342 506 €	22 611 149 €	203 662 €	21 422 823 €
DJOPGE			193 807 €	1 584 651 €	327 201 €	10 685 676 €
DJS	6 865 697 €	49 173 115 €	6 989 616 €	46 267 897 €	5 042 279 €	46 884 291 €
DLH	705 900 €	12 135 399 €	561 051 €	11 809 763 €	501 406 €	11 346 135 €
DPA	8 497 686 €	213 434 427 €	3 962 082 €	251 625 280 €	4 067 259 €	282 414 130 €
DPE	373 948 €	126 042 515 €	175 887 €	128 016 938 €	1 096 587 €	140 111 694 €
DPSP	488 855 €	14 000 760 €	185 097 €	14 002 924 €	260 916 €	13 435 834 €
DRH	4 842 672 €	11 385 552 €	622 697 €	6 307 408 €	638 953 €	7 275 356 €
DSTI	177 980 €	37 387 792 €	66 602 €	36 902 663 €	37 458 €	42 518 018 €
DU	65 301 925 €	71 850 560 €	19 245 470 €	22 604 165 €	40 805 147 €	44 976 984 €
DVD	2 390 564 €	222 237 294 €	2 967 705 €	249 839 982 €	2 728 102 €	321 039 045 €
IG	17 128 €	35 434 €	2 433 €	16 807 €	1 905 €	9 253 €
SG	248 443 €	2 567 633 €	230 382 €	1 181 387 €	178 591 €	597 275 €
Ensemble	176 407 724 €	982 851 237 €	68 831 977 €	984 240 652 €	84 405 850 €	1 152 058 674 €

Source : base DFA, retraitement IG

Graphique 2 : Part des achats hors marché en directions opérationnelles (exercice 2019, sur montants mandatés)



Source : base DFA, retraitement IG

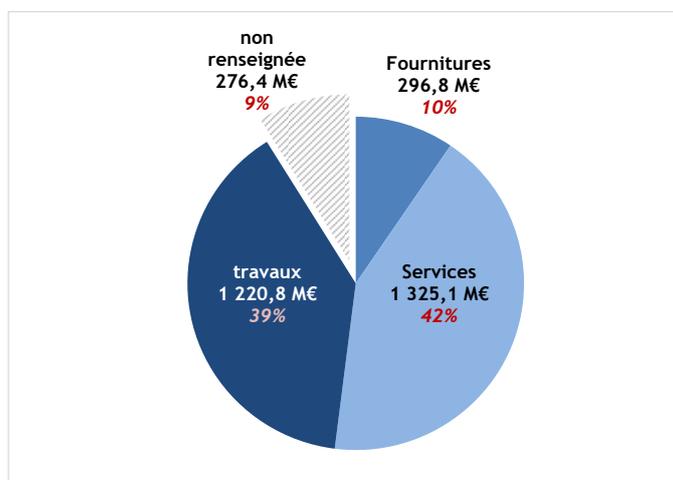
En 2019, six directions réalisent des taux d’achats hors marché très faibles (\leq à 1%) :

- certaines dont les niveaux de dépenses sont faibles (comme la DAJ) ;
- d’autres pour lesquelles les niveaux de dépenses sont intermédiaires (comme la DEVE et la DILT) ;
- et enfin pour de grandes directions, comme la DVD, la DCPA ou encore la DPE.

À l’inverse, certaines directions pratiquent l’achat hors marché pour plus d’un tiers de leurs dépenses, comme la DU (91%, soit plus de 40 M€), le cabinet, la DGRI, la DASES ou encore la DAE¹⁶. Ce constat est lié à la nature de leurs dépenses : dépenses foncières pour la DU, dépenses d’intervention pour la DASES, qui se font structurellement hors marché.

¹⁶ La liste des contrats de service est présentée infra en § 7.5

Graphique 3 : Répartition des achats en directions, suivant leur nature (fournitures, services, travaux) - 2017 à 2019



Source : base DFA, retraitement IG

La nature d’achat est un champ à caractère obligatoire mais l’absence de saisie n’est en revanche pas bloquante (cf. recommandation 2 supra).

Tableau 6 : Montants et part des achats hors marché suivant la nature des achats - directions opérationnelles

Nature de l'achat	montants mandatés hors marchés - 2017	% achat hors marché - 2017	montants mandatés hors marchés - 2018	% achat hors marché - 2018	montants mandatés hors marchés - 2019	% achat hors marché - 2019
Fournitures	160 465 €	0,2%	4 349 290 €	4%	2 972 896 €	3%
Services	40 548 €	0,0%	20 960 612 €	5%	16 231 098 €	3%
Travaux	4 686 €	0,0%	4 500 573 €	1%	3 990 273 €	1%
Non renseignée	176 202 025 €	100%	39 021 502 €	100%	61 211 582 €	100%

Source : base DFA, retraitement IG

Clé de lecture : en 2018, les achats hors marché imputés aux natures « services » s’élèvent à 20,96 M€ ; ils représentent 5% des dépenses réalisées cette même année sur cette nature d’achats.

La nature d’achats « non renseignée » concentre un volume de montants mandatés hors marché conséquent. L’exercice 2017 présente une faible affectation des montants mandatés dans les différentes natures d’achats existantes. Une meilleure affectation de celles-ci est constatée sur les deux exercices suivants.

Les services et les fournitures possèdent les mêmes profils annuels de la pratique du hors marché. Les travaux semblent moins impactés, en proportion, par le recours au hors marché.

Par ailleurs, la nature « services sociaux et spécifiques » n’est pas identifiée en tant que telle dans ALIZE, complexifiant ainsi l’approche par seuils ce qui fragilise la ligne de maîtrise du risque de dépassement des seuils.

Tableau 7 : Montant moyen des engagements juridiques sur bons de commande simple - directions opérationnelles

Nature	hors marché 2017	hors marché 2018	hors marché 2019	Ensemble	évolution 2018/2019
FOURNITURES	1 486 €	836 €	677 €	772 €	-19%
SERVICES	943 €	2 697 €	2 168 €	2 441 €	-20%
TRAVAUX	1 562 €	4 829 €	5 327 €	5 102 €	10%
Total général	1 336 €	2 144 €	1 837 €	2 000 €	-14%

Source : base DFA, retraitement IG

Si la valeur moyenne d'un EJ de fournitures sur bon de commande simple connaît une tendance à la baisse au cours des trois années considérées, pour se fixer à 677€ en 2019, les valeurs moyennes des EJ services et travaux augmentent pour leur part sur la période. Le montant moyen de travaux s'élève à plus de 5 100€ en 2019, soit plus du double de celui constaté la même année en mairies d'arrondissement (cf. tableau 9).

3.2. Une part et un volume d'achats hors marché stables en mairies d'arrondissement

Tableau 8 : Synthèse des achats hors marché réalisés en mairies d'arrondissement (en euros, pour les exercices 2017, 2018, 2019, suivant les périmètres retenus)

Mairie gestionnaire	achats hors marchés - 2017	Ensemble des achats - 2017	achats hors marchés - 2018	Ensemble des achats - 2018	achats hors marchés - 2019	Ensemble des achats - 2019
1er arrdt	161 531 €	697 496 €	109 902 €	506 468 €	147 856 €	625 249 €
2è arrdt	125 010 €	843 338 €	123 628 €	825 684 €	209 596 €	799 172 €
3e arrdt	166 254 €	1 361 805 €	179 317 €	1 087 249 €	181 949 €	1 279 945 €
4e arrdt	218 335 €	1 559 542 €	318 020 €	1 766 899 €	357 611 €	1 836 292 €
5e arrdt	265 410 €	3 808 670 €	592 906 €	3 621 813 €	1 216 854 €	3 099 990 €
6e arrdt	298 383 €	2 336 989 €	221 655 €	2 301 135 €	266 511 €	1 926 900 €
7e arrdt	337 966 €	1 670 408 €	236 922 €	1 370 657 €	306 266 €	1 379 530 €
8e arrdt	603 975 €	1 760 779 €	504 062 €	1 487 015 €	530 545 €	1 703 819 €
9e arrdt	1 066 087 €	3 797 754 €	1 043 188 €	3 716 457 €	1 202 591 €	4 479 814 €
10e arrdt	2 555 466 €	5 189 861 €	2 794 538 €	5 359 475 €	2 533 812 €	5 193 677 €
11e arrdt	508 016 €	5 630 057 €	427 796 €	5 628 922 €	643 599 €	6 170 275 €
12e arrdt	2 947 068 €	6 460 415 €	2 987 886 €	6 524 280 €	3 164 867 €	6 613 713 €
13e arrdt	3 611 826 €	11 254 091 €	3 253 659 €	10 239 146 €	3 231 823 €	10 231 907 €
14e arrdt	2 209 277 €	5 284 934 €	2 241 157 €	5 265 476 €	2 287 740 €	5 414 948 €
15e arrdt	2 583 682 €	7 321 855 €	2 662 382 €	7 164 660 €	3 017 099 €	7 542 248 €
16e arrdt	1 164 809 €	3 584 145 €	1 179 690 €	3 759 281 €	1 258 094 €	3 756 231 €
17e arrdt	1 526 194 €	5 423 683 €	1 560 897 €	5 096 783 €	1 635 090 €	6 114 673 €
18e arrdt	3 070 822 €	9 235 025 €	3 302 390 €	8 772 635 €	2 826 561 €	8 668 426 €
19e arrdt	4 254 308 €	9 759 604 €	4 276 021 €	9 425 091 €	4 815 694 €	10 567 001 €
20ème arrdt	801 281 €	10 121 837 €	935 712 €	10 685 909 €	839 248 €	10 266 843 €
Ensemble	28 475 702 €	97 102 289 €	28 951 730 €	94 605 033 €	30 673 406 €	97 670 653 €

Source : base DFA, retraitement IG

Il est constaté une pratique stable du recours au bon de commande simple sur la période sous revue et pour le périmètre d'analyse retenu par l'IG : entre 94,6 M€ et 97,7 M€ sont dépensés annuellement, dont environ 30% d'achats sont effectués hors marché pour les

trois années observées. Lorsque la nature d'achat est renseignée dans les outils de gestion financiers et comptables (soit pour 80% des engagements juridiques), il est constaté sur la période une proportion plus importante de la pratique du hors marché sur les natures "fournitures" et "services" (respectivement 31% et 37% d'achats hors marché sur la totalité des montants mandatés) que sur les travaux (11%).

La valeur moyenne d'un engagement juridique hors marché sur la période, tous exercices confondus, s'élève à un peu plus de 630€¹⁷. Les valeurs moyennes diffèrent suivant la nature de l'achat : près de 440€ pour un engagement juridique pour achat de fournitures, 760€ pour un engagement juridique de services et près de 2 430€ pour un engagement juridique de travaux. L'exercice 2019 marque une augmentation des montants unitaires moyens pour les fournitures et services et une légère diminution de celui des travaux.

Tableau 9 : Montant moyen des engagements juridiques sur bons de commande simple - Mairies d'arrondissement

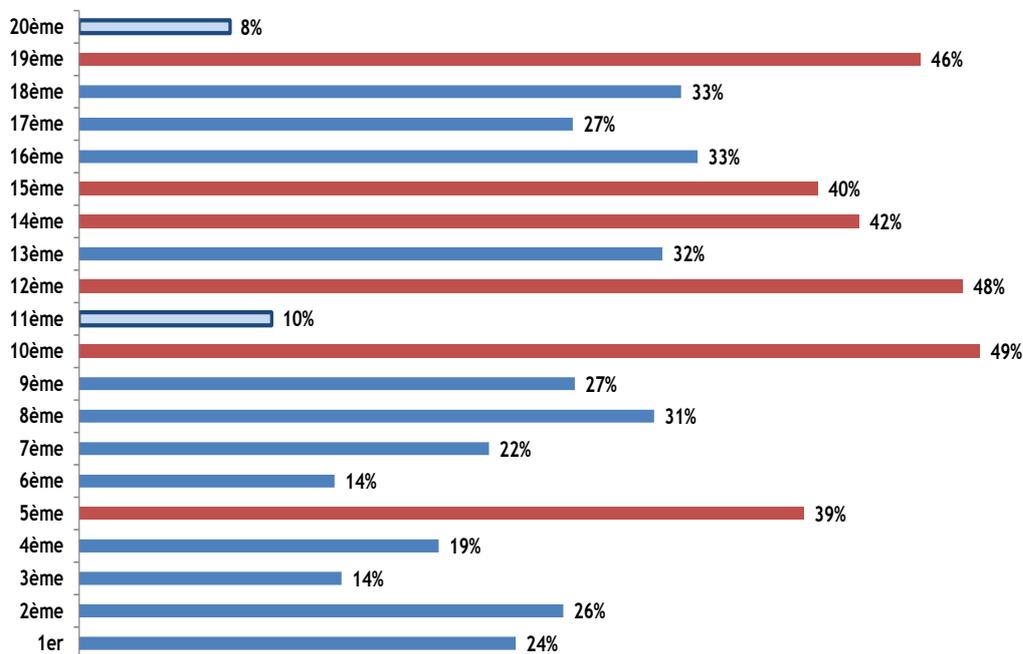
Nature	hors marché 2017	hors marché 2018	hors marché 2019	Ensemble	évolution 2018/2019
FOURNITURES	425 €	404 €	481 €	438 €	19%
SERVICES	726 €	731 €	810 €	760 €	11%
TRAVAUX	2 598 €	2 356 €	2 280 €	2 429 €	-3%
Total général	625 €	618 €	665 €	638 €	8%

Source : base DFA, retraitement IG

Des différences importantes de recours à l'achat sur bon de commande simple sont observées par mairie.

¹⁷ Moyenne établie hors engagements juridiques non renseignés.

