

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

**RAPPORT**

**AUDIT SUR LE DETAIL DES ECONOMIES PERMISES  
PAR LA DIRECTION DES ACHATS DEPUIS SA CREATION  
PUIS SA FUSION AVEC LA DIRECTION DES FINANCES**

- 13 novembre 2015 -

N° 15-07

**Rapporteurs :**

[.....], Inspecteur

[.....], Attachée principale

[.....], Chargée de mission

## SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE .....	3
INTRODUCTION .....	4
<b>1. HISTOIRE DE LA CRÉATION DE LA DIRECTION DES ACHATS .....</b>	<b>6</b>
1.1. Première démarche dès 2003 d'optimisation de la fonction achat de la collectivité parisienne .....	6
1.2. Le bilan de 2008.....	8
1.2.1. Accompagnement de l'étude.....	8
1.2.2. Le dimensionnement de la fonction achat en 2008 .....	9
1.3. La création de la direction des achats.....	9
<b>2. L'EFFORT DE CONCENTRATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET DE PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS A PERMIS UNE DIMINUTION DES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>12</b>
2.1. Organisation de la direction des achats .....	12
2.1.1. Les deux sous-directions et l'organisation en centres de services partagés.....	12
2.1.2. La constitution progressive des effectifs de la DA .....	14
2.1.3. Les caractéristiques du personnel de la DA.....	15
2.1.4. La nouvelle cartographie de la fonction achats marchés .....	21
<b>3. LA DIFFICULTÉ A TRADUIRE LES GAINS ACHATS EN ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>25</b>
3.1. Lancement de l'étude.....	25
3.2. Réalisation de gains achats.....	29
3.3. Ecarts importants entre prévisions et consommations réelles .....	29
3.4. Un bilan contrasté en matière de concrétisations des économies achats .....	31
3.5. La partition DA/DF n'est pas le facteur déterminant des économies comptables.	33
3.6. Des suites insuffisantes à l'étude notamment sur le système d'information. ....	34
<b>4. OBJECTIFS QUALITATIFS DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET MODERNISATION DES MARCHÉS ..</b>	<b>37</b>
4.1. Sécurisation juridique .....	37
4.2. Contrat d'objectif et de performance : commande publique en faveur des PME .	40
4.3. Les enchères électroniques inversées.....	42
<b>5. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION .....</b>	<b>44</b>
5.1. Le rapprochement entre la DA et la DF dans le cadre de la réforme de l'administration parisienne .....	44
5.2. La nouvelle organisation résultant du rapprochement de la DA et de la DF .....	44
5.3. L'accent mis sur la politique de consommation .....	47
5.3.1. La dernière évolution de la SDA : à partir de septembre 2015, le regroupement des bureaux de coordination de l'approvisionnement au sein d'un service des politiques de consommation.....	47
5.3.2. Les grands axes d'une politique de consommation.....	48

5.4. Le SI Achat : un choix stratégique à maintenir jusqu'à son terme .....	50
5.5. Les contrats de service.....	55
5.6. Redéfinition du périmètre d'action de la DFA.....	57
5.6.1. Evolution du nombre de marchés passés par la DFA .....	57
5.6.2. La mise à jour des périmètres d'actions respectifs de la DFA et des Directions opérationnelles .....	60
5.7. Liste des risques et plan d'actions .....	62
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>69</b>
<b>PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....</b>	<b>71</b>
<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>75</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

La direction des achats a débuté son activité en octobre 2009 (l'organisation de la direction a été publiée au Bulletin municipal de la Ville de Paris du 26 janvier 2010).

La démarche présidant à sa création a été progressive puisque le transfert des achats des directions opérationnelles vers la direction des achats s'est étalé sur trois vagues successives de la mi-2009 à la mi-2012.

La centralisation des achats doit théoriquement permettre de réaliser des gains importants en générant des économies d'échelle et en accroissant le pouvoir de négociation de la collectivité parisienne.

Le premier gain mesurable a trait à la dimension ressources humaines puisqu'il est possible de mesurer entre 2008 et 2013 une baisse des effectifs de la fonction achats à la Ville de Paris de 5,6% (passage de 324 ETP à 305 ETP). Cette tendance a été accentuée en 2014 lors du rapprochement entre la direction des achats et la direction des finances qui a donné lieu notamment à la suppression de certains postes d'encadrement à la DA.

Parallèlement, la ville a entrepris un effort considérable afin de professionnaliser la fonction achats avec le recrutement d'experts sur le marché privé, la définition des métiers de l'achat, l'élaboration de véritables parcours de formation.

Sur le plan des gains achats réalisés sur les marchés, même si ces derniers sont parfois indiscutables, ils ne se traduisent pas ou très difficilement en économies comptables. Les difficultés à intégrer les effets volumes, les clauses de révision de prix, les éventuels changements de définition de périmètres des marchés (y compris sous forme de modification de l'allotissement des marchés ou de regroupement de marchés) ont largement contribué à des problèmes de compréhension entre la Direction des achats et la Direction des finances.

Sur le plan des marchés, plusieurs tendances positives sont à remarquer : diminution du nombre de marchés à procédure adaptée qui concernent a priori toutes les directions (de 2511 en 2008 à 1173 en 2014), augmentation du nombre de marchés subséquents (de 243 en 2008 à 983 en 2014) suite à l'effort en matière d'accords cadres. Le montant moyen des marchés de la DA a augmenté de près de 45% par rapport à 2010.

La direction des finances et achats a été créée le 4 juillet 2014.

Afin de réaliser concrètement le rapprochement de la DA et de la DF de très nombreux groupes de travail ont été mis en place. Des synergies ont été créées. Il est encore trop tôt pour juger de leurs effets mais ce rapprochement était essentiel pour assurer à terme la traduction des gains achats en gains budgétaires.

Au sein de la sous-direction des achats (SDA), la création d'un bureau des politiques de consommation constitue la principale innovation.

L'Inspection générale juge prioritaires :

- de conduire d'authentiques politiques de consommation,
- de mener à terme le développement et le déploiement de l'application informatique Système d'Information Achats,
- de revoir les contrats de service liant la DFA aux directions opérationnelles,
- d'ajuster, au profit de la DFA, le périmètre d'intervention actuel de la DFA et des directions opérationnelles,
- d'encourager une démarche maîtrise des risques.

## INTRODUCTION

Dans sa définition de la programmation de l'Inspection générale pour l'année 2015, la Maire de Paris a rappelé que cette dernière était marquée par une nouveauté importante puisqu'elle intègre pour la première fois des propositions faites par tous les groupes politiques du Conseil de Paris.

Elle a également émis le souhait que l'activité de l'Inspection générale accompagne mieux les directions dans le cadre de la réforme de l'administration.

Dans cette perspective, elle a demandé à l'Inspection générale de conduire un audit sur « Le détail des économies permises par la Direction des achats depuis sa création puis sa fusion avec la direction des finances ».

L'équipe de l'Inspection générale a été confrontée à la complexité de cette mission.

### Complexité sur le plan du calendrier

La mission d'audit a été menée parallèlement aux mesures de restructuration en cours au sein de la nouvelle direction, ce qui a conduit les auditeurs à ajuster au fur et à mesure leurs investigations et réflexions afin d'en tenir compte.

Sur le plan de la méthode, les auditeurs ont conduit un grand nombre d'entretiens non seulement avec les agents « acheteurs » de la sous-direction des achats mais également avec les responsables de la DFA dans les domaines du budget et de la comptabilité. La mission d'audit s'est efforcée de cerner les difficultés de coordination entre ces multiples acteurs dont les logiques d'intervention étaient jusque-là très différentes et qui ont dû apprendre à travailler ensemble. Les auditeurs ont pu constater que de nombreuses passerelles ont été créées entre services mais que leurs effets positifs ne se feront sentir qu'à moyen terme.

### Complexité méthodologique

La complexité proprement méthodologique du rapport est évidente.

Initialement, la création de la Direction des achats répondait à la volonté de réaliser des économies en termes de personnels grâce à la massification des commandes en utilisant des leviers comme la standardisation et la mutualisation et en développant la professionnalisation des acheteurs. La mission de l'Inspection générale présente des analyses chiffrées en ce domaine mais fait remarquer que de nombreuses directions opérationnelles continuent à passer des marchés.

Des gains achats devaient être également réalisés mais leur mesure et plus encore leur traduction en gains budgétaires soulèvent de nombreuses difficultés (effets volumes éventuels, prise en compte de la qualité des prestations délivrées, intégration ou pas des clauses de révision de prix, augmentation du périmètre de la Ville notamment dans le domaine des établissements de la petite enfance, etc...).

De nombreuses économies sont difficilement chiffrables (par exemple, l'effort important en faveur de la sécurisation juridique des marchés ou l'accroissement régulier du nombre d'entreprises participant aux appels d'offres).

Enfin, le rapport de l'Inspection générale s'en tenant à une définition stricte des économies ne reprend pas les clauses sociales (réinsertion des populations éloignées de l'emploi) et les dispositions environnementales qui correspondent à des priorités fortes assignées par la Mairie à la DA puis à la DFA.

Le plan du rapport est le suivant :

La première partie du rapport retrace succinctement l'histoire de la création de la Direction des achats, indispensable pour comprendre la problématique achats à la Ville.

La deuxième partie aborde le thème des ressources humaines de la Direction des achats. L'effort de concentration de la commande publique a abouti à des gains en termes de personnels. Parallèlement, la professionnalisation des acteurs de la commande publique a été indiscutable (recrutement de spécialistes sur le marché privé, définition stricte des métiers de l'achat, mise en place de parcours de formation adaptés).

La troisième partie du rapport traite de la difficulté à traduire les gains achats obtenus par des spécialistes de l'achat en gains budgétaires et des raisons pour lesquelles toute tentative de construction de gains achats reste artificielle surtout dans un système où la séparation entre la direction des achats et la direction des finances était trop importante.

Dans la quatrième partie, sont passés en revue d'autres objectifs de la commande publique (sécurisation juridique, modernisation des marchés par enchères électroniques inversées).

Enfin, la cinquième partie aborde le thème des perspectives depuis la fusion entre la direction des finances et la direction des achats. La volonté de traduire davantage les gains achats en gains budgétaires implique notamment de mettre en place une politique ambitieuse en matière de politiques de consommation, d'accélérer le déploiement de l'application informatique SI Achats et de mettre à jour les périmètres d'intervention de la DFA et des directions opérationnelles en matière de marchés.

## 1. HISTOIRE DE LA CRÉATION DE LA DIRECTION DES ACHATS

### 1.1. Première démarche dès 2003 d'optimisation de la fonction achat de la collectivité parisienne

Un premier diagnostic, établi à la demande du Secrétariat général de la Ville de Paris en 2003, avec le concours du cabinet SETEC pointait des organisations d'achats hétérogènes, une dispersion des acteurs dans les phases du processus achats marchés, l'absence de culture achat, une focalisation sur l'aspect juridique de la procédure de marchés, le défaut d'outils partagés et l'absence de données chiffrées fiables empêchant l'élaboration de tableaux de bord et le pilotage central des achats.

En particulier, la trop grande dispersion des achats était soulignée car elle ne permettait pas de parvenir rapidement à une centralisation par la création d'une direction des achats voire de la commande publique. Une démarche progressive était préconisée en commençant par la rationalisation de l'existant.

Il a alors été décidé de créer la Mission Achats Marchés (MAM) dont la mission principale a été de porter le projet de modernisation de la fonction achats de la Ville de Paris.

La MAM était rattachée à la Direction des Finances. Au plus fort de son développement, la MAM comprenait 8 postes : 5 cadres A, un agent de catégorie B, un secrétariat et un agent spécialiste des systèmes d'information.

Parmi les 5 cadres A, on comptait 3 spécialistes de l'achat venus du privé qui devaient aider les directions à passer des marchés et les accompagner. Cela s'est bien passé notamment sur les marchés de collecte des ordures ménagères avec la Direction de la propreté et de l'eau (DPE). Ce « choc des cultures » a été plutôt bénéfique. La MAM a créé et animé un réseau des directions afin de faire évoluer les pratiques. Des réunions avaient lieu tous les deux mois sur les bonnes pratiques et un séminaire achat était organisé chaque année.

La modernisation de la fonction achats a été engagée avec trois objectifs majeurs :

- Structurer une fonction insuffisamment identifiée et extrêmement parcellisée au sein des directions.
- Améliorer l'efficacité des achats en optimisant les processus d'achats et en engageant de véritables stratégies d'achat, supports des plans d'économies.
- Faire évoluer les compétences en ajoutant aux expertises existantes, centrées sur les procédures de passation de marchés, une expertise qui permette la maîtrise des techniques d'achats (expression des besoins, veille économique, relations fournisseurs, négociations...).

Cette démarche de modernisation a été mise en œuvre simultanément selon trois axes :

#### La structuration de la fonction achat

L'identification et le regroupement des expertises se sont appuyés sur les principes d'organisation de l'achat déclinés aussi bien entre les directions qu'au sein des directions, l'objectif étant de pouvoir consacrer davantage de moyens dédiés aux achats et d'en renforcer ainsi l'efficacité.