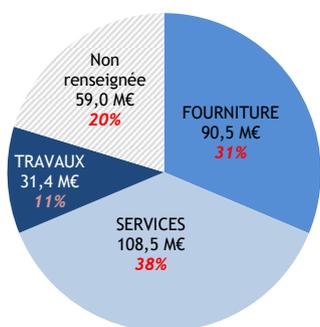
Graphique 4 : Part des achats hors marché en mairies d'arrondissement (exercice 2019, sur montants mandatés)



Source : base DFA, retraitement IG

Six arrondissements ont plus particulièrement recours à des achats sur bons de commande simple : entre plus d'un tiers et près de la moitié des dépenses des 10^{ème}, 12^{ème}, 19^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème} et 5^{ème} arrondissements sont réalisées sous ce format. En revanche, les 20^{ème} et 11^{ème} arrondissements observent de faibles taux de recours à l'achat sur bons de commande simple (au plus 10% des montants constatés sur leurs engagements juridiques).

Graphique 5 : Répartition des achats en arrondissements, suivant leur nature (fournitures, services, travaux) - 2017 à 2019



Source : base DFA, retraitement IG

Tableau 10 : Évolution de la part de l'achat sur bons de commande simple en arrondissement

Nature de l'achat	% hors marché 2017	% hors marché 2018	% hors marché 2019
FOURNITURES	12%	12%	13%
SERVICES	11%	12%	15%
TRAVAUX	14%	14%	8%
Non renseignée*	100%	100%	100%
Total général	29%	31%	31%

* : l'intégralité des montants mandatés, lorsque la nature de l'achat n'est pas renseignée, sont réalisés hors marché

Source : base DFA, retraitement IG

Les achats ne faisant pas l'objet d'une classification par nature (identifiée dans l'application de gestion budgétaire et comptable par un « # » et traduit ici par la mention « non renseignée ») portent essentiellement sur le compte budgétaire « contrats de prestations de services ». En observant l'objet de ces achats, parfois précisé dans le libellé de l'engagement juridique (EJ) associé à la dépense, on constate une prépondérance de versements à des délégations de services publics (DSP) partenaires de la collectivité. Pour exemple, l'exercice 2019 révèle des versements pour les structures de la DSP « Centres Paris Anim' », œuvrant dans les secteurs d'activité de la jeunesse, la famille et la petite enfance (environ 5 M€ sur l'année). Cette explication n'est que partielle, l'essentiel des dépenses dont la nature n'est pas identifiée restant non renseignées dans leur contenu d'engagement juridique (36 M€).

4. QU'ACHÈTE-T-ON SUR BON DE COMMANDE SIMPLE ?

L'analyse demandée par le commanditaire est une analyse qualitative visant à comprendre les raisons de ces pratiques, permettre de mieux identifier les besoins, d'adapter nos méthodes de travail et mettre en place les mécanismes et dispositifs adaptés. L'exploitation des bases, pour éliminer les biais et ramener le plus d'information possible a été faite par tous les points d'entrée offerts par les données transmises. On constatera que, faute d'exhaustivité des informations, certaines approches ne peuvent aboutir à des démonstrations solides et conclusives.

4.1. Les différentes approches permettant de cerner l'achat

4.1.1. L'approche par CPV

Le CPV (Community Procurement Vocabulary) constitue un système de classification unique pour les marchés publics visant à standardiser les références utilisées pour décrire l'objet d'un marché par les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices.

Le CPV est composé d'un vocabulaire principal servant à définir l'objet d'un marché ainsi que d'un vocabulaire supplémentaire permettant d'introduire des données qualitatives complémentaires. Le vocabulaire principal repose sur une structure arborescente de codes comptant jusqu'à 9 chiffres (un code à 8 chiffres plus un chiffre de contrôle) auxquels correspond un intitulé qui décrit le type de fournitures, de travaux ou de services, objet du marché.

- Les deux premiers chiffres servent à identifier les divisions (XX000000-Y) ;
- Les trois premiers chiffres servent à identifier les groupes (XXX00000-Y) ;
- Les quatre premiers chiffres servent à identifier les classes (XXXX0000-Y) ;
- Les cinq premiers chiffres servent à identifier les catégories (XXXXX000-Y)

Chacun des trois derniers chiffres apporte un degré de précision supplémentaire à l'intérieur de chaque catégorie. Un neuvième chiffre sert à la vérification des chiffres précédents.

Le vocabulaire supplémentaire peut être utilisé pour compléter la description de l'objet d'un marché. Il est constitué par un code alphanumérique, auquel correspond un intitulé

qui permet d'apporter des précisions sur la nature ou la destination spécifiques du bien à acheter.

L'utilisation des codes CPV est obligatoire dans l'Union Européenne à partir du 1er février 2006. La version 2008 du CPV est la version en vigueur pour :

- Compléter les avis d'appel à la concurrence
- Rechercher des opportunités commerciales sur TED (Tenders Electronic Daily : base de données permettant la consultation sur Internet des avis de marchés publiés au Journal Officiel de l'Union Européenne - JOUE)
- Trouver des avis de marché dans les archives de TED

Au cours de l'exercice 2019, pour les directions opérationnelles, quelque 860 lignes de codes CPV existent dans les bases de données. Si les achats hors marché n'attribuent pas, de fait, de code CPV à leur dépense, les achats effectués sur marché ne sont pas intégralement accompagnés de ce renseignement. Ainsi, sur plus de 116 600 engagements juridiques passés dans le cadre de marchés, 11% ne disposent pas de code CPV.

Pour les mairies d'arrondissement, cette proportion de code CPV non renseigné se porte à 4% des engagements juridiques inscrits sur marché (plus de 6 200 EJ).

4.1.2. L'approche par nature d'achats¹⁸

Cet aspect a déjà été abordé dans le rapport (cf. graphique 3 et tableau 4 pour les directions et graphique 5 pour les mairies).

La nature permet de différencier différents volets : les fournitures et les services soumis à un seuil de formalisation propre avec des exceptions pour les services sociaux et spécifiques et les travaux soumis à des seuils plus élevés. Ainsi la nature de l'achat permet de structurer l'information : elle limite le risque d'omettre de formaliser certaines dépenses. Son absence, même si on observe qu'elle tend à se réduire, limite la possibilité de contrôle interne. Il est possible de saisir un engagement juridique sans cette information certes obligatoire, il sera utile qu'une décision de stratégie de suivi des dépenses précise quel pourrait être le champ bloquant entre « nature » et « catégorie d'achat » afin d'affermir la ligne de maîtrise du risque de dépassement des seuils par défaut d'information.

4.1.3. L'approche par compte budgétaire¹⁹

Cette approche constitue un éclairage sur la nature de l'achat. Elle met en évidence plutôt des achats de fournitures hors marché (notamment pour les travaux) en directions opérationnelles et plutôt de prestations de services en mairie d'arrondissement. Elle révèle une réelle différence de pratiques entre les entités de la Ville, reflet d'une culture pérenne en la matière, malgré les dispositifs de mutualisation.

¹⁸ Complété par l'annexe 7

¹⁹ Complété par l'annexe 8

4.1.3.1. Analyse de la pratique en directions opérationnelles

Au titre de l'exercice 2019, les directions opérationnelles ont réalisé 7% de leurs achats sur bons de commande simple, proportion bien moins importante que pour les mairies d'arrondissements (cf. 4.1.3.2) mais pour un volume global bien plus important (84,4 M€ d'achats hors marché contre 30,6 M€ en arrondissements).

Tableau 11 : Principaux comptes budgétaires enregistrant d'importants montants mandatés hors marché en directions opérationnelles - exercice 2019

Libellé du compte budgétaire (CB)	montants mandatés hors marché	montants mandatés sur marché	Ensemble	% HM	% SM	poids du CB
Autres constructions	22 260 566 €	137 678 €	22 398 244 €	99%	1%	2%
Constructions	21 354 972 €	316 756 674 €	338 111 645 €	6%	94%	29%
Contrats de prestations de services	20 150 386 €	280 900 845 €	301 051 230 €	7%	93%	26%
Bâtiments scolaires	6 818 800 €	168 955 €	6 987 755 €	98%	2%	1%
Installations, matériel et outillage techniques	1 815 849 €	202 616 707 €	204 432 556 €	1%	99%	18%
Achats de prestations de services (autres que terrains à aménager)	1 660 213 €	24 968 152 €	26 628 364 €	6%	94%	2%
Fournitures de petit équipement	1 395 879 €	11 767 008 €	13 162 887 €	11%	89%	1%
Bâtiments publics	911 044 €	14 093 883 €	15 004 926 €	6%	94%	1%
Maintenance	756 824 €	26 973 922 €	27 730 746 €	3%	97%	2%
Études et recherches	614 539 €	5 021 105 €	5 635 644 €	11%	89%	0,5%
Foires et expositions	433 137 €	1 743 267 €	2 176 404 €	20%	80%	0,2%
Bâtiments culturels et sportifs	413 889 €	8 896 €	422 785 €	98%	2%	0,0%
Catalogues et imprimés et publications	402 311 €	4 969 393 €	5 371 704 €	7%	93%	0,5%
Transports de personnes extérieures à la collectivité	384 896 €		384 896 €	100%	0%	0,0%
Frais de gardiennage (églises, forêts et bois communaux ...)	360 457 €	13 416 722 €	13 777 179 €	3%	97%	1%
Entretien et réparations sur biens mobiliers - Autres biens mobiliers	360 111 €	2 250 922 €	2 611 033 €	14%	86%	0,2%
Réceptions	336 353 €	814 644 €	1 150 997 €	29%	71%	0,1%
Annonces et insertions	298 351 €	2 342 736 €	2 641 087 €	11%	89%	0,2%
Autres installations, matériel et outillage techniques	280 021 €	6 147 021 €	6 427 042 €	4%	96%	1%
<i>Autres comptes budgétaires (59)</i>	<i>3 397 252 €</i>	<i>152 554 295 €</i>	<i>155 951 548 €</i>	<i>2%</i>	<i>98%</i>	<i>14%</i>
Total général	84 405 850 €	1 067 652 824 €	1 152 058 674 €	7%	93%	100%

Source : base DFA, retraitement IG

Les dix-neuf comptes budgétaires ici présentés portent 86% des achats des directions opérationnelles au cours de l'exercice 2019²⁰.

Les montants d'achats sur bon de commande simple les plus importants s'observent notamment sur des comptes budgétaires relevant de la construction et des bâtiments : au total, 51,8 millions d'euros hors marché (61% des achats hors marché) sont ainsi portés par les comptes « autres constructions », « constructions », « bâtiments scolaires », « bâtiments publics » et « bâtiments culturels et sportifs ». Les « contrats de prestations de services » pèsent plus de 20 millions d'euros d'achats, soit près de 24% des montants sur bons de commande simple.

²⁰ D'après le périmètre d'analyse retenu par l'IG.

Plus précisément, les principaux comptes budgétaires identifiés correspondent à des dépenses de type :

- Pour les « **autres constructions** », une grande partie des dépenses fait référence à de l'acquisition de terrains par la DU, de la préemption ou de l'expropriation de terrains. Concrètement, ce type d'achats, nécessairement hors marché, devrait pouvoir être identifié en amont dans la base de gestion afin de l'écarter de l'analyse, aucun marché n'étant en effet à prévoir sur ce type de dépenses.
- Pour les « **constructions** », il peut être évoqué des travaux de plafonds (7,2 M€), plusieurs paiements relatifs à la ZAC des Batignolles pour la DFPE, la DASCO notamment, pour un montant total de plus de 7 M€, certaines fois avec des précisions (comme la mise hors eau et hors air d'un bâtiment (étanchéité et imperméabilité), mais également parfois sans explicitation dans le libellé de l'engagement juridique. D'autres travaux de chaufferie, des frais de CPCU-Compagnie parisienne de chauffage urbain (SEM parisienne), des travaux d'étanchéité ou encore de système de refroidissement (Climespace) sont notamment recensés dans ce compte budgétaire. La plupart des natures d'achats associées à ces engagements juridiques n'étant pas renseignées, l'analyse est malaisée, les seuils de formalisation des marchés étant distincts suivant les natures. Ainsi, sur les dix engagements juridiques hors marché les plus élevés de ce compte budgétaire, seul l'un d'eux est d'une nature « travaux » pour environ 262K€. Pour ce montant, aucune formalisation de marché n'est nécessaire²¹. Les autres natures sont affectées d'un « # » (non renseignées).
- Pour les « **prestations de service** », de nombreux engagements juridiques hors marché parmi les plus élevés font référence aux versements de la collectivité parisienne à destination de ses délégations de service public, à sa convention d'affermage pour le Forum des Halles (1,4 M€) ou encore au recours à du personnel intérimaire (DASES notamment) ou des subventions d'équilibre d'équipements (exemple : Pailleron, versements mensuels pour un total annuel 2019 de 638 K€) ;
- Pour les « **bâtiments scolaires** », compte budgétaire essentiellement constitué de dépenses de travaux, un seul engagement juridique porte l'intégralité de la dépense hors marché du compte (6,8 M€) ; la nature n'est pas renseignée et le libellé de l'engagement juridique inexploitable (constitué d'un numéro).
- Pour les « **installations, matériels et outillages techniques** », 36 engagements juridiques hors contrat (pour un total de plus de 238 K€) concernent des travaux en lien avec Enedis (raccordements, suppressions de raccordement, création de branchements ou déconnexion d'armoires) ; sont également recensés pour illustration des travaux de réseaux, de réparation RATP, de rehausse de porte d'écluse ou encore une prestation artistique.

4.1.3.2. Analyse de la pratique en mairies d'arrondissement

Au titre de l'exercice 2019, les mairies d'arrondissement ont eu recours dans 31% des dépenses aux achats sur bons de commande simple, proportion bien plus importante que pour les directions opérationnelles.

²¹ Pour la nature « travaux », le seuil de formalisation des procédures est fixée par le code des marchés publics, pour l'exercice 2019, à 5,548 M€.

Quatorze comptes budgétaires représentent 83% des dépenses. Parmi eux, les principaux comptes budgétaires affichant des montants d'achats sur bons de commande simple importants sont assimilés à des dépenses de fournitures et de services : les « contrats de prestation de service », les « autres services extérieurs », les « fêtes et cérémonies », les « fournitures de petit équipement » notamment.

Tableau 12 : Principaux comptes budgétaires enregistrant d'importants montants mandatés hors marché en directions opérationnelles - exercice 2019

Compte budgétaire - Libellé	montants hors marché	montants sur marché	Ensemble	% HM	% SM	poils CB
Contrats de prestations de services	21 123 514 €	15 290 163 €	36 413 677 €	58%	42%	37%
Autres services extérieurs - Divers - Autres	2 322 278 €	545 139 €	2 867 417 €	81%	19%	3%
Fêtes et cérémonies	898 768 €	745 140 €	1 643 908 €	55%	45%	2%
Fournitures de petit équipement	872 034 €	4 264 364 €	5 136 398 €	17%	83%	5%
Réceptions	743 134 €	554 653 €	1 297 787 €	57%	43%	1%
Bâtiments publics	726 644 €	8 109 981 €	8 836 625 €	8%	92%	9%
Catalogues et imprimés et publications	661 389 €	769 354 €	1 430 743 €	46%	54%	1%
Autres	450 202 €	693 351 €	1 143 554 €	39%	61%	1%
Foires et expositions	304 978 €	93 246 €	398 224 €	77%	23%	0%
Autres matériels de bureau et mobiliers	281 707 €	214 666 €	496 372 €	57%	43%	1%
Alimentation	270 387 €	8 224 027 €	8 494 414 €	3%	97%	9%
Maintenance	268 181 €	2 701 945 €	2 970 126 €	9%	91%	3%
Locations mobilières - Autres	262 912 €	303 564 €	566 476 €	46%	54%	1%
Frais de nettoyage des locaux	214 779 €	9 524 468 €	9 739 247 €	2%	98%	10%
Autres comptes budgétaires (41)	1 272 498 €	14 963 187 €	16 235 685 €	8%	92%	17%
Total général	30 673 406 €	66 997 248 €	97 670 653 €	31%	69%	100%

Source : base DFA, retraitement IG

Parmi ces principaux comptes budgétaires, six disposent d'une proportion d'achats sur bons de commande simple supérieure à 50% (contrats de prestations de services, autres services extérieurs, fêtes et cérémonies, réceptions, foires et expositions, autres matériels de bureau et mobiliers).

[.....].

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

4.2. L'approche par catégories d'achats

La collectivité parisienne s'est dotée de nomenclatures internes spécifiques afin de pouvoir classer ses achats de façon homogène. Ont ainsi été créées :

- des familles d'achats, comportant une cinquantaine de références et regroupant les catégories achats²² ;
- quelque 350 catégories d'achats, notion structurante renseignée au moment de l'engagement juridique et permettant de calculer les seuils prévus par le code des

²² Pour illustration, la famille « habillement et textile » regroupe les catégories d'achats « Accessoires, articles divers pour l'habillement, «Blanchisserie teinturerie», «Chaussures», «Equipements de protection individuelle», « Prod textiles (linges, tissus ameublement, rideaux) » et «Vêtements de travail». Cf. annexe 4.

marchés publics en fournitures et services²³. Cette notion sert de base à la définition des besoins et à la computation des seuils de mise en concurrence²⁴.

Si la nomenclature des familles d'achats ne semble pas utilisée (elle n'apparaît en effet dans aucune requête ALIZE), les catégories d'achats sont en revanche bien disponibles dans l'outil de gestion budgétaire et comptable, pour les dossiers de programmation du SI-Achats et les éléments contractuels de GO. Les services en charge des achats/marchés doivent indiquer, dans l'intention de commande, la catégorie d'achat au regard de la nomenclature achat définie par la DFA. Cependant, l'absence de saisie de renseignement n'est pas bloquant dans ces outils²⁵.

Dans la présente analyse sont ainsi utilisées, en 2019, 345 catégories d'achats permettant de qualifier les dépenses des directions opérationnelles. Malgré ce large choix, 6% des dépenses (66,8 M€) ne sont pas caractérisées par l'appartenance à une catégorie d'achats. Sur l'ensemble des catégories, 66 d'entre elles n'ont enregistré que des montants d'achats sur marchés, certaines avec de faibles volumes (comme la catégorie « acquisition de licences logicielles réseaux/sécurité » pour un montant sur marché de 540 €), d'autres avec des montants plus importants (la catégorie « maintenance des conteneurs OM (ordures ménagères) et mobiliers urbains » enregistre 5,06 M€ d'achats exclusivement sur marché ou encore la catégorie « travaux de génie civil et ouvrages d'art », avec l'intégralité de ses 37,5 M€ sur marché).

5. DES CATÉGORIES D'ACHAT SE DÉTACHENT

Les prérogatives de chaque type d'entités (directions ou mairies) diffèrent. C'est ainsi assez logiquement que les catégories d'achats pour lesquelles le recours à l'achat sur bons de commande simple sont les plus importantes (aspect « besoin ») apparaissent plus spécifiques à l'un ou l'autre type d'acheteur.

5.1. En directions opérationnelles

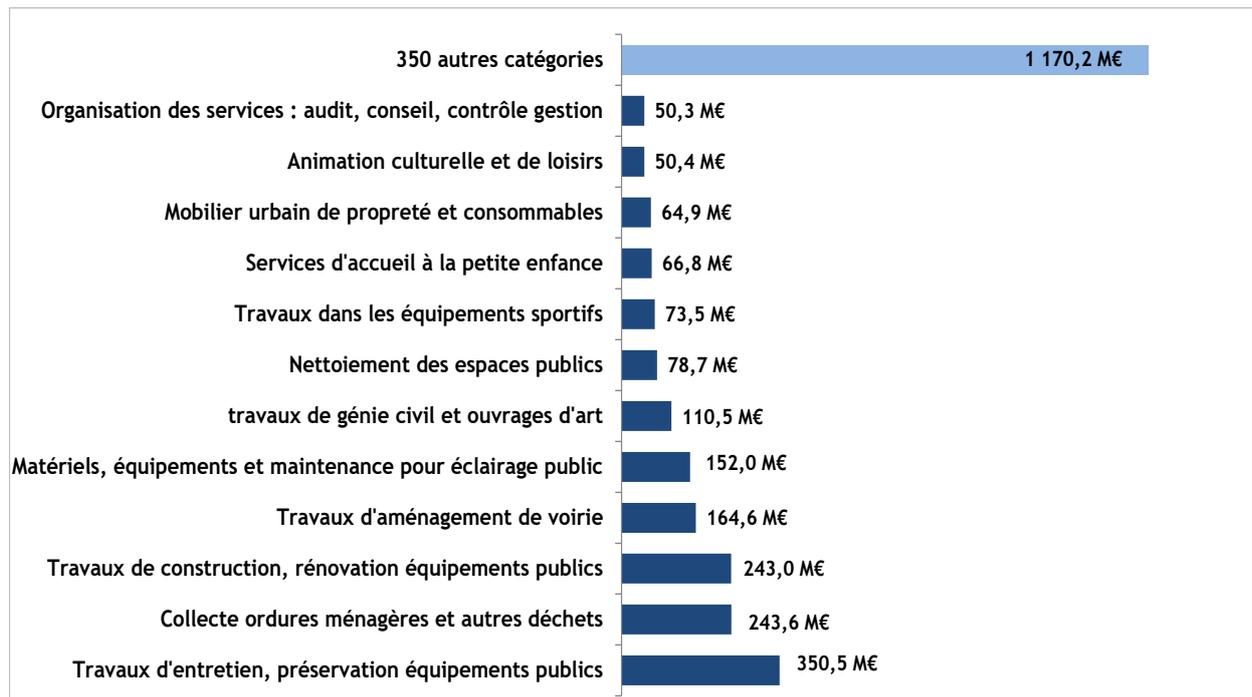
10% des achats des directions opérationnelles (soit plus de 300 M€) ne disposent d'aucune catégorie d'achats. Pour les achats catégorisés, les douze catégories les plus importantes représentent plus de 50% des dépenses. Une répartition par montants indique un poids important pour les catégories d'achats relatives aux travaux ou services sur la voie publique ou les équipements municipaux.

²³ Mémo support de formation « MEMO - DECACHATS - Cartographie des Achats », accompagnant la requête « cartographie des achats » disponible dans l'infocentre ALIZE. La catégorie d'achat de cette requête correspond à la variable « groupe de marchandises de l'EJ » dans la requête SIMA.

²⁴ Précision Open Data de la Ville de Paris accompagnant la liste des marchés de la collectivité.

²⁵ La DFA considère que : « Compte tenu de la taille de la Ville, il semblerait très complexe de mettre en place ce contrôle a priori mais il importe de diffuser la connaissance sur la manière de computer les seuils et sur les marchés transverses existants ». La fiche de bonnes pratiques de novembre 2020 le rappelle explicitement.

Graphique 6 : Répartition des montants mandatés par catégories d'achats, en directions opérationnelles, pour les trois exercices 2017, 2018, 2019



Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

En observant plus finement les montants par catégorie d'achats, pour déterminer celles qui sont davantage impactées par les achats hors marché :

Tableau 13 : Catégories d’achats dont les montants en hors marché sur trois ans sont les plus importants (à gauche) ou pour lesquelles la part du hors marché est la plus importante (à droite), pour les catégories à plus de 100 000 € sur trois ans - toutes directions

Catégories d'achats dont les volumes d'achats hors marchés sont les plus importants (> 400 K€)	montants hors marchés (exercices 2017, 2018, 2019)	Part du hors marché sur la catégorie d'achats	Catégories d'achats dont la part d'achats hors marchés est la plus importante (pour les catégories où l'achat hors marché dépasse les 100 K€)	montants hors marchés (exercices 2017, 2018, 2019)	Part du hors marché sur la catégorie d'achats
service d'aide sociale à l'enfance	25 262 062 €	82%	Electricité (distribué)	682 285 €	100%
Travaux d'entretien, préservation équipements publics	4 053 014 €	1%	Services d'accueil jeunesse et animation	172 241 €	100%
Exploitation des installations sportives	2 431 444 €	48%	service d'aide sociale à l'enfance	25 262 062 €	82%
Animation culturelle et de loisirs	1 394 165 €	3%	Organisation séminaires, foires et salons	372 643 €	74%
Travaux dans les équipements sportifs	1 368 379 €	2%	Maintenance des équipements de laboratoire	155 491 €	70%
Prestations intellectuelles pour opérations BTP,urbanisme	1 189 919 €	5%	Formations, conférences pour les associations	172 724 €	69%
Service des spectacles par des producteurs ou artistes	717 773 €	4%	Conduite d'opération et OPC	263 459 €	69%
Matériels,matériaux de batiments pour ateliers	690 854 €	4%	Equipements spécifiques pour agents handicapés	330 063 €	66%
Electricité (distribué)	682 285 €	100%	Matériels à usage médical	209 248 €	62%
Transports d'enfants	632 589 €	10%	Exploitation des installations sportives	2 431 444 €	48%
Services des traiteurs	447 643 €	10%	Produits de désinsectisation et dératissage	206 719 €	46%
Matériels pédagogiques	426 798 €	22%	Consommables de laboratoire	146 725 €	37%
Services d'actions éducatives scolaires et périscolaires	400 395 €	3%	Matériels pédagogiques	426 798 €	22%
Organisation séminaires, foires et salons	372 643 €	74%	Services culturels : gestion, conservation, restauration	286 871 €	21%

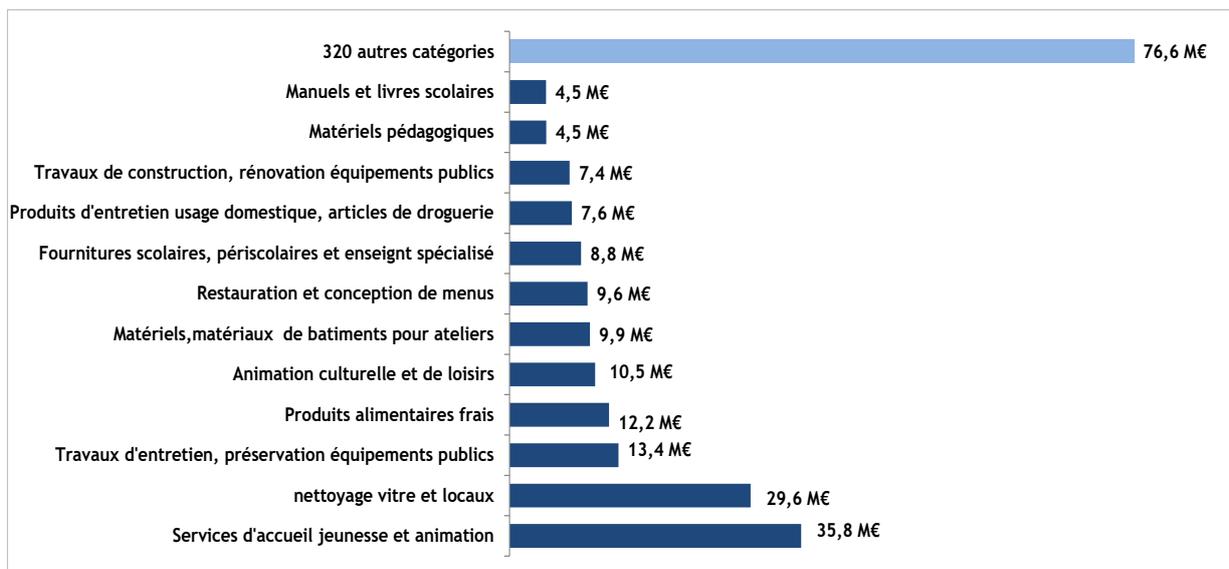
Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

5.2. En mairies d’arrondissement

Les achats de la collectivité parisienne peuvent être regroupés dans des sous-ensembles appelés « catégories d’achats » correspondant en principe à un besoin type particulier. Pour les données retenues dans la présente analyse, on comptabilise pour les mairies d’arrondissement le recours à 332 catégories d’achats, outre le non renseigné, qui représente près de 20% des dépenses en arrondissement.