Dès 2004, la définition des périmètres d'achat, la différenciation des responsabilités des directions responsables de marchés (DRM) et des directions utilisatrices (DU), l'identification de DRM transversales, la définition des relations entre les directions ont rendu possible la définition d'un cadre commun à tous les services. Elles ont aussi permis de rationaliser et de sécuriser la passation des marchés pour les achats transversaux, enfin

de responsabiliser certaines directions plus impliquées que d'autres dans l'acte d'achat (la Direction des moyens généraux [DMG] devenue Direction des achats, de la logistique, des implantations administratives et des transports [DALIAT] puis Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports [DILT], la Direction du patrimoine et de l'architecture [DPA], la Direction des systèmes et techniques de l'information [DSTI]).

La DMG/DILT avait été identifiée comme DRM car porteuse des marchés généraux de mobilier et de nettoyage. Il en avait été de même pour la DPA pour les marchés relatifs aux bâtiments (dont les ascenseurs).

Un point fort a été décidé en 2004 avec le transfert de 13 postes pris dans les directions pour créer le Service des études économiques et des marchés à commande (SEMAC) à la DPA et une cellule à la DMG pour passer les marchés. Le reliquat de postes a permis de créer la MAM.

Les DRM ont été créées avec leurs périmètres d'achat à partir d'une cartographie des fournitures et services.

La recherche d'un cadre homogène pour l'organisation achat interne aux directions a abouti à l'élaboration de schémas-cibles d'organisation avec l'identification de services acheteurs.

#### La recherche de l'efficacité économique des achats

L'efficacité économique des achats est un objectif permanent formalisé depuis 2006 dans le cadre du processus de préparation budgétaire par l'élaboration des Plans d'économies achats. Ceux-ci s'appuient sur la mise en œuvre des principaux leviers de la politique d'achat de la collectivité parisienne définie en septembre 2004 : amélioration des spécifications, concentration des volumes, négociation, toutes techniques permettant d'optimiser l'achat et de réduire les coûts.

Afin d'aider les services à mettre en œuvre ces nouvelles techniques d'achat, un accompagnement par la mission Achats Marchés sur des dossiers choisis en commun du fait des enjeux qu'ils représentaient a permis d'obtenir de véritables réussites et des économies importantes par le recours à un ou plusieurs leviers d'achats.

Mais ces démarches ont été réalisées de manière dispersée et par à-coups, et ces réussites restaient isolées sans s'inscrire dans une véritable démarche d'achat structurée au sein des directions.

#### L'évolution des compétences achat

Afin de faire évoluer les compétences des agents vers ces nouvelles techniques d'achat, la mise en place d'un plan de formation achat en partenariat avec la Direction des ressources humaines (DRH) a permis de faire bénéficier une soixantaine d'acheteurs choisis au sein de 13 directions acheteuses principales, d'un véritable cycle de formation (12 modules sur 19 jours) de juin 2006 à septembre 2007.

L'évaluation de ce plan a permis de faire émerger un nouveau métier, celui d'acheteur public, mais également de faire apparaître l'insuffisance en compétences achat de bon niveau au sein de certaines directions.

Au final, toutes ces évolutions ont constitué un véritable « bouleversement culturel » qui a obligé les directions à reconsidérer leur mode de fonctionnement interne, leurs pratiques ainsi que leurs résultats.

Fin 2007, la fonction achat à la Ville a changé indéniablement, des économies ont de fait été réalisées mais ce changement s'est fait à petits pas et dans des conditions qui ne permettaient pas d'atteindre les objectifs ambitieux fixés en matière de maîtrise des dépenses et d'efficacité de l'achat.

C'est pourquoi, il est apparu nécessaire d'engager dès 2008 de manière très volontariste un ensemble d'actions afin de consolider les acquis et surtout d'aller plus avant dans les évolutions entreprises pour donner à la politique achat de la Ville toute l'ampleur nécessaire à la réussite des plans d'économies d'achats.

## **1.2. Le bilan de 2008**

Pour ce faire, dès le printemps 2008, une étude a été engagée par des prestataires externes (CAP GEMINI CONSULTING et BRAVOSOLUTION). Elle a impliqué un grand nombre d'acteurs de l'achat et de l'approvisionnement dans la plupart des directions. Des questionnaires ont été adressés à plus de 800 agents. Des ateliers dédiés à l'analyse des processus achats et approvisionnements ont été conduits avec la participation active d'une cinquantaine d'agents représentatifs des 12 directions dont les montants d'achats étaient les plus élevés.

Le constat a révélé que malgré les efforts entrepris, l'organisation des achats de la collectivité parisienne était encore trop hétérogène et que les processus restaient peu maîtrisés. L'étude a montré notamment que le niveau de maturité achat était inégal, les acteurs demeurant éparpillés et qu'il existait, à des degrés divers, une confusion des rôles entre les acheteurs et les prescripteurs même si, là encore, ce constat ne peut être généralisé.

En outre, l'implantation partielle des cellules achats marchés (CAM) et des bureaux de coordination des achats (BCA) selon les directions ne facilitait pas l'organisation globale des achats et rendait peu lisible les processus afférents.

De surcroît, les acteurs de l'achat restaient le plus souvent trop concentrés sur la procédure de passation et sur le suivi administratif des marchés tandis que le recensement des besoins et la programmation des achats auraient mérité un engagement beaucoup plus soutenu tout comme l'analyse du marché fournisseur, souvent inexistante. Cette dernière devait se conjuguer avec la nécessaire évaluation des prestations en fin de marché (y compris sous forme de retour d'expérience lors des renouvellements de marchés).

### **1.2.1. Accompagnement de l'étude**

Une forte mobilisation des acteurs a accompagné l'étude et des analyses diverses ont été diligentées :

- Des analyses « théoriques » :
  - informations renseignées par les Directions et récoltées par la Mission Achats-Marchés (MAM),
  - éléments quantitatifs (la cartographie Achats 2006, requêtes dans les différentes bases de données Achats de la Collectivité),
  - éléments qualitatifs (guide Achats de la MAM, audits de l'Inspection Générale, rapports de missions précédentes de consultants).
- Des analyses faites sur la base de retours « terrain » :
  - neuf ateliers de travail sur le processus Achats (de la programmation des achats au suivi de l'exécution des marchés) avec 18 Directions et les Mairies d'arrondissements,
  - deux ateliers de travail sur les relations DRM/DU,
  - sept entretiens collectifs avec les sept Directions représentant 90% du périmètre achats étudié,

- analyse des 547 retours du questionnaire Achats (Questionnaire envoyé à 839 acteurs de la Collectivité, avec un taux de réponse de 65%),
- deux réunions avec les 22 référents du Projet.

### 1.2.2. Le dimensionnement de la fonction achat en 2008

Un état des effectifs travaillant dans la collectivité parisienne a été établi sur la base du questionnaire achats marchés. Le service des ressources humaines de la DFA a précisé aux auditeurs que lors de ce bilan, « près de 600 agents ont été recensés dans les directions comme effectuant dans le cadre de leurs missions des travaux liés aux achats à hauteur de plus de 50% de leur temps de travail » dont les agents des BCA et CAM (180 agents) déclarant passer respectivement 74% et 82% de leur temps sur la fonction achat-marchés .

Le bilan de l'étude qui comptait 324 ETP (équivalent temps plein) travaillant sur la fonction achat à la Ville a été validé collectivement par la MAM, les cabinets extérieurs et approuvé par les directions. Il a fait l'objet d'un travail approfondi.

Ce bilan a été présenté à la secrétaire générale par la mission achats marchés le 1<sup>er</sup> août 2008.

Tableau 1 : Effectifs en ETP de la fonction achat parisienne en 2008

Nombre d'acheteurs experts ou coordinateurs achat	Nombre d'acheteurs rédacteurs	Nombre de gestionnaires de procédures	Total ETP
42	240	42	324

Source : Mission achats marchés 1<sup>er</sup> août 2008

### 1.3. La création de la direction des achats

Cet éparpillement organisationnel et le manque de maîtrise des processus et d'efficacité de l'achat ont conduit à préconiser la centralisation de la fonction achat pour l'ensemble des directions de la collectivité ainsi qu'ont pu le faire d'autres grandes structures publiques (Etat, établissements publics, collectivités..), parapubliques ou privées.

D'une manière générale, la centralisation de la fonction achat (notamment dans le cadre des marchés publics de services et de fournitures mais aussi, dans une moindre mesure, de travaux) peut engendrer des économies substantielles. En effet, la centralisation permet de réaliser des économies d'échelle en capitalisant et en développant les bonnes pratiques, en mutualisant les procédures (diminution des coûts de fonctionnement et de passation) et en facilitant les groupements de commandes.

Toutefois, la question de la centralisation s'avère complexe. D'un côté, la centralisation est souvent présentée comme porteuse de gains d'efficacité importants (retours d'expérience plus nombreux, professionnalisme et, enfin, pouvoir de négociation supérieur). Elle peut aussi se révéler facteur de déresponsabilisation (allongement des délais, moindre choix, etc).

Ce projet de centralisation de la fonction achat s'inscrit dans l'ensemble des nouveaux projets d'organisation en pôles de la collectivité parisienne. Ce projet impliquait naturellement la disparition progressive des CAM et des BCA dans les directions et l'abandon des notions de DRM et de DU au profit de la nouvelle direction des achats (DA) et des Directions opérationnelles (DO), celles-ci pouvant accentuer leur recentrage sur leurs métiers à l'occasion du transfert de la fonction achat.

Pour autant, la création de la nouvelle direction des achats devait s'appuyer sur des apports tels que la segmentation des achats et la notion de périmètres d'achats devait constituer le fondement de l'organisation de cette DA, la répartition des rôles entre DA et DO devant s'appuyer sur l'expérience acquise depuis la création des DRM.

Les grands principes d'organisation et de déploiement de cette nouvelle direction étaient les suivants :

#### Périmètre et caractéristiques de la Direction des achats

Il était envisagé que la DA aurait pour mission d'assurer tous les achats de la collectivité parisienne relevant de l'application du Code des marchés publics pour les montants supérieurs à 4000 € HT. A ce stade, la DA n'a pas été prévue comme direction de la commande publique car elle n'avait pas vocation à inclure dans son périmètre d'actions des procédures spécifiques telles que les Délégations de service public et les partenariats publics privés. Les délégations de service public (DSP) regroupent l'ensemble des contrats (essentiellement les contrats d'affermage et de concession) par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service. Lancé en juin 2004, le contrat de partenariat (ou Partenariat Public-Privé, PPP) permet à une personne publique de confier à une entreprise une mission globale dans le cadre d'un contrat de longue durée contre un paiement effectué par une personne publique et étalé dans le temps.

La DA devait être associée à la direction des affaires juridiques (DAJ) et à la direction des finances (DF) pour la réalisation d'études d'opportunités visant à améliorer la performance de la commande publique en collaboration étroite avec la ou les DO concernée(s).

La DA devait conduire sa mission afin d'assurer à chaque DO un niveau de service au moins égal à celui établi à l'époque tout en améliorant la performance globale de l'achat. En d'autres termes, la DA devait devenir une direction support au service des directions opérationnelles. A ce titre, des contrats de service devaient être établis entre chaque DO de la vague 1 (cf. infra) et la DA dès 2009 et, au fur et à mesure, du déploiement de la DA avec les autres directions (vagues 2 et 3).

La DA était composée de 5 centres de services partagés (CSP) calqués sur l'organisation en pôles de la collectivité parisienne. C'est ainsi que :

Le Pôle du Secrétariat général Fonctions supports et appui aux directions correspondait au Pôle Achats fonctions support et appui aux directions reposant sur deux Centres de services partagés (Le CSP Fournitures et services et le CSP travaux de bâtiments).

Le Pôle du Secrétariat général Espace public correspondait au Pôle achats pour l'espace public reposant lui aussi sur deux Centres de services partagés (le CSP Fournitures et services et le CSP Travaux d'infrastructures).

Enfin, les deux pôles du Secrétariat général : services aux Parisiens et Economie et social correspondaient aux Pôles Achats pour les Services aux Parisiens et Economie et social qui s'appuyaient sur le CSP Fournitures et services.

Il était prévu que les cinq CSP seraient constitués dès la première année afin d'asseoir l'organisation interne de la DA et d'amorcer son fonctionnement sur son périmètre définitif.

Le transfert progressif des achats des DO vers la DA en trois vagues successives de 2009 à 2012 était planifié. Parallèlement, une trajectoire de déploiement en trois vagues successives entre la mi-2009 et la mi-2012 était prévue afin de fluidifier la montée en charge des ressources au sein de la nouvelle direction et de garantir la continuité du service tout en apportant une amélioration progressive du niveau de qualité des achats.

Ainsi, la vague N°1 comprenait la fonction achat des directions suivantes : la DALIAT (Direction des achats, de la logistique, des implantations administratives et des transports) [SDA hors habillement + bureau des marchés], la DRH (Direction des ressources humaines), la DASCO (Direction des affaires scolaires), la DFPE (Direction des familles et de la petite enfance), le SEMAC (Service des études économiques et des marchés à commandes) de la DPA (Direction du patrimoine et de l'architecture) et la DPE (Direction de la propreté et de l'eau).