En excluant ces achats non catégorisés, on constate que douze catégories représentent les deux tiers des dépenses en arrondissement :

Graphique 7 : Répartition des montants mandatés par catégories d'achats, en mairie d'arrondissement, pour les trois exercices 2017, 2018, 2019



Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Tableau 14 : Catégories d'achats dont les montants en hors marché sur trois ans sont les plus importants (à gauche) ou pour lesquelles la part du hors marché est la plus importante (à droite), pour les catégories à plus de 75 000 € sur trois ans) - tous arrondissements

Catégories d'achats dont les volumes d'achats hors marchés sont les plus importants (> 500 K€)	montants hors marchés (exercices 2017, 2018, 2019)	Part du hors marché sur la catégorie d'achats	Catégories d'achats dont la part d'achats hors marchés est la plus importante (pour les catégories où l'achat hors marché dépasse les 75 K€)	montants hors marchés (exercices 2017, 2018, 2019)	Part du hors marché sur la catégorie d'achats
Animation culturelle et de loisirs	4 209 436 €	40%	Accessoires, articles divers pour l'habillement	176 446 €	100%
Travaux d'entretien, préservation équipements publics	2 578 413 €	19%	Chèques service et bons d'achat	129 983 €	100%
Service des spectacles par des producteurs ou artistes	1 598 402 €	95%	Repas aux restaurants	102 114 €	100%
Services des traiteurs	1 112 711 €	33%	X Autre matériel	86 783 €	100%
Impression offset	975 053 €	30%	Transport spécialisé domaine culturel	81 030 €	100%
Epicerie et boissons	965 767 €	61%	Manutention et entreposage	187 029 €	100%
Pains et pâtisseries	925 185 €	95%	Jeux pour enfants	95 917 €	96%
Matériels, matériaux de batiments pour ateliers	828 518 €	8%	Pains et pâtisseries	925 185 €	95%
Services culturels : gestion, conservation, restauration	697 472 €	83%	Service des spectacles par des producteurs ou artistes	1 598 402 €	95%
Services annexes pour manifestations et événements (hors rég)	640 267 €	53%	Fourniture et maintenance de matériel hivernal	174 050 €	94%
Fourniture et location de matériels événementiels	562 713 €	60%	Tirages photographiques	237 071 €	94%
Instruments, partitions, matériels musicaux (et maintenance)	539 446 €	34%	Objets promotionnels	136 333 €	90%
Petites fournitures de bureau	508 706 €	41%	Conception et prestations rédactionnelles pour publications	154 319 €	88%

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Deux catégories d'achats sont présentes dans ces deux classements : les « services et spectacles par des producteurs ou artistes » ainsi que la catégorie « pains et pâtisseries », pour lesquelles sont observés à la fois des montants de dépenses hors marché importants ainsi que des taux de recours au hors marché très élevés (> 90%).

Plus globalement, on observe pour les mairies d'arrondissement que le recours au dépenses hors marché se rapporte plutôt à des catégories d'achats concernant l'alimentation (épicerie et boissons, services traiteurs, pains et pâtisserie, repas aux restaurant) ou l'animation culturelle et de loisirs (service des spectacles, animations culturelles, services culturels, services annexes pour manifestations et événements, fournitures et location de matériels événementiels, tirages photographiques).

5.3. Les limites de l'analyse sont aussi des limites de contrôle interne

Il serait utile pour comprendre ces pratiques d'achats hors marché de s'assurer que la construction des cahiers des charges intègre dans la réflexion le constat des objets achetés hors marché et s'interroge sur la manière d'y répondre dans les prochains cahiers des charges. Les nouveaux contrats de service précisent l'organisation du dialogue entre directions opérationnelles et DFA pour valider les besoins. Cependant, les mairies d'arrondissement sont absentes de cette démarche.

Recommandation 3 : Enrichir le dialogue de gestion de la Sous-direction des achats (SDA) avec les entités acheteuses sur le versant définition des besoins latents ou futurs.

Dans le cadre de la procédure contradictoire la DFA a indiqué que la Sous-direction des achats a établi un dialogue récurrent avec chacune des DO, en s'appuyant sur des contrats de service bilatéraux et des réunions ou groupes de travail thématiques préalables auxancements des consultations. Ces échanges nourrissent la stratégie d'achat et permettent la définition conjointe des besoins. S'agissant de l'anticipation des futurs marchés, la SDA assure une veille active sur les évolutions juridiques et technologiques ainsi que les orientations fixées par l'exécutif municipal. Les informations recueillies permettent un travail prospectif sur les futurs marchés (clauses spécifiques, nouveaux critères, expérimentations, types de marchés ...).

Les mairies d'arrondissement apparaissent être quelque peu dans un angle mort de la vision experte de la SDA (cf. le taux très variable et optiquement souvent élevé du recours au hors marché).

Dans le guide décrivant le processus de contractualisation et de création d'un nouveau marché via la SDA (avril 2020) et par une direction opérationnelle (mai 2019), nous remarquons que l'expression des besoins est organisée par la rédaction de différentes fiches :

- FEB-Fiche d'expression des besoins (prévue dans les contrats de service), rédigée par les directions demandeuses de la création d'un marché
- FSA-Fiche de stratégie d'achat, validée par le comité stratégique achat de la SDA
- et de tenue de tableaux Excel sans passer par un système informatisé.

Ceci ne garantit pas l'accès aux informations en temps réel aux services demandeurs.

Recommandation 4 : Étendre ce dialogue aux mairies d'arrondissement, le cas échéant via un groupe de travail piloté par la DDCT et associant des directeurs généraux adjoints finances des mairies.

La DFA dans le cadre du contradictoire a indiqué y être favorable. Ce sujet est en cours de discussion avec la DDCT, notamment dans le cadre de la territorialisation de l'action publique, et sous réserve de disposer des moyens nécessaires (dernière réunion de travail le 27/4).

Les mairies d'arrondissement sont par ailleurs désormais invitées aux réunions du réseau des référents animé par la SDA (voir recommandation 5).

Lors du renouvellement de certains marchés, des délais et des aléas sont possibles.

En cours de vie du marché le seuil peut être atteint. Dans ces deux situations, dès lors qu'une entité commande et que soit le seuil est atteint, soit le marché est en cours de passation ou de renouvellement, elle dirige son achat vers le bon de commande simple.

La méthode de veille des seuils de la DFA n'ayant pas été communiquée à la mission (cette requête est pourtant disponible dans l'infocentre ALIZE), ni le calendrier de passation ou de renouvellement des marchés, il n'a pas été possible de déterminer l'impact de ces limites pour les acheteurs. De plus, en l'absence d'information précise relative à l'animation du réseau des acheteurs et du rythme et du flux d'informations transmises, il est impossible de connaître le niveau de connaissance au plus près du terrain des acheteurs au quotidien dans les directions opérationnelles et les mairies d'arrondissement.

La mission n'a pas eu non plus communication de tableaux de suivi transmis aux directions pour annoncer les délais de passation des nouveaux marchés ou des délais de renouvellement.

Point d'attention important :

Cet aspect représente selon les auditeurs, un point faible qui doit faire l'objet de l'attention de la SDA, qui a les moyens d'observer le phénomène, mais paraît le faire de manière insuffisante.

6. L'APPROCHE PAR FOURNISSEUR : A QUI ACHÈTE-T-ON ?

Sur la base des analyses quantitatives ci-dessus mentionnées, l'approche par la base de tiers apparaît la plus opérationnelle pour évaluer les causes du recours au hors marché.

Les rapporteurs ont focalisé leur approche sur la notion de tiers, fournie par la base, en s'attachant à mettre en évidence les tiers sollicités simultanément dans le cadre de marchés et hors marché et à mettre en place, selon la granulométrie la plus pertinente les situations appelant une étude plus précise par sondage auprès des services comptables de la DFA ou services financiers de DO.

L'analyse par tiers créanciers a nécessité une approche globale sur l'ensemble des entités de la collectivité (que l'achat soit réalisé par les directions opérationnelles ou par les mairies d'arrondissement). Sur les trois années observées (2017 à 2019) ont ainsi été recensés plus de 18 400 fournisseurs.

Parmi ceux-ci, on observe un peu plus de 4 400 tiers pour lesquels les transactions se réalisent exclusivement sous le couvert d'un marché (1/4 des fournisseurs identifiés dans cette analyse). Près de 1 600 tiers supplémentaires enregistrent des transactions à la fois sur et hors marché avec les services de la collectivité parisienne. Enfin, la grande partie de ces prestataires (près de 12 400) réalisent des transactions sans procédures formalisées.

Tableau 15 : Répartition des tiers créanciers (3 années) suivant les modalités de transactions avec la collectivité parisienne

période 2017 - 2019	nombre de tiers créanciers	répartition
achat sur marché exclusif	4 435	24%
achats sur et hors marchés	1 599	9%
achat hors marché exclusif	12 391	67%
ensemble des tiers	18 425	100%

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Tableau 16 : Répartition des tiers créanciers, pour l'exercice 2019, suivant les modalités de transactions avec la collectivité parisienne

exercice 2019	nombre de tiers créanciers	répartition
achat sur marché exclusif	3 032	30%
achats sur et hors marchés	439	4%
achat hors marché exclusif	6 512	65%
ensemble des tiers	9 983	100%

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

On observe une évolution positive quant au recours au marché. De même la diminution de la proportion de l'achat hors marché auprès de fournisseurs titulaires d'un contrat formalisé laisse à penser que les cahiers des charges ont été revus pour élargir leur périmètre en tenant compte des besoins à satisfaire.

Tableau 17 : Caractéristiques des tiers créanciers (2017 à 2019)

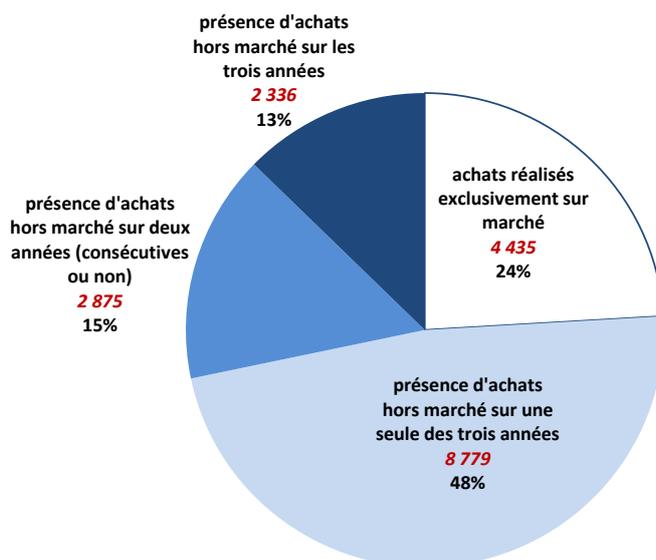
tiers créanciers 2017-2019	nombre	part
tiers exclusivement présents dans la base des directions opérationnelles (DO)	11 195	61%
tiers exclusivement présents dans la base des mairies d'arrondissement (MA)	5 123	28%
tiers créanciers communs aux DO et aux MA	2 107	11%
ensemble des tiers créanciers en relation avec la collectivité parisienne	18 425	100%

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Seuls 11% des tiers créanciers apparaissent commun entre les directions opérationnelles et les mairies d'arrondissement.

Sur l'ensemble des tiers créanciers identifiés, près d'un quart (4 435 fournisseurs) observe une relation contractuelle cadrée, l'ensemble des achats auprès d'eux étant réalisés sur marché.

Graphique 8 : Répartition des tiers créanciers suivant la récurrence de la pratique d'achats hors marché



Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Lorsque des achats hors marché sont constatés avec un fournisseur, ils apparaissent majoritairement ponctuels (près de 8 780 tiers créanciers n'ont enregistré de transaction avec bon de commande simple que sur l'une des trois années de l'analyse). Lorsqu'une récurrence de la pratique est observée, celle-ci est légèrement plus importante sur deux années (quelle que soit la combinaison de ces deux exercices : 2017/2018, 2018/2019 ou 2017/2019) que sur l'intégralité des trois années (la collectivité parisienne pratique ainsi systématiquement de l'achat sur bons de commande simple sur les trois années avec 13% des tiers créanciers, soit plus de 2 330 partenaires).

Quelque 500 tiers créanciers enregistrent des flux hors marché supérieurs aux seuils (25000€ sur une année, 50 000€ sur deux ans ou 75 000€ sur trois ans). Parmi ceux-ci, quelque 300 excèdent même les nouveaux seuils des marchés publics retenus à partir de janvier 2020 (respectivement 40 000€ au cours d'une année, transposé à 8 000€ sur deux ans et à 120 000€ sur trois années). C'est à cette sous-population que l'IG s'est plus particulièrement attachée, afin d'en observer plus précisément les causes.

Au vu du nombre conséquent de tiers créanciers existants dans les bases de données considérées, l'IG a choisi d'illustrer ici quelques situations spécifiques.

Une première approche consiste à observer les fournisseurs partenaires de la collectivité sur le seul exercice 2019, pour lesquels ne sont recensés que des achats sur bons de commande simple. En restreignant encore ce périmètre aux seuls tiers pour lesquels les achats hors marché apparaissent supérieurs à 40 000€, nous pouvons identifier 37 fournisseurs, tous exclusivement en relation avec les directions opérationnelles. Sur l'ensemble de cette sélection, 36 tiers ne font figurer aucune catégorie d'achats renseignée (la mention catégorie d'achats = « # » recouvre l'intégralité de la dépense). Le dernier tiers créancier, qui dispose d'une affectation des montants mandatés en 2019 par catégorie d'achats est ici présenté :

Tableau 18 : Focus créancier et seuil en 2019

Tiers Créancier	Libellé de la catégorie d'achat	achats hors marché 2019
	Maintenance extincteurs, systèmes protection incendie	2 046 €
	Prestations intellectuelles pour opérations BTP, urbanisme	223 224 €
	Travaux dans les équipements de jeunesse	4 422 €
Total général		229 692 €

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Une seconde illustration présente les tiers créanciers pour lesquels ne sont recensés que des achats sur bon de commande simple, mais pour lesquels les relations avec la collectivité parisienne s'inscrivent sur du plus long terme (lors des trois exercices sous revue). Une trentaine de fournisseurs sont ici identifiés. La quasi-totalité d'entre eux dispose d'achats non catégorisés. Pour ceux affichant des montants sur catégories identifiées, sont présentés ci-après celles dont les montants excèdent le seuil des 40 000€ pour au moins une année²⁶.