La vague N°2 (mi-2010 -mi-2011) concernait la DSTI (Direction des systèmes et techniques de l'information), le STEGC (Service technique énergie et génie climatique) de la DPA, qui était prévu mais n'a pas été intégré, la DVD (Direction de la voirie et des déplacements), la DAC (Direction des affaires culturelles) et la DJS (Direction de la jeunesse et des sports).

Enfin, la vague N°3 comprenait la DU (Direction de l'urbanisme), la DICOM (Direction de l'information et de la communication), la DASES (Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé) et la DPA (Direction du patrimoine et de l'architecture).

Parallèlement, il était prévu que la DA pourrait piloter quelques marchés dont les enjeux financiers étaient importants pour la collectivité et dont les renouvellements s'échelonnaient entre 2009 et 2012. Cette décision concernait toutes les directions indépendamment de leur appartenance à telle ou telle vague.

Afin de laisser une certaine flexibilité aux directions opérationnelles, la Direction des achats n'a, après négociations au sein de la Ville, pris majoritairement en charge que les marchés supérieurs à 90 000 € (pour une démarche achat complète).

Le facteur clé du succès de ce plan résidait dans la mise en œuvre d'un plan RH (entendu au sens de maîtrise des risques) sous un double aspect :

- capacité à réaliser les recrutements dans les temps,
- capacité à attirer et à conserver les talents (parcours professionnel, formation).

## 2. L'EFFORT DE CONCENTRATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET DE PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS A PERMIS UNE DIMINUTION DES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES

### 2.1. Organisation de la direction des achats

Le projet a été présenté aux organisations syndicales lors d'un comité technique paritaire central tenu en mars 2009. La direction des achats a débuté son activité en octobre 2009 (l'organisation de la direction a été publiée au Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris du 26 janvier 2010).

#### 2.1.1. Les deux sous-directions et l'organisation en centres de services partagés

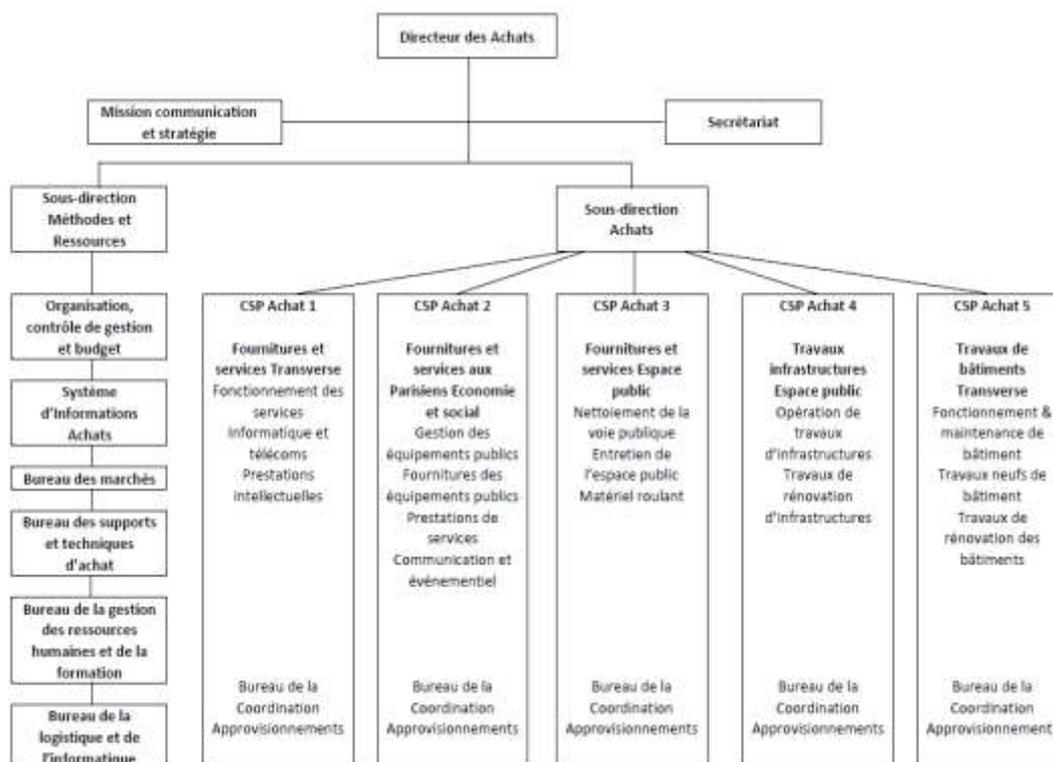
L'organisation de base de la DA était formée dès 2009 se composant de trois entités rattachées au directeur :

- Mission communication et stratégie,
- Sous-direction Méthodes et Ressources,
- Sous-direction Achats.

Cette organisation existera jusqu'en 2014, date du rapprochement avec la DFA : (les effectifs de la DA présentés dans un paragraphe suivant augmenteront progressivement sur la période).

Au final, la DA était implantée sur quatre sites : 207 rue de Bercy (75012), 100 rue de Réaumur (75002), 95 avenue de France et 103 avenue de France (75013).

Figure 1 : Organigramme de la DA janvier 2014



Source : Sous-direction des achats

- ⇒ La mission communication et stratégie était en charge d'assurer la communication de la direction en interne et en externe et le « reporting » du pilotage stratégique de la direction au secrétariat général. Sur la base des tableaux de bord de la direction, elle réalisait la synthèse du contrat d'objectifs et de performance de la direction et le suivi de la traçabilité des économies d'achats.
- ⇒ La sous-direction Méthodes et Ressources conçue comme entité support avait notamment pour objectifs la sécurisation des marchés et l'introduction de nouvelles techniques d'achat:
- Le bureau des marchés devait sécuriser juridiquement les marchés et conseiller les acheteurs sur le montage des marchés publics.
  - Le pilotage du projet informatique Système d'information achats (SI Achats) visait à son déploiement dans les directions et au catalogage des marchés dans l'outil.
  - Le bureau organisation, contrôle de gestion et budget était chargé du contrôle de gestion (hors gains d'achats), des politiques de consommation (fournitures de bureau et consommables).
  - Le bureau des supports et techniques d'achats constituait un instrument nouveau dont les missions étaient : d'assurer le sourcing (veille et listes des fournisseurs et benchmark en Europe), d'intervenir en support des acheteurs et d'insuffler le suivi des clauses de développement durable et d'insertion sociale et de la politique achat envers les PME.
  - Le bureau des ressources humaines devait définir les plans de formation individualisés (parcours achat, marchés publics, formations internes) et organisait des conférences thématiques (Cahier des clauses administratives générales ou CCAG travaux, mode projet, etc.).
- ⇒ La sous-direction des Achats était composée de cinq centres de services partagés dont l'organisation est restée la même lors du rapprochement avec la DF, pour constituer la DFA :

Les CSP sont composés d'acheteurs experts par domaine d'activité qui sont les interlocuteurs privilégiés des services prescripteurs dans les directions opérationnelles pour l'élaboration et la passation du marché jusqu'à sa notification. Ils sont chargés de proposer la stratégie d'achat permettant de satisfaire les besoins exprimés par les directions, d'assurer l'analyse des offres, de conduire les négociations. Ils sont en relation avec des fournisseurs potentiels en amont des lancements de marché afin d'avoir une meilleure connaissance des pratiques du marché fournisseur et d'accroître la concurrence sur les marchés de la Ville.