²⁶ De fait, les catégories d'achats dont les montants sont inférieurs au seuil ne sont pas ici affichées.

Tableau 19 : Créanciers auprès desquels la collectivité achète pour plus de 40 k€ - au moins une année - sous bon de commande simple

Tiers Créancier	Libellé de la catégorie d'achat	total directions et mairies		
		total hors marché (DO + MA) 2017	total hors marché (DO + MA) 2018	total hors marché (DO + MA) 2019
	#	4 293 545 €	- €	- €
	service d'aide sociale à l'enfance	- €	5 769 051 €	2 822 067 €
	#	3 804 648 €	- €	- €
	service d'aide sociale à l'enfance	- €	5 103 201 €	3 059 373 €
	#	1 784 570 €	1 890 042 €	- €
	Exploitation des installations sportives	- €	235 741 €	1 325 958 €
	#	835 867 €	538 398 €	- €
	Exploitation des installations sportives	- €	111 628 €	755 813 €
	#	940 644 €	- €	- €
	Travaux d'entretien, préservation équipements publics	- €	9 337 €	129 989 €
	#	73 102 €	- €	- €
	Travaux d'entretien, préservation équipements publics	62 527 €	97 167 €	13 040 €
	#	5 141 €	15 597 €	- €
	Travaux dans les équipements sportifs	- €	- €	135 703 €
	#	12 322 €	- €	5 068 €
	Services d'actions éducatives scolaires et périscolaires	- €	11 128 €	102 304 €
	#	55 914 €	776 €	- €
	Matériels pédagogiques	- €	39 407 €	26 169 €
	#	58 584 €	- €	- €
	Petites fournitures de bureau	27 572 €	48 257 €	41 632 €
	#	15 572 €	452 €	- €
	Epicerie et boissons	57 915 €	39 580 €	47 926 €
	#	6 888 €	- €	916 €
	Service des spectacles par des producteurs ou artistes	24 552 €	27 699 €	75 852 €
	Appareils ménagers et maintenance associée	45 136 €	49 887 €	40 486 €

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Cette entrée de l'analyse tente d'approcher par les montants des achats (supérieur à 40 000€²⁷ pour les prestations et les fournitures auprès de certains fournisseurs et leur récurrence. Ainsi, hors les DSP (grisées), il nous est apparu utile d'observer les dépenses de la collectivité durant trois années pour vérifier si le seuil de passation d'un marché était atteint. Certains tiers créanciers ressortent. Si l'on rapproche les valeurs des seuils de formalisation et si l'on croise avec la catégorie d'achats effectués auprès d'eux (mais comme dit supra les éléments non renseignés limitent la solidité de l'analyse) il en ressort un premier enseignement : malgré l'exclusion par la mission de tiers créanciers et de comptes budgétaires par essence non éligibles à la passation de marché (appelée par commodité base IG) nous retrouvons des créanciers sous DSP, des établissements publics et des dépenses de personnel.

²⁷ Le choix de retenir la valeur de 40 000€ est fait afin d'attirer l'attention sur le seuil applicable depuis janvier 2020. Quelle que soit la nature de l'achat, fournitures et services, travaux et services sociaux et spécifiques la publicité bien que libre ou adaptée est requise au-dessus de 40 000€. On peut donc penser qu'il y a bien eu publicité mais, en qualifiant ces achats en hors marché, la collectivité fragilise sa démarche.

7. PRATIQUE ACTUELLE DES SEUILS ET CONTRATS DE SERVICE

7.1. Les principales modalités de passation d'un marché public depuis janvier 2020

La publication d'une fiche de bonnes pratiques pour les achats inférieurs à 40 000€ en 2020 par la DFA/SDA/BM replace le cadre général applicable.

Si sous le seuil des 40 000€ le marché public s'exécute sans obligation de publicité ni mise en concurrence préalable, les documents de consultation sont obligatoires pour une valeur supérieure.

Il est aussi rappelé que, pour des marchés dont le montant se situe entre 25 000€ et 40 000€, il faudra publier au cours du premier trimestre de chaque année, sur le support choisi par l'acheteur, la liste des marchés conclus l'année précédente en précisant leur date de conclusion, leur objet, leur montant, le nom du titulaire et sa localisation.

Cette obligation doit conduire à une évolution des approches sur les engagements juridiques typés OSBC et qui ressortent # dans la base de données et sont considéré comme hors marché. En effet, toute dépense étant un marché dès le premier euro, il faudra construire une méthode de suivi de tous les achats compris entre ces deux valeurs pour lesquels il n'a pas été nécessaire de formaliser mais qui, pour autant, doivent faire l'objet d'une publication. De plus, les achats inférieurs à 40 000€ entrant dans le champ de la délégation générale donnée à La Maire par le conseil de Paris doivent faire l'objet d'un rendu-compte régulier devant le conseil.

Ce document demande aux services de s'assurer, dans toutes les situations, de la bonne computation des seuils et d'être en capacité de le démontrer le cas échéant. Dans le cas où l'achat ne nécessite pas de clauses d'exécution et partant ne conduit pas à la rédaction d'un cahier des charges simplifié, il sera saisi dans ALIZE sous la forme d'un bon de commande sans autre formalisme.

7.2. La loi ASAP

Les modifications du droit de la commande publique prévues par la loi ASAP du 8 décembre 2020 se comprennent dans la période de crise sanitaire et un contexte économique tendu, elles modifient quelque peu le paysage.

Les services juridiques entrent dans la catégorie « autres marchés », le motif « intérêt général » permet de s'exonérer de publicité et mise en concurrence, le seuil de dispense de procédure pour les marchés de travaux est relevé à 100 000€, les entreprises sous plan de redressement judiciaire ne sont plus exclues, une part de l'exécution des marchés publics globaux doit être affectée aux PME et artisans, un marché public global sectoriel est créé, l'application dans le temps des règles de modification des marchés est modifiée, enfin, un droit spécial de la commande publique en période de circonstances exceptionnelles pour une durée n'excédant pas 24 mois est posé.

7.3. L'exploitation par l'IG des seuils actuels et à venir

La mission a placé un filtre par les seuils : une première approche simple voire simpliste consiste à retenir 25 000€ par année ou 50 000€ sur deux ans et 75 000€ sur les trois années sous revue.

Puis une approche à partir des nouveaux seuils applicables au 1^{er} janvier 2020 pour les dépenses de l'année 2019 afin de cibler des risques de dépassements 40 000€ pour une année, 120 000€ pour les trois années sous revue.

L'abaissement des seuils conduira certainement à faire entrer des dépenses et plus encore dans la mesure où les fortes dépenses sur bon de commande simple sont constatées sur les fournitures et services et les travaux où les seuils passent :

Tableau 20 : Seuils 2020 pour la commande publique²⁸.

Seuils de publicité - Montants hors taxe					
Type de marché	Acheteur	Publicité non obligatoire	Publicité libre ou adaptée	Publicité obligatoire au BOAMP ou dans un JAL	Publicité obligatoire au BOAMP et au JOUE
Fournitures et services	État et ses établissements (Autorités centrales)	En dessous de 40 000 €	de 40 000 € à 89 999,99 €	De 90 000 € à 138 999,99 €	À partir de 139 000 €
	Collectivités territoriales, leurs établissements, leurs groupements, et autres acheteurs (sauf l'État)	En dessous de 40 000 €	de 40 000 € à 89 999,99 €	De 90 000 € à 213 999,99 €	À partir de 214 000 €
Travaux	Tout organisme	En dessous de 40 000 €	de 40 000 € à 89 999,99 €	De 90 000 € à 5 349 999,99 €	À à partir de 5 350 000 €
Services sociaux et spécifiques	État et ses établissements (autorités centrales)	En dessous de 40 000 €	de 40 000 € à 749 999,99 €	Non	À partir de 750 000 € (uniquement au JOUE)
	Collectivités territoriales, leurs établissements, leurs groupements, et autres acheteurs (sauf l'État)	En dessous de 40 000 €	de 40 000 € à 749 999,99 €	Non	À partir de 750 000 € (uniquement au JOUE)

➔ **A savoir** : tout marché ayant une valeur d'au moins 40 000 €HT et pour lequel un avis de publicité a été publié (JOUE, BOAMP, JAL, publicité adaptée) doit être passé par voie électronique sur la plateforme de l'acheteur.

²⁸ NOR : ECOM1831820V avis relatif à la liste d'activités qui sont des travaux en droit de la commande publique version consolidée au 10 février 2020.

Source : <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23371>

Les seuils de procédure à appliquer pour la collectivité parisienne sont présentés dans le document « processus de contractualisation et de création d'un nouveau marché via la SDA ». Ce document (avril 2020) est produit dans le cadre du processus comptable et financier des achats de fournitures, de services et de prestations (CICF).

Capture écran 1 : Procédure Ville (CICF)

Seuils	Formalisme/mise en concurrence	Conséquences
< 40 000 € HT	Aucun (Possibilité de ne pas mettre en concurrence à condition de respecter la computation des seuils et de s'assurer de ne pas attribuer toujours au même opérateur économique)	Pas de publicité Pas de CAO Pas de CL
De 40 000 € HT aux seuils européens (inf à 214 000 € HT FCS et inf à 5 350 000 € HT TX)	MAPA en raison du montant Publicité et mise en concurrence adaptées	AAC Pas de CAO Pas de CL (sauf pour les MAPA sup à 214 000 € HT et inférieurs aux seuils européens)
Au-delà des seuils européens	<u>Marchés formalisés</u> (AO, DC et PAN) : publicité et formalisme de mise en concurrence encadrés <u>Autres procédures</u> (MAPA en raison de l'objet du marché et marché sans publicité ni mise en concurrence)	AAC CL CAO (sauf MAPA en raison de l'objet du marché et marché sans publicité ni mise en concurrence)

- (1) CAO : commission d'appel d'offres (attribution du marché)
- (2) CL : contrôle de légalité (avant notification)
- (3) MAPA : Marché à procédure adaptée
- (4) AAC : avis d'appel à la concurrence (publicité)
- (5) AO : appel d'offres
- (6) DC : dialogue compétitif
- (7) PAN : procédure avec négociation
- (8) FCS : Fournitures courantes et services
- (9) TX : Travaux

Source : Bureau des marchés (SDA / DFA)

7.4. Seuils de pratique interne tels qu'inscrits dans les contrats de service entre la DFA et les DO

Il apparaît que si le seuil des 4 000€ est régulièrement évoqué dans les contrats de service de la première vague 2009/2012, cette valeur disparaît dans les contrats signés en 2019 et 2020.

Le guide de bonnes pratiques, publié par la DFA sur l'intranet métier Achats en novembre 2020, indique clairement une attention à porter dès lors que l'achat est supérieur à 5 000€, avec des consignes précises d'enregistrement dans Maximilien.

En directions opérationnelles, la répartition des engagements juridiques en fonction de leur montant indique une importante part d'achats hors marché pour de faibles montants unitaires. Ainsi, plus de 90% des achats, quelle que soit la nature de ceux-ci, font apparaître un montant unitaire inférieur à 4 000€ (soit plus de 14 800 engagements juridiques). Ne sont ainsi recensés que 1,2% des engagements juridiques (près de 200) dont les montants excèdent les seuils de marché formalisé, fixé pour la période d'analyse à 25 000€.

Tableau 21 : Répartition des engagements juridiques réalisés hors marché, en fonction de leur nature d'achats et de leurs montants unitaires - Directions opérationnelles, exercice 2019

Nature d'achats	<4 000€	[4 000€ ; 25 000€ [[25 000€ ; 40 000€ [≥ 40 000€	Ensemble
FOURNITURE	27%	1%	0,01%	0,01%	27%
SERVICES	45%	1%	0,04%	0,3%	47%
TRAVAUX	3%	1%	0,1%	0,1%	5%
Non renseignée	18%	3%	0,2%	1%	21%
Total général	92,7%	6,1%	0,3%	0,9%	100%

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Tableau 22 : Valeur moyenne des engagements juridiques réalisés hors marché, pour les deux tranches supérieures - Directions opérationnelles, exercice 2019

Nature	[25 000€ ; 40 000€ [≥ 40 000€	Total général
FOURNITURE*	27 558 €	49 233 €	34 783 €
SERVICES	31 316 €	215 201 €	196 501 €
TRAVAUX	27 661 €	115 914 €	71 787 €
Non renseignée	30 792 €	674 474 €	478 571 €
Total général	30 186 €	464 728 €	348 850 €

* : moyenne non représentative au vu du faible nombre d'EJ pour cette nature d'achat (3 EJ au total)

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Pour les deux tranches supérieures, les montants moyens réalisés hors marché en fournitures sont plutôt proches des bornes inférieures des tranches. Le faible nombre d'engagements juridiques concernés (trois au total) rend complexe toute interprétation. En revanche, le montant moyen associé à la tranche « $\geq 40\ 000\text{€}$ » est relativement plus important (2,5 fois la valeur du seuil) pour les achats de travaux. Enfin, la nature « services » enregistre de fortes moyennes des montants des engagements juridiques concernés. Une explication provient notamment de quatre EJ à valeurs élevées correspondant au recours à du personnel intérimaire à la DASES.

En mairies d'arrondissement, la part d'engagements juridiques supérieurs à 4 000€ est encore plus faible qu'en directions opérationnelles, et représente moins de 3% des plus de 15 800 EJ.

Un seul engagement juridique de fourniture apparaît supérieur à 40 000€ : il s'agit d'un équipement audio et sono pour une mairie d'arrondissement, pour un montant de plus 75 000€. Les autres montants supérieurs au seuil de 40 000€ sont portés par des natures non renseignées et correspondent à des versements à DSP ou autres participations.