Un bureau de coordination approvisionnement par service achat dédié à l'interface avec les directions sur l'exécution des marchés fait remonter les dysfonctionnements majeurs aux acheteurs (bilans de marchés).

- ⇒ Deux structures non apparentes dans l'organigramme ont joué un rôle important dans le fonctionnement de la direction.
- Le CODIR (Comité de Direction) composé du directeur, des deux sous-directeurs et de la chargée de mission stratégie et communication était réuni hebdomadairement et validait les orientations de la DA.
  - Le sous-directeur des achats présidait le « comité stratégique achat » qui réunissait les représentants du bureau des marchés et du bureau des supports et techniques d'achats tous les vendredis. Les acheteurs des CSP présentaient leurs dossiers et chaque politique d'achat y était validée.

### 2.1.2. La constitution progressive des effectifs de la DA

L'on constate une évolution des estimations ETP (effectifs temps plein) devant constituer la DA entre 2008 et 2013. Ainsi, en novembre 2008, une lettre au Maire de la secrétaire générale évoquait un effectif cible de 280 agents ETP à l'horizon 2012 mais dans le cadre d'une hypothèse où la DA reprendrait tous les marchés de la collectivité parisienne à partir du seuil de 4000 €.

Or, le chiffrage des effectifs attribués à la DA a suivi le jeu des négociations avec les directions opérationnelles sur le nombre de postes concernés et les périmètres et seuils de marchés transférés. Le SRH de la DFA a indiqué que certaines directions ont pu faire preuve de « résistances » sur le transfert de leurs marchés et de leurs postes : tous les achats n'ont donc pas été centralisés à la DA. L'arbitrage du secrétariat général a été décisif, s'appuyant sur la DRH et la DF.

Compte tenu de l'hétérogénéité de l'organisation achats dans les directions, en règle générale, l'approche retenue a été de distinguer deux typologies de services :

- ceux pour lesquels des postes achats-marchés étaient clairement identifiés au sein des CAM (cellules achats marchés); dans ce cas, les missions exercées ont été prises en charge par la DA et le nombre de postes correspondant transféré à la DA ;
- ceux pour lesquels les activités achats-marchés étaient assurées par des agents en plus d'autres activités. Dans ce cas, le nombre de postes a été forfaitisé sur la base d'un raisonnement en ETP.

Au terme des négociations, la DA a passé avec chaque direction une convention spécifiant le périmètre des achats pris en charge et les modalités de travail en découlant. En plusieurs étapes, elle a intégré dans leur majorité les achats de fournitures et services et de travaux supérieurs à 90 000 € de la collectivité parisienne ou concernant les travaux de la DPA à partir de 500.000 €. Certains exemples illustrent la complexité des transferts de compétences.

Par exemple, concernant la DPE qui disposait d'un BCA et était partante pour la démarche, la DA a repris (en 2010) tous les marchés au-dessus de 4000 € ainsi que le personnel du BCA mais n'a pas intégré les marchés relevant du budget annexe de l'assainissement ni ceux de la section des moyens mécaniques, (ils ont été inclus plus tardivement en 2013).

En ce qui concerne les marchés de la DICOM qui disposait d'un bureau des marchés et passait environ 90 marchés par an, la DA a pris en charge en 2012 les marchés supérieurs à 90k€ et l'opération Paris Plage sans distinction de seuil. La DICOM a continué à assurer la passation de MPA inférieurs à 90 000 € et le suivi des accords-cadres des marchés d'impression.

La DPA était la direction qui passait le plus grand nombre de marchés à la Ville, l'activité d'achat recouvrant aussi bien des MPA (marchés à procédure adaptée) supérieurs à 90k€ que des marchés liés à de grandes opérations de plusieurs millions d'euros. Son activité achat était partagée entre les différents services de la direction. En 2010, la DPA avait passé 612 marchés (hors marchés à bons de commandes). Il était de plus nécessaire de prendre en compte une forte technicité et saisonnalité liées aux travaux d'été (cf. notamment les travaux effectués dans les écoles). Dans ce contexte, le scénario retenu a été d'intervenir à partir d'octobre 2011 sur les marchés supérieurs à 500k€ et sur les grands projets de travaux de l'Agence de conduite de projets (ACOP) lancés en 2012. Le STEGC (service technique énergie et génie climatique) était laissé hors du périmètre pris en charge par la DA, ses marchés se prêtant peu à un découpage par seuil.

Ces négociations et différents seuils expliquent que la DA ait abouti en 2013 à un effectif budgétaire de 228 postes et que certains achats relèvent encore des directions opérationnelles. Les transferts de postes se sont fait essentiellement en trois vagues :

de fin 2009 à 2011 (voir partie 1 du rapport), suivant la montée en charge des marchés absorbés par la DA.

**Tableau 2 : Constitution des effectifs de la DA**

Effectifs au 31/12	2009	2010	2011	2012	2013
Effectifs budgétaires	NB*	191	212	212	228
Effectifs réels au 31/12 de l'année	84	185	207	211	218

NB\* : chiffre non communiqué à l'IGVP

Source : DFA et Bilans sociaux DA (2010-2013)

Chaque CTP (comité technique paritaire) de direction a été consulté pour ces transferts de postes et compétences.

Les modalités des transferts de postes ont été annoncées et accompagnées par la DRH. Les postes des bureaux dont l'activité était consacrée essentiellement aux achats ont été transférés à la direction des achats. Les agents de ces services n'ont pas eu à postuler sur des postes ouverts à la DA mais ont été contactés individuellement afin de convenir d'un entretien pour discuter des fiches de postes proposées. Les agents ne souhaitant pas être intégrés à la DA l'ont fait savoir à la DRH. Une cellule de suivi leur a proposé des fiches de postes dans d'autres directions. Une communication (avec lien intranet) a été mise en place pour informer régulièrement les agents concernés sur les questions relatives à la gestion administrative, les postes offerts... Les postes non pourvus à la DA à l'issue des transferts de services ont fait l'objet de procédures de recrutements ordinaires à la Ville (ouverts aux agents d'autres services, recrutement en sorties de concours, en détachement ou sur la base de contrats).