Tableau 23 : Répartition des engagements juridiques réalisés hors marché, en fonction de leur nature d'achats et de leurs montants unitaires - Mairies d'arrondissement, exercice 2019

Nature d'achats	<4 000€	[4 000€ ; 25 000€ [[25 000€ ; 40 000€ [≥ 40 000€	Ensemble
FOURNITURE	53%	1%	0,01%	0,01%	54%
SERVICES	42%	1%	0,01%	0,00%	43%
TRAVAUX	2%	0%	0,00%	0,00%	2%
Non renseignée	1%	0%	0,00%	0,10%	1%
Total général	97,3%	2,5%	0,03%	0,1%	100%

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

7.5. Les contrats de service : un outil d'homogénéisation des pratiques d'achat

7.5.1. Les contrats de première génération

Dans les années 2010 à 2014, les directions ont contractualisé leur relation avec la direction des achats, seule la DASES n'a pas conclu ce contrat (l'explication en est certainement le fait que la plus grosse part de son budget émergeait au budget départemental).

En début de démarche, il a été choisi de les adapter à chacune des entités contractantes, il en résulte une dispersion des engagements et des termes vagues quant à l'organisation du travail d'élaboration et de suivi communs.

Quoiqu'il en soit, il faut noter l'évocation récurrente du seuil de 4 000€. Une règle interne avait été instaurée, l'objectif était de resserrer les modalités d'achat et de sécuriser la collectivité en instaurant une formalisation des achats dont les montants étaient compris entre 4 000€ et le seuil d'obligation de passation d'un marché formalisé.

La durée de validité du contrat était très variable et parfois imprécise, la conséquence a été un relatif délaissement de ce processus, en tout cas, la mission n'a pas trouvé de document de bilan de cette première étape de contractualisation mais les leçons ont été tirées pour la rédaction des contrats de deuxième génération.

Tableau 24 : Les contrats de service de la première génération (2009 - 2014)

directions	Durée	date signature	DA responsable de	exclusion
DAE	2012/2014	06/01/2014	toutes les procédures supérieures à 4 000€	à terme DDEES reprendrait les très petits marchés entre 4 000€ et 15 000€
DAC	2013/2014	non renseignée	toutes les procédures supérieures à 90 000€ et marchés inférieurs à 90 000€ rattachés à une même procédure/opération	acquisition et maintenance instruments
DALIAT/DILT	2009/2010 PUIS 2012/2013	08/12/2009 puis 23/11/2012	dans le préambule : objectif création DA en 2011 doit effectuer toutes les procédures supérieures à 4 000€ puis Depuis le 1/10/2019 DA toutes les procédures supérieures à 90 000€	marchés transport, habillement et tous les marchés inférieurs à 90 000€ puis marchés de l'habillement et des marchés SR TAM qui doivent être transférés à la DA le 01/03/2013
DASCO	2013/2014	non renseignée	toutes les procédures supérieures à 90 000€	marchés article 30 séjours, classes et ateliers
DEVE	2010/2011	non renseignée	tous marchés sup à 90 000€ et marchés inférieurs à 90 000€ rattachés à une même procédure/opération	marchés de commande de végétaux
DF	2012/2013	17/02/2012	toutes les procédures supérieures à 4 000€	les marchés d'assurance, les partenariats public/privé (marchés d'études et assistance pour marché de renouvellement de concessions) DA bureau de marchés / DF signataire
DFPE	2012/2014	non renseignée	toutes les procédures supérieures à 4 000€	
DICOM	2013/2014	14/01/2014	toutes les procédures supérieures à 90 000€ ainsi que marchés de Paris plages (y compris les marchés subséquents à partir de 2013) faux d'artifice, vœux du maire sans distinction de seuils financiers	
DJS	2010/2011	20/01/2011	toutes les procédures supérieures à 90 000€	billetterie-communication du service du sport de haut niveau avec les clubs sportifs
DLH	2012/2013	30/07/2012	depuis 1/10/2010 : toutes les procédures supérieures à 4 000€ / à partir du 19/04/2012 toutes les procédures supérieures à 15 000€	
DCPA	2012/2013 puis 2014/2015	10/01/2012	marchés 500 K€ marchés de travaux	
DPE	2012/2014	29/09/2009	dans le préambule : objectif création DA en 2011 doit effectuer toutes les procédures supérieures à 4000€ MAIS achats classifiés par typologie, tâches réparties dans des tableaux "RACI"	marchés de l'assainissement et de la section des moyens mécaniques
DRH	2009/2010	11/09/2009	dans le préambule : objectif création DA en 2011 doit effectuer toutes les procédures supérieures à 4 000€	
DSTI	2014	03/03/2014	il s'agit en 2014 d'un contrat de partenariat forme et contenu différents de contrats de service , le précédent prévoit : toutes procédures supérieures à 4 000€	marchés bureautiques, opérateurs et HELPDESK la DSTI est prescripteur
DDCT	2011	non renseignée	toutes les procédures supérieures à 4 000€	
DVD	2010/2011	non renseignée	toutes les procédures supérieures à 90 000€	hors DSP et conventions + opération tramway

Source : Traitement IG, à partir des données DFA

7.5.2. Les contrats de la deuxième génération

Le projet de contractualisation des relations entre la DFA-SDA et les directions est relancé en 2018 et abouti à des premières signatures en 2019.

Les objectifs sont :

- Faire un bilan du contrat de service existant et des pratiques actuelles,
- Homogénéiser, autant que possible, les pratiques dans toutes les directions afin de rendre l'action de la SDA plus lisible,
- Réfléchir à moyen constant à l'organisation pour gagner en efficacité et optimiser les calendriers sur la base de calendriers types,
- Renforcer l'action de la SDA lors de la phase d'exécution par des conseils aux services et un accompagnement plus soutenu et plus systématique des acheteurs auprès des futurs utilisateurs, s'inscrire ainsi dans une démarche apprenante et améliorer les contrats futurs grâce aux retours d'expérience,
- Réfléchir lorsque cela est pertinent à des macros stratégies d'achat s'adressant au même milieu fournisseur, y compris entre plusieurs directions, afin d'avoir une politique achat plus cohérente (le besoin exprimé n'est donc plus le seul point initiateur d'une démarche d'achat).

Le format des contrats est unique, tous sont construits sur le même modèle, c'est dans l'annexe 1 que sont précisées les spécificités inhérentes au fonctionnement de chaque direction opérationnelle et les adaptations.

Le seuil de formalisation précédemment fixé à 4 000€ disparaît, cependant, en 2020, des consignes précises sont édictées rappelant que pour tout achat supérieur à 5 000€, il faut vérifier que l'opérateur économique ne tombe pas sous l'interdiction de soumissionner.

Tableau 25 : Les contrats deuxième génération depuis 2019 (partie 1)

DO	date signature	durée	évaluation prévue	DFA responsable de	exclusion / organisation par DO	fréquence comité de pilotage et de suivi de la programmation
DAE	25/09/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 25 000€		1 fois par an et/ou à la demande de l'une des 2 directions
DAJ	18/11/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 25 000€		1 à 2 fois/an et à la demande d'une des 2 directions
DASCO	12/07/2020	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé)	DASCO assure la passation des marchés à procédure adaptée inférieurs à 90 000€ et des MPA à vocation pédagogique (TAP 10 M€/an, séjours 9,8M€/an, classes à Paris 395K€/an) + catalogue logiciel edeal	1 fois par trimestre ; traite prioritairement les marchés structurants et les spécifiques DASCO
DEVE	10/01/2020	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé), les marchés subséquents quel que soit le montant liés à une opération spécifique	hors procédures relatives à l'achat de végétaux, graines et semences	1 fois par mois
DFPE	25/09/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé) à tous marchés égal ou supérieur à 209 000€	pour les contrats spécifiques aux EAPE, la DO conserve la création et le suivi des enveloppes des mairies d'arrondissement	1 fois/an
DICOM	18/09/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé) la SDA assure le suivi régulier des consommations dans Alizé DICOM pas de visibilité	DICOM : passation de tous les marchés de marque sous licence y compris ceux dont l'estimation est supérieure à 90 000€	PILOTAGE :1 fois/trimestre SUIVI:1 fois/mois
DJS	11/12/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé) pour les fournitures et services et à 209 000€ pour les marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre non récurrents portés par le Service de l'Equipement	modification contractuelle de type avenant sauf pour les marchés spécifiques de travaux et de maîtrise d'oeuvre, fin de contrat (non reconduction, résiliation, saisie de solde Alizé) pour les marchés spécifiques de travaux et de maîtrise d'oeuvre	
DLH	20/09/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 25 000€ jusqu'à ce que la DLH soit en mesure de le faire	DLH responsable de la passation de la signature et notification des marchés subséquents La SDA saisit les contrats dans EPM et Alizé jusqu'à ce que la DLH soit en mesure de le faire	1 fois/trimestre
DCPA	05/10/2020	6 ans	2 ans	tous les accords-cadres à bons de commandes et à marchés subséquents, les marchés de travaux > 500 000€ HT, les marchés de fournitures, services, prestations intellectuelles >90 000€, les contrats de performance énergétique	La DCPA conserve la gestion des procédures suivantes : les MAPA TRAVAUX <500K€, tous les marchés de maîtrise d'œuvre quel que soit leur montant, la procédure adoptée et le type de mandataire du groupement, les marchés de fournitures, services, prestations intellectuelles <90 000€, dans la mesure où ces prestations revêtent un caractère ponctuel et ne sont pas couvertes par un accord-cadre, tous les marchés subséquents, travaux fournitures, services, prestations intellectuelles	toutes les 6 semaines

Source : Traitement IG, à partir des bases de données DFA

Tableau 26 : Les contrats deuxième génération depuis 2019 (partie 2)

DO	date signature	durée	évaluation prévue	DFA responsable de	exclusion / organisation par DO	fréquence comité de pilotage et de suivi de la programmation
DPE	23/09/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé) à 25 000€, ensemble des étapes des marchés récurrents car spécifiques en lien le plus souvent avec des marchés de travaux	DPE responsable de l'ensemble des procédures inférieures à 25 000€, la DPE Conserve la totalité des subséquents liés à l'impression	1 fois/mois
DPSP	18/09/2019	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 25 000€		pilotage : a minima 1 fois/an et sur demande d'une des 2 directions
DRH	non daté	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé) ensemble des procédures supérieures à 25 000€	DRH responsable de la passation de la signature et notification des marchés subséquents la SDA saisit les contrats dans EPM et Alizé jusqu'à ce que la DRH soit en mesure de le faire	1 fois/trimestre
DU	non daté	6 ans	2 ans	ensemble des procédures supérieures à 90 000€ (mais accommodé)	achats directement liés à l'urbanisme mettant en œuvre les opérations d'aménagement notamment les marchés de maîtrise d'œuvre urbaine ou d'aménagement urbain et assistance à maîtrise d'ouvrage, les achats mettant en œuvre la stratégie foncière, les études liées à l'élaboration de documents légaux ainsi que leur modification/révision et les études d'évaluation et d'impact qui leur sont liées.	pilotage : 1 fois/semestre programmation : 1 fois/trimestre et tant que de besoin
DDCT	23/10/2019	6 ans	la dérogation sera discutée en réunion de programmation annuelle / 2 ans	l'ensemble des procédures supérieures à 90 000€ HT	demande DDCT modification du seuil, DDCT ne peut passer que des MAPA inférieurs à 25 000€ (équipe restreinte)	1 fois par semestre
DASES	15/10/2020	6 ans	2 ans	l'ensemble des procédures supérieures à 90 000€ HT, les procédures relatives à l'accompagnement des allocataires du RSA et les marchés destinés aux besoins des EPASE sous réserve d'un transfert d'1ETP de catégorie A, deux ans au plus tard avant l'échéance des marchés à renouveler		1 fois par trimestre, plus si besoin demande DASES ou SDA

Source : Traitement IG, à partir des données DFA

8. UN CONTRÔLE INTERNE À REFONDER

En l'état, il n'apparaît pas possible d'explicitier totalement les raisons qui conduisent à effectuer des commandes sur bon de commande simple.

Il reste cependant que les hypothèses sont toutes confirmées sur de très petits échantillons. C'est le cas pour l'absence de marché pour certains produits²⁹, l'atteinte du montant maximum de dépenses autorisées sur un marché à la date de création de l'engagement juridique, des moments de vacances de couverture par un marché pour certains achats. Compte tenu de l'absence d'aides ou de contrôles bloquants embarqués au niveau de la création des EJ pour les gestionnaires de commande, on peut aussi émettre l'hypothèse d'erreur par inadvertance ou par méconnaissance de l'existence d'un marché, surtout si l'achat n'est pas fréquent pour le service. En absence de contrôle régulier et organisé des anomalies, anomalies dont certaines ont été pointées dans le rapport, il semble difficile pour la DFA/SDA ou les services experts des directions opérationnelles de porter conseil aux cellules du réseau achats qui pratiquent des saisies non cohérentes ou des achats sur bon de commande simple alors qu'un marché couvre le besoin. Ces contrôles de cohérence et d'anomalies pourraient être développés avec un calendrier annoncé sur des comptes budgétaires précis, les observations issues de ces contrôles devraient permettre de cibler des formations/informations sur certains services et/ou d'édicter et préciser les modalités de saisie des actes d'engagement par notes d'instruction.

La granulométrie de ces sondages/contrôles devrait être définie par des critères visant la qualité et donc la sécurisation des achats plus que la masse financière constatée dans la mesure où l'objectif est un renforcement de la maîtrise du risque de « saucissonnage ».

Il apparaît difficile pour la DFA/SDA de se doter d'une doctrine de contrôle interne cohérente et organisée dans la mesure où la compréhension des notions et du vocabulaire propre au domaine semble variée et variable mais aussi parce que les choix de dénominations des besoins ne sont pas unifiés.

Ainsi dans le futur plan de travail du board achats les sujets « denrées alimentaires » et « events » doivent faire l'objet d'un examen spécifique.

L'indication du compte budgétaire étant obligatoire et bloquante, il est certain que cette entrée d'analyse sera la plus probante.

Cependant, comment s'effectueraient les requêtes pour différencier les fournitures et services de restauration collective dans les dépenses des « events » que nous interprétons comme « évènementiel » ? Ces dépenses sont effectuées sous diverses catégories.