### 2.1.3. Les caractéristiques du personnel de la DA

#### 2.1.3.1. La répartition des effectifs réels de la DA en 2013

La DA rassemblait 218 agents au 31/12/2013. La sous-direction des achats composée des CSP Achats rassemblait 68,3% de l'effectif en 2013.

**Tableau 3 : Répartition des agents (en réel) par service en 2013**

Service	Nombre d'agents	%
<b>Direction</b>	6	2,80%
<b>Sous- direction méthodes et ressources</b>	63	28,90%
<b>Sous- direction des achats</b>	149	68,30%
<b>Total</b>	218	100%

Source : Bilan social DA 2013

#### 2.1.3.2. Une équipe plurielle

Les agents de la DA formaient en 2013 une équipe plurielle composée de diverses compétences. La répartition des agents montre que les deux tiers du personnel sont issus de filières administratives et un tiers de filières techniques (ingénieurs, techniciens supérieurs).

Tableau 4 : Photographie des agents de la DA au 31/12/2013

Effectif réel	Titulaires				Non-titulaires(*)	Total (T+NT)	%
	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Total			
Pers. Administratifs	41	64	29	134	33	167	76,61%
Pers. techniques	40	10		50		50	22,94%
Pers. Culturels	1				1	1	0,46%
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>74</b>	<b>29</b>	<b>184</b>	<b>34</b>	<b>218</b>	<b>100,00%</b>
<b>%</b>	<b>37,61%</b>	<b>33,94%</b>	<b>13,30%</b>	<b>84,40%</b>	<b>15,60%</b>	<b>100,00%</b>	

\*catégorie A : chargés de mission cadres supérieurs

Source : Bilan social DA 2013

L'on constate une forte proportion d'agents de catégorie A : 116 agents, soit plus de la moitié de l'effectif (53,2%), ce qui correspond à la technicité des fonctions de la direction. La catégorie B constitue un tiers de l'effectif (33,94%) et la catégorie C 13,30%.

D'un point de vue statutaire, l'on note que la part des agents titulaires représente 84,4% de l'effectif global de la direction soit 184 agents et que les agents non titulaires correspondent à 15,6% de l'effectif global soit 34 agents (leur situation est développée au paragraphe suivant).

#### 2.1.3.3. Le recrutement d'agents non titulaires

Tableau 5 : Répartition des effectifs réels titulaires et non titulaires de 2009 à 2013  
(au 31/12 de chaque année)

Catégorie	Effectif réel DA 2009		Effectif réel DA 2010		Effectif réel DA 2011		Effectif réel DA 2012		Effectif réel DA 2013	
	Titulaires	Non titulaires								
agents	75	9	166	19	186	21	171	40	184	34
%	89,3%	10,7%	89,7%	10,3%	89,9%	10,1%	81,0%	19,0%	84,4%	15,6%
Total	84		185		207		211		218	

Source : DFA et bilans sociaux DA 2010/2013

Le tableau ci-dessus montre une progression du nombre d'agents non titulaires depuis la constitution de la DA jusqu'à 19% de l'effectif en 2012 (40 non titulaires sur 207 agents) et une tendance à la baisse avec une proportion de 15,60% en 2013 avec une diminution de six postes.

Le SRH de la DFA a précisé aux auditeurs le contexte particulier entourant la mise en place de la DA. « Les postes ont tout d'abord été proposés aux agents de la Ville mais n'ont pas tous été pourvus. En effet, les agents des directions opérationnelles dont les postes ont été transférés ont été laissés libres de rejoindre la DA » (voir supra le paragraphe sur la constitution des effectifs de la DA).

Le recrutement de chargés de mission cadres supérieurs à la DA est expliqué par le besoin de compétences et de techniques sur l'achat que l'on trouve plus particulièrement dans le secteur privé. Les parcours différents de certains personnels étaient intéressants pour la direction et ont permis un partage de connaissances. Ainsi, dans les CSP des recrutements de contractuels (spécialistes de certains achats) ayant 10 à 15 ans d'expériences dans les achats du privé ont eu lieu (par exemple un spécialiste de l'achat de voitures ou un acheteur expert telecom/informatique).

Une réelle professionnalisation sur l'achat des agents de la DA a pu être acquise grâce à l'association d'agents titulaires (connaissant déjà les procédures marchés publics dans leurs fonctions antérieures), la présence de contractuels (apportant des techniques nouvelles) et l'effort de formation engagé. Cette professionnalisation a notamment bénéficié aux agents fonctionnaires recrutés ensuite par la DA à la sortie de concours (comme les attachés d'administration).

Cependant, on constate une difficulté de la DA à fidéliser le personnel non titulaire dont certains ne restent que deux à trois ans le temps du transfert de savoir-faire. Ainsi en 2013, le SRH de la DFA a noté la démission de six contractuels. En effet, après une expérience à la Ville de Paris, ces agents sont recherchés par le secteur privé alors que la Ville aligne leurs salaires sur ceux des fonctionnaires « à niveau de diplôme et expérience professionnelle et niveau de rémunération équivalents ». Selon des responsables de la DA puis de la DFA, des départs de la Ville de ces agents ont lieu en raison de la différence de salaire notable par rapport à ce qu'ils peuvent prétendre dans le privé.