L'exemple du compte budgétaire réceptions montre que pour les trois années sous revue, les données des DO indiquent que sur une dépense hors marché de 1 220 049€ (valeur moyenne EJ 358€ indiquant la très grande dispersion des achats) de nombreux achats ne sont pas alimentaires.

Le reclassement en famille d'achat effectué par la mission fait ressortir que 567 860€ sont des fournitures et service de restauration collective. Quant aux foires et expositions, le total des dépenses des DO en hors marché s'élève à 1 006 481€ (pour une valeur moyenne d'EJ de 934€) avec une très faible part de fournitures et service de restauration collective 23 438€ valeur moyenne EJ 498€).

²⁹ En annexe « cafés et cafetières »

La catégorie « denrées alimentaires » peut recouvrir les achats effectués sous les comptes budgétaires divers. Il faudra clairement définir la requête pour préciser la notion denrées alimentaires qui certainement ne recouvre pas la seule catégorie d'achats alimentation. Le seul libellé de compte budgétaire « alimentation » dans la base des données des DO pour les 3 années sous revue émerge à 1 058 933€ en achat hors marché (la remarque peut être tempérée en examinant la valeur moyenne de chaque engagement juridique de 249€).

Mais les achats de fournitures et services de restauration collective (famille d'achats reclassement IG effectué à partir du fichier DFA disponible sous l'intranet qui qualifie les catégories sous famille d'achats) se retrouvent, outre le compte budgétaire « alimentation » sous les comptes budgétaires suivant :

- Achats de prestations de service,
- Autres installations, matériel et outillage,
- Autres matériels de bureau et mobiliers,
- Autres matières et fournitures,
- Autres services extérieurs,
- Constructions,
- Fournitures administratives, d'entretien, de petit équipement, scolaires,
- Locations immobilières,
- Maintenance,
- Publicité, relation publique,
- Dans la catégorie contrats de prestations de service évoqué plus haut et que nous ne devrions pas retrouver en hors marché,
- Et enfin sous les comptes budgétaires réceptions, fêtes et cérémonies ainsi que foires et expositions.

Ce focus a pour objet de montrer que, compte tenu des divers biais de saisie, d'interprétation et de cohérence, la constitution d'une cartographie et d'un tableau de bord de dépenses ciblées n'est pas aisée.

La mise en place du RTU-Référentiel Tiers Unifié pourrait être une opportunité de construction d'un suivi par créancier.

8.1. Les causes apparentes des achats sur bon de commande simple

Ces causes apparentes ont déjà été évoquées au § 5.3.

L'étude montre que l'impact financier est soutenable au regard de la masse budgétaire de la Ville mais outre que les enjeux de régularité ou de bonne gestion ne sont pas liés à des arguments financiers, il n'est pas possible de donner une assurance raisonnable de la bonne définition des besoins alors que de nombreux items permettant d'approcher la réalité sont incomplets.

On peut donc estimer que la Ville est prête à assumer un risque financièrement marginal pour laisser une souplesse de fonctionnement aux directions et aux maires qui gèrent leur ESA. Les reproches portant sur un découpage excessif des marchés, une mauvaise estimation des montants maximum, l'acceptation des discontinuités temporelles dans la possibilité d'acheter sur marché, la limitation les exigences des cahiers des clauses techniques particulières et le nombre et la qualité des objets inscrits n'ont pas jusqu'ici fait l'objet de mises en cause majeures.

Mais l'acceptation de risques suppose d'en connaître en amont les contours par le biais d'un contrôle interne et d'un contrôle de gestion organisés et explicites.

Or, assez curieusement, la DFA se refuse à établir des notes d'instructions sur le sujet (à la différence du CASVP qui en produit).

La mission n'a eu connaissance que des notes d'incitation aux bonnes pratiques.

S'il est louable de ne pas être exagérément directif vis à vis des services, on ne peut que constater que :

- d'une part l'outil informatique laisse beaucoup de latitude de saisie aux agents exécutant les achats dans les classifications tant en nature qu'en catégorie d'achat ainsi que le mode de rédaction du texte de description de l'engagement budgétaire.
- d'autre part, un outil très performant d'analyse, le décisionnel SEQUANA, permet par de multiples requêtes de suivre l'activité opérationnelle par :
 - des reportings opérationnels utilisables par les utilisateurs standard et les experts des directions qui, parce que proches des métiers, peuvent procéder à des analyses avancées et les partager,
 - des indicateurs de pilotage,
 - des tableaux de bord permettant de présenter des approches synthétiques au management supérieur de décider.

La mission n'a pu s'assurer de la production régulière de ces outils d'analyse ni des tableaux de bord visant tout particulièrement un contrôle de cohérence des catégories et natures renseignées. Les indicateurs de pilotage n'ont pas été communiqués.

Il est donc impossible à la mission de garantir, en l'état des données qui lui ont été transmises, que le contrôle interne puisse s'assurer que les besoins de la collectivité sont exhaustivement collectés et agrégés, que l'on peut y distinguer une homogénéité et, ainsi de définir des marchés satisfaisants en terme de qualité des produits, spécification des caractéristiques et seuil de dépense maximum autorisée.

8.2. Des risques résiduels qu'on ne peut ignorer, ni en l'état des choses, quantifier

La mission s'attache à proposer une sécurisation juridique des achats et de ce fait s'est interrogée sur l'occurrence de divers risques :

- Favoritisme : Peut-il être reproché à la collectivité d'acheter sur bon de commande simple auprès de fournisseurs (tiers créanciers) ?

La recherche de fournisseurs sollicités hors marché alors qu'il existe un marché avec eux interroge.

Il a été demandé à la DFA de préciser les modalités du contrôle interne sur le volet achats en précisant si des contrôles embarqués existent et dans ce cas d'en préciser le nombre et la nature (sont-ils bloquants, assortis d'aide ? S'agit-il de contrôles a posteriori, quel est le niveau hiérarchique des contrôles et leur fréquence ?).

Cet aspect est déterminant pour l'appréciation de l'existence et de la fiabilité du contrôle interne (attente du certificateur).

- « Saucissonnage » :

Il s'agit là de rechercher l'homogénéité des commandes³⁰. Cette approche est complexe. Il revient au pouvoir adjudicateur de décider des allotissements, de définir les périmètres et les montants. Cette cartographie des achats est rendue possible par SEQUANA c'est pourquoi la mission demande à la DFA les outils d'alerte existants pour limiter le recours à des créanciers en bon de commande simple alors qu'un marché actif dont la limite n'est pas atteinte et qui comprend l'objet recherché (ou que cet objet peut être ajouté après requête auprès du CSP compétent)³¹.

La réponse de la DFA tendrait à faire penser que ce dispositif n'existe pas.

Par ailleurs, la mission s'interroge sur la prise en compte par la direction du projet de nouvel outil RTU (référentiel Tiers Unifié) dont les objectifs sont de s'assurer de la fiabilité des tiers et de faciliter leur gestion. Ceci se rattache à un volet Faiblesses de l'information/formation du réseau d'acheteurs appelant recommandation (cf. supra).

- Il est aussi un risque qu'on ne peut forcément écarter, qui résulte de la limite atteinte par la mutualisation : l'idée de concentrer la fonction achat dans des mains expertes a sa limite et la SDA n'a pas les moyens d'embrasser tous les achats. Ce que les directions opérationnelles ne considèrent sans doute pas avec défaveur. Pour franchir le gué au milieu duquel le dispositif se trouve, il faudrait convaincre les directions opérationnelles des avantages du recours à la SDA, ce qui suppose un dialogue de gestion plus ouvert à leurs préoccupations.

8.3. Les modalités d'un contrôle interne efficace

Au vu du « faible » poids relatif des achats hors marché à la ville (115 M€, soit 9% des achats sur l'année 2019, sur la base du périmètre d'analyse retenu par l'IG), la problématique de ce mode de transaction n'apparaît pas être un enjeu financier stratégique de la direction des finances et des achats. Garantie de la sécurisation juridique des marchés formalisés, les achats sous les seuils, souvent de faibles montants unitaires et autorisés par le code des marchés publics, ne font pas l'objet d'une réflexion à l'échelle de la collectivité.

Plusieurs éléments semblent illustrer ce positionnement :

- Aucune note d'instruction administrative³² relative aux modalités de l'achat n'est communiquée aux cellules achats/marchés des directions opérationnelles ou des mairies d'arrondissement : les informations sont essentiellement diffusées par l'intermédiaire de « fiches de bonnes pratiques » ou de « notes d'actualité juridique », notamment lors des réunions du réseau des référents achats/approvisionnement. Le risque de ce mode de communication repose sur la présence des référents à ces réunions, sur leur capacité à récolter les diverses

³⁰ En annexe 6.

³¹ Se référer à la recommandation 2 page 19.

³² Cependant, la mission constate qu'en novembre 2020 (pour une mise en application au 1^{er} janvier 2020) une fiche de bonnes pratiques qui selon elle devrait relever d'une note d'instruction, est mise à disposition des services sur le site Intranet métier Achats (*rubrique Accueil / Le pilotage des marchés / Chartes, guides et politique d'achat*).

informations, à prendre connaissance de ces éléments et à les intégrer à leurs pratiques d'achats, sans garantie donc pour l'administration.

Recommandation 5 : Créer un corpus d'instructions, pouvant appuyer l'animation d'un réseau d'acheteurs.

La SDA a, dans le cadre du contradictoire, précisé animer depuis 2019 le réseau des référents achats/appro des DO et plus récemment y convier également les mairies d'arrondissement.

Cette animation se traduit par l'organisation de réunions régulières, environ tous les deux mois dans lesquelles la SDA échange sur des bonnes pratiques, diffuse des doctrine, des documents types, de l'information sur le renouvellement de marchés transverses structurants, de l'actualité juridique sur la commande publique. Par ailleurs, la liste des marchés notifiés par la DFA est envoyée à tous les correspondants du réseau, chaque semaine.

- La création d'un board des achats stratégiques, récemment constitué, qui ne prévoit pas à ce jour d'aborder la notion d'achats hors marché.

Recommandation 6 : Inscrire à l'agenda du board des achats le suivi quantitatif et qualitatif du recours au hors marché.

La SDA a indiqué en réponse au rapport provisoire que cette recommandation sera évoquée en Board. L'un des objectifs du SI Achats sera de répondre à cette demande.

- Le manque d'actualisation des informations structurantes sur l'intranet Ville dédié au métier de l'achat même si les listes des marchés actifs sont bien régulièrement mises à jour sur cet espace.

Recommandation 7 : Apporter plus de soin à l'actualisation des informations structurantes en lien avec l'animation effective du réseau des acheteurs.

La SDA indique en réponse au rapport provisoire y être très favorable. Néanmoins, à effectif constant, elle estime que cette recommandation ne peut être mise en place. Au vu de la complexité induite par l'actualisation régulière et fiable des informations, la SDA estime la charge de travail à un agent de catégorie B supplémentaire.

Pour les rapporteurs le problème ne se résume pas à une simple question d'effectifs, le réseau étant à même d'identifier les problématiques ainsi que les bonnes pratiques, et de suggérer les actions utiles, sans solliciter d'effectifs supplémentaires .

- Le volume d'information manquante dans l'application de gestion comptable et financière est non négligeable : la nature des marchés (fournitures, services,

travaux) et les catégories d'achats ne sont pas systématiquement renseignées dans ALIZE et ne semblent pas faire l'objet de reprise de saisie a posteriori. La notion de catégorie d'achats est pourtant présentée aux usagers parisiens, via l'Open data de la Ville, comme élément structurant « qui sert de base à la définition des besoins et à la computation des seuils de mise en concurrence ».

- Le manque d'information sur les notions de familles d'achats auprès des acteurs de l'achat : ces familles, définies pour un usage interne à la Ville, rassemblent en leur sein des catégories d'achats relativement « homogènes » et devrait permettre un pilotage du besoin ; or cette notion ne semble pas disponible en l'état dans les outils de pilotage (Infocentre décisionnel) ; elle se trouve sur l'intranet métier Achat de la ville, non pas dans les informations accessibles en quelques clics mais en recherchant précisément cette information dans des sous-dossiers (cf. recommandation 2).

Sur la refondation du contrôle interne, la DFA a apporté les précisions suivantes, en réponse au rapport provisoire : « Dans le cadre du contrôle interne comptable et financier, un plan de contrôle sur le processus Achat va être déployé à compter de mai 2021 dans toutes les directions via le réseau des contrôleurs internes (d'abord en phase de test sur mai puis de manière récurrente, tous les trimestres). Ledit plan a pour objet de vérifier la réalité des achats exécutés et comptabilisés en contrôlant l'existence et la signature d'un bon de commande par une personne habilitée, la réalité du service fait et sa correcte saisie dans Alizé, l'utilisation d'un marché après sa notification et son lancement dans Alizé. Au regard du risque d'émettre un bon de commande simple alors qu'il existe un marché, suite au rapport de l'IG, une réflexion peut être menée dans le cadre du CICF pour mettre en place, dans le cadre du plan de contrôle CICF, un contrôle aléatoire sur les bons de commandes simples. Il s'agirait d'un contrôle *a posteriori* et limité mais une première piste d'amélioration ».

8.4. La maitrise des risques

Le tableau suivant récapitule les préconisations du rapport au regard des risques identifiés, au travers des différents cas d’élision de l’achat sur marché.

Tableau 27 : Cartographie des risques associés à l’achat hors marché

Justification du non recours au marché	Cause apparente	Nature du risque				Mesures correctives à rechercher	Référence de la recommandation
		juridique	financier	pénal	Non qualité de l'achat		
Achat couvert par un marché	Ignorance de l'existence du marché par l'acheteur	x	x	x	x	Information et formation des acheteurs locaux <u>et des prescripteurs</u>	Recommandation 5 : Créer un corpus d'instructions, pouvant appuyer Recommandation 2 : Si le progiciel est amené à être perfectionné, étudier la faisabilité d'aides embarquées pour aider/inciter les acteurs de l'achat à recourir aux marchés s'il en existe ou à se conformer aux règles de computation. contribuerait à renforcer la ligne de maîtrise du risque « éparpillement des achats ».l'animation d'un réseau d'acheteurs.
Achat non couvert par un marché	Besoin non pris en compte	x	x	x	x	Meilleur dialogue Acheteur / Utilisateur final à rechercher	Recommandation 3 : Enrichir le dialogue de gestion de la Sous-direction des achats (SDA) avec les entités acheteuses sur le versant définition des besoins latents ou futurs.
	Besoin nouveau	x				Meilleur dialogue Acheteur / Utilisateur Amélioration du sourcing	
	Fournisseur unique					Veille sur l'offre (sourcing)	
Urgence	Marché à commande épuisé	x	x			Veille sur les seuils de consommation des marchés	Recommandation 3 : Enrichir le dialogue de gestion de la Sous-direction des achats (SDA) avec les entités acheteuses sur le versant définition des besoins latents ou futurs.
	Marché en cours de renouvellement	x	x			Anticipation sur les renouvellements à opérer	Recommandation 4 : Etendre ce dialogue aux mairies d'arrondissement, le cas échéant via un groupe de travail piloté par la DDCT et associant des directeurs généraux adjoints finances des mairies.
	Marché existant	x	x	x		Information et formation des acheteurs locaux <u>et des prescripteurs</u>	
Achat local	Marché existant	x	x	x		Information et formation des acheteurs locaux <u>et des prescripteurs</u>	Recommandation 4 : Etendre ce dialogue aux mairies d'arrondissement, le cas échéant via un groupe de travail piloté par la DDCT et associant des directeurs généraux adjoints finances des mairies.
	Marché non existant	x	x	x		Meilleur dialogue Acheteur / Utilisateur final à rechercher	
Recherche d'un meilleur coût	Marché existant non performant	x		x		Veille sur l'offre (sourcing)	Recommandation 6 : Inscrire à l'agenda du board des achats le suivi quantitatif et qualitatif du recours au hors marché.
Recherche d'une meilleure qualité	Marché existant non performant	x		x		Meilleur dialogue Acheteur / Utilisateur final à rechercher	Recommandation 3 : Enrichir le dialogue de gestion de la Sous-direction des achats (SDA) avec les entités acheteuses sur le versant définition des besoins latents ou futurs.

Source : IG

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- RECOMMANDATION 1 : INTÉGRER LES DÉPENSES DES ESA DES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT AUX DONNÉES PRÉSENTÉES DANS LE DOCUMENT GÉNÉRAL ÉTABLI À L'INSTAR DE CELUI DES DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES, DE LA DGJOPGE ET DE LA DGRI..... 16**
- RECOMMANDATION 2 : SI LE PROGICIEL EST AMENÉ À ÊTRE PERFECTIONNÉ, ÉTUDIER LA FAISABILITÉ D'AIDES EMBARQUÉES POUR AIDER/INCITER LES ACTEURS DE L'ACHAT À RECOURIR AUX MARCHÉS S'IL EN EXISTE OU À SE CONFORMER AUX RÈGLES DE COMPUTATION. CONTRIBUERAIT À RENFORCER LA LIGNE DE MAÎTRISE DU RISQUE « ÉPARPILLEMENT DES ACHATS ». 19**
- RECOMMANDATION 3 : ENRICHIR LE DIALOGUE DE GESTION DE LA SOUS-DIRECTION DES ACHATS (SDA) AVEC LES ENTITÉS ACHETEUSES SUR LE VERSANT DÉFINITION DES BESOINS LATENTS OU FUTURS. 39**
- RECOMMANDATION 4 : ÉTENDRE CE DIALOGUE AUX MAIRIES D'ARRONDISSEMENT, LE CAS ÉCHÉANT VIA UN GROUPE DE TRAVAIL PILOTÉ PAR LA DDCT ET ASSOCIANT DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX ADJOINTS FINANCES DES MAIRIES. 39**
- RECOMMANDATION 5 : CRÉER UN CORPUS D'INSTRUCTIONS, POUVANT APPUYER L'ANIMATION D'UN RÉSEAU D'ACHETEURS. 58**
- RECOMMANDATION 6 : INSCRIRE À L'AGENDA DU BOARD DES ACHATS LE SUIVI QUANTITATIF ET QUALITATIF DU RECOURS AU HORS MARCHÉ. 58**
- RECOMMANDATION 7 : APPORTER PLUS DE SOIN À L'ACTUALISATION DES INFORMATIONS STRUCTURANTES EN LIEN AVEC L'ANIMATION EFFECTIVE DU RÉSEAU DES ACHETEURS..... 58**

Suivi des recommandations :

Recommandations	Entités concernées	Échéance
1 : Intégrer les dépenses des ESA des mairies d'arrondissement aux données présentées dans le document général établi à l'instar de celui des directions opérationnelles, de la DGJOPGE et de la DGRI.	DFA	Dès que possible
2 : Si le progiciel est amené à être perfectionné, étudier la faisabilité d'aides embarquées pour aider/inciter les acteurs de l'achat à recourir aux marchés s'il en existe ou à se conformer aux règles de computation. contribuerait à renforcer la ligne de maîtrise du risque « éparpillement des achats ».	DFA	Dès que possible
3 : Enrichir le dialogue de gestion de la Sous-direction des achats (SDA) avec les entités acheteuses sur le versant définition des besoins latents ou futurs.	DFA	Dès que possible
4 : Étendre ce dialogue aux mairies d'arrondissement, le cas échéant via un groupe de travail piloté par la DDCT et associant des directeurs généraux adjoints finances des mairies.	DFA,DDCT	Dès que possible
5 : Créer un corpus d'instructions, pouvant appuyer l'animation d'un réseau d'acheteurs.	DFA	Dès que possible
6 : Inscrire à l'agenda du board des achats le suivi quantitatif et qualitatif du recours au hors marché.	DFA, SG	Courant 2021
7 : Apporter plus de soin à l'actualisation des informations structurantes en lien avec l'animation effective du réseau des acheteurs.	DFA	Dès que possible

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

TABLEAU 1 : LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D’ACHAT DE LA VILLE DE PARIS 8

FIGURE 1 : SYSTÈME D’INFORMATION INTÉGRANT LES DONNÉES SUR LES ACHATS / MARCHÉS..... 9

TABLEAU 2 : LISTE DES RECOMMANDATIONS ISSUES D’AUDITS ANTÉRIEURS (PARTIE 1)..... 11

TABLEAU 3 : LISTE DES RECOMMANDATIONS ISSUES D’AUDITS ANTÉRIEURS (PARTIE 2)..... 12

TABLEAU 4 : MONTANTS ANNUELS MANDATÉS PAR LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE - AVANT APPLICATION DES CRITÈRES D’ANALYSE IG 17

FIGURE 2 : VUE SCHÉMATIQUE DU PÉRIMÈTRE D’ANALYSE RETENU PAR L’IG - EXERCICE 2019, DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES ET MAIRIES D’ARRONDISSEMENT 21

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DES ACHATS HORS MARCHÉ DES DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES - EXERCICES 2017 À 2019 23

TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DES ACHATS SURS BONS DE COMMANDE SIMPLE RÉALISÉS PAR LES DIRECTIONS UTILISATRICES - EXERCICES 2017 À 2019 23

GRAPHIQUE 2 : PART DES ACHATS HORS MARCHÉ EN DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES (EXERCICE 2019, SUR MONTANTS MANDATÉS)..... 24

GRAPHIQUE 3 : RÉPARTITION DES ACHATS EN DIRECTIONS, SUIVANT LEUR NATURE (FOURNITURES, SERVICES, TRAVAUX) - 2017 À 2019..... 25

TABLEAU 6 : MONTANTS ET PART DES ACHATS HORS MARCHÉ SUIVANT LA NATURE DES ACHATS - DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES 25

TABLEAU 7 : MONTANT MOYEN DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES SUR BONS DE COMMANDE SIMPLE - DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES 26

TABLEAU 8 : SYNTHÈSE DES ACHATS HORS MARCHÉ RÉALISÉS EN MAIRIES D’ARRONDISSEMENT (EN EUROS, POUR LES EXERCICES 2017, 2018, 2019, SUIVANT LES PÉRIMÈTRES RETENUS)..... 26

TABLEAU 9 : MONTANT MOYEN DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES SUR BONS DE COMMANDE SIMPLE - MAIRIES D’ARRONDISSEMENT..... 27

GRAPHIQUE 4 : PART DES ACHATS HORS MARCHÉ EN MAIRIES D’ARRONDISSEMENT (EXERCICE 2019, SUR MONTANTS MANDATÉS)..... 28

GRAPHIQUE 5 : RÉPARTITION DES ACHATS EN ARRONDISSEMENTS, SUIVANT LEUR NATURE (FOURNITURES, SERVICES, TRAVAUX) - 2017 À 2019 28

TABLEAU 10 : ÉVOLUTION DE LA PART DE L’ACHAT SUR BONS DE COMMANDE SIMPLE EN ARRONDISSEMENT 28

TABLEAU 11 : PRINCIPAUX COMPTES BUDGÉTAIRES ENREGISTRANT D’IMPORTANTES MONTANTS MANDATÉS HORS MARCHÉ EN DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES - EXERCICE 2019 31

TABLEAU 12 : PRINCIPAUX COMPTES BUDGÉTAIRES ENREGISTRANT D'IMPORTANTES MONTANTS MANDATÉS HORS MARCHÉ EN DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES - EXERCICE 2019	33
GRAPHIQUE 6 : RÉPARTITION DES MONTANTS MANDATÉS PAR CATÉGORIES D'ACHATS, EN DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES, POUR LES TROIS EXERCICES 2017, 2018, 2019.....	35
TABLEAU 13 : CATÉGORIES D'ACHATS DONT LES MONTANTS EN HORS MARCHÉ SUR TROIS ANS SONT LES PLUS IMPORTANTS (À GAUCHE) OU POUR LESQUELLES LA PART DU HORS MARCHÉ EST LA PLUS IMPORTANTE (À DROITE, POUR LES CATÉGORIES À PLUS DE 100 000 € SUR TROIS ANS) - TOUTES DIRECTIONS	36
GRAPHIQUE 7 : RÉPARTITION DES MONTANTS MANDATÉS PAR CATÉGORIES D'ACHATS, EN MAIRIE D'ARRONDISSEMENT, POUR LES TROIS EXERCICES 2017, 2018, 2019	37
TABLEAU 14 : CATÉGORIES D'ACHATS DONT LES MONTANTS EN HORS MARCHÉ SUR TROIS ANS SONT LES PLUS IMPORTANTS (À GAUCHE) OU POUR LESQUELLES LA PART DU HORS MARCHÉ EST LA PLUS IMPORTANTE (À DROITE, POUR LES CATÉGORIES À PLUS DE 75 000 € SUR TROIS ANS) - TOUS ARRONDISSEMENTS.....	38
TABLEAU 15 : RÉPARTITION DES TIERS CRÉANCIERS (3 ANNÉES) SUIVANT LES MODALITÉS DE TRANSACTIONS AVEC LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE.....	40
TABLEAU 16 : RÉPARTITION DES TIERS CRÉANCIERS, POUR L'EXERCICE 2019, SUIVANT LES MODALITÉS DE TRANSACTIONS AVEC LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE	41
TABLEAU 17 : CARACTÉRISTIQUES DES TIERS CRÉANCIERS (2017 À 2019)	41
GRAPHIQUE 8 : RÉPARTITION DES TIERS CRÉANCIERS SUIVANT LA RÉCURRENCE DE LA PRATIQUE D'ACHATS HORS MARCHÉ	41
TABLEAU 18 : FOCUS CRÉANCIER ET SEUIL EN 2019.....	42
TABLEAU 19 : CRÉANCIERS AUPRÈS DESQUELS LA COLLECTIVITÉ ACHÈTE POUR PLUS DE 40 K€ - AU MOINS UNE ANNÉE - SOUS BON DE COMMANDE SIMPLE	43
TABLEAU 20 : SEUILS 2020 POUR LA COMMANDE PUBLIQUE.	45
CAPTURE ÉCRAN 1 : PROCÉDURE VILLE (CICF)	46
TABLEAU 21 : RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES RÉALISÉS HORS MARCHÉ, EN FONCTION DE LEUR NATURE D'ACHATS ET DE LEURS MONTANTS UNITAIRES - DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES, EXERCICE 2019	47
TABLEAU 22 : VALEUR MOYENNE DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES RÉALISÉS HORS MARCHÉ, POUR LES DEUX TRANCHES SUPÉRIEURES - DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES, EXERCICE 2019	47
TABLEAU 23 : RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES RÉALISÉS HORS MARCHÉ, EN FONCTION DE LEUR NATURE D'ACHATS ET DE LEURS MONTANTS UNITAIRES - MAIRIES D'ARRONDISSEMENT, EXERCICE 2019	49
TABLEAU 24 : LES CONTRATS DE SERVICE DE LA PREMIÈRE GÉNÉRATION (2009 - 2014)	50

TABLEAU 25 : LES CONTRATS DEUXIÈME GÉNÉRATION DEPUIS 2019 (PARTIE 1)	52
TABLEAU 26 : LES CONTRATS DEUXIÈME GÉNÉRATION DEPUIS 2019 (PARTIE 2)	53
TABLEAU 27 : CARTOGRAPHIE DES RISQUES ASSOCIÉS À L'ACHAT HORS MARCHÉ.....	60

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Procédure contradictoire

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : Liste des comptes budgétaires exclus du champ d'analyse

Annexe 5 : Tables de correspondance entre familles et catégorie d'achats

Annexe 6 : Anomalies de saisie dans ALIZE, outil de gestion comptable et financier

Annexe 7 : Catégories d'achat et homogénéité

Annexe 8 : Nature d'achats

Annexe 9 : Approche par les comptes budgétaires

Annexe 10 : Réponse de la direction des finances et des achats dans le cadre de la procédure contradictoire (3 mai 2021)

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