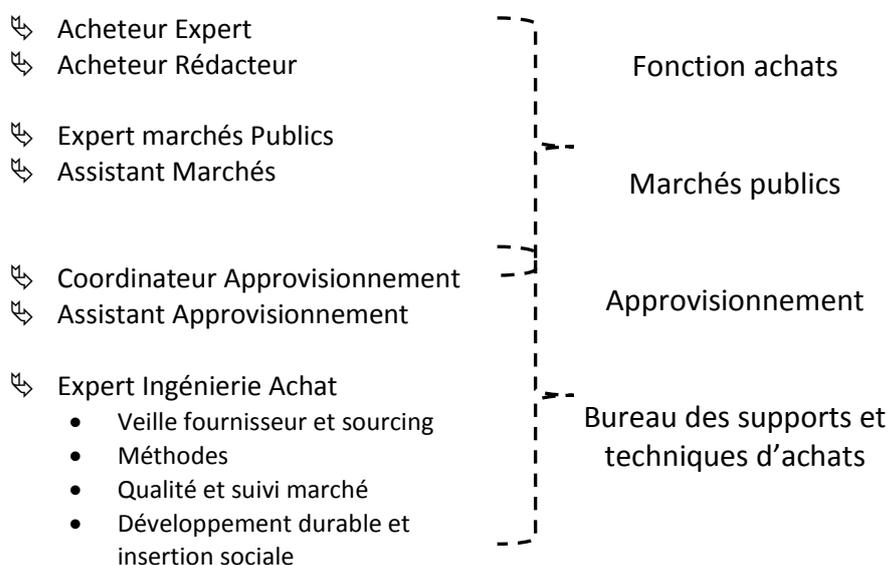
⇒ Processus de recrutement

Le SRH de la DFA a indiqué aux auditeurs que le processus de recrutement des contractuels par la DA (ou par la DFA) est lancé « par une fiche de poste détaillée publiée sur l'intranet de la Ville et le BMO (bulletin municipal officiel). Lorsque il n'y a pas de candidature interne ou que les profils proposés ne conviennent pas : pas ou peu de compétences sur les marchés publics, les achats, la négociation ou dans le domaine concerné (bâtiment, voirie, communication, petite enfance, culture, etc), la DA (DFA) demande à la DRH l'accord pour une publication à la BIEP (Bourse interministérielle de l'emploi public) ».

Cette publication permet d'ouvrir le recrutement à d'autres administrations par la voie du détachement, à des candidatures d'agents du privé ou à de jeunes diplômés (Master 2 Achats par exemple) qui parviennent par ce biais, le site de la BIEP étant accessible à tous. Parfois, certains établissements universitaires font de la prospection en vue de placer leurs jeunes diplômés, et affichent dans leurs locaux les offres issues de la BIEP. Il est arrivé ponctuellement que la DA recoure à une publication à la gazette des communes pour des postes dont la vacance a été très longue (exemple : 6 à 8 mois) ou bien dont le niveau de responsabilité et/ou de technicité le justifie (exemple : chef de domaine ou acheteur expert informatique et télécom). Enfin, la DA a utilisé en 2013 un marché de « chasseurs de tête » passé par le Secrétariat Général. Un cabinet de recrutement l'a assisté afin de pourvoir un poste d'acheteur expert télécom/informatique car toutes les démarches, décrites précédemment, n'avaient pas abouti.

#### 2.1.3.4. La professionnalisation des métiers de l'achat

Figure 2 : Les métiers de l'achat



Source : Les Métiers de l'achat DA janvier 2014

La création de la DA a permis une centralisation des acteurs de l'achat et a été fondée sur une professionnalisation et le renouvellement des métiers de l'achat. Un gros travail a été effectué sur la définition des métiers achats dès 2008/2009 par la mission achats marchés qui avait proposé une répartition en trois familles: l'achat, les marchés publics et l'approvisionnement.

Ainsi les métiers de la DA permettent-ils de distinguer les activités de :

- ⇒ mise en place de démarche et de stratégie achat sur les marchés exercée par les CSP Achats avec les métiers d' « acheteur expert » (catégorie A) et « acheteur rédacteur » (catégorie B),
- ⇒ sécurisation juridique des marchés exercée par le Bureau des Marchés avec les métiers d' « expert marchés publics » (catégorie A et B) et d' « assistant marchés publics » (catégorie C),
- ⇒ suivi de l'exécution des marchés exercé par les CSP Achats au sein d'un bureau dédié, le Bureau de la Coordination Approvisionnement (BCA)<sup>1</sup> avec des « assistants approvisionnement » (catégorie B et C),
- ⇒ fonctions « supports » facilitatrices pour les acheteurs dans la recherche des fournisseurs et d'études de marché, la prise en compte des dimensions développement durable et insertion sociale, les techniques d'achat exercées par un bureau dédié, le Bureau des Supports et Techniques d'Achats (BSTA) avec des « experts en ingénierie achats ».

<sup>(1)</sup> Le positionnement des BCA va changer à l'intérieur de la sous-direction des achats à compter de septembre 2015. Le sujet est traité dans la partie 5 du rapport.

Les acheteurs experts et acheteurs rédacteurs travaillent en collaboration avec les directions opérationnelles à partir du besoin exprimé par les services. Selon les marchés, un sourcing plus ou moins approfondi est réalisé par les acheteurs en amont (les experts ingénierie du BSTA peuvent être sollicités) afin de mieux appréhender les possibilités du marché fournisseur au regard du besoin exprimé. Le sourcing est une phase qui consiste à se documenter auprès des entreprises, à déterminer les modalités d'achat, à savoir quelles sont les nouveautés éventuelles pour acheter la meilleure prestation au meilleur prix. Les échanges se font aussi avec d'autres collectivités locales et dans la participation à des salons. Cela permet de définir une stratégie achat adaptée au marché (allotissement, critères de choix, attentes de la part des prestataires, intégration des clauses sociales et environnementales...). Ainsi, le métier d'acheteur correspond à une logique de chef de projet, chargé de gérer un projet d'achats du début à la fin, tourné à la fois vers l'interne dans ses relations avec les prescripteurs et en externe avec les prestataires. Il est chargé de coordonner les relations en interne de la direction afin d'apporter une réponse aux directions opérationnelles.

Au Bureau des Marchés, les experts marchés publics sont chargés de conseiller les acheteurs sur le montage contractuel des marchés ou encore la rédaction de clauses spécifiques (cet aspect est développé dans la partie IV du présent rapport). Les experts marchés sont également chargés de la sécurisation juridique des marchés avec la relecture des DCE (Dossier de consultation d'entreprise), la publication des avis de publicité et la relecture des rapports d'analyse des offres. Les assistants marchés publics assurent la gestion administrative des procédures.

Enfin, les Bureaux de la Coordination Approvisionnement s'occupent de la mise à disposition des marchés auprès des directions (saisie dans l'application informatique Alizé, ouverture des droits de tirage) et de leur utilisation/exécution. Les coordinateurs approvisionnement élaborent, avec l'appui des assistants approvisionnement, des bilans des consommations sur les marchés, qui sont utiles aux acheteurs lors des renouvellements.

**Les métiers de l'achat favorisent le développement d'approches transverses, ainsi que l'ouverture vers les fournisseurs et les échanges de bonnes pratiques avec d'autres collectivités.**

#### 2.1.3.5. La formation

Lors de la mise en place de la DA, l'élaboration d'un programme de formations adaptées au développement de la direction et à la montée des compétences des agents a été pensée comme un axe principal de la modernisation et de la centralisation des achats. Jusqu'alors la connaissance sur le sujet était hétérogène selon les services de la Ville.

Dès 2010, afin d'accompagner les agents dans la réalisation de leurs nouvelles missions et de mettre en œuvre la politique achat, la DA et la DRH se sont attachées à l'identification des métiers au sein de la filière « achat-marchés ». L'objectif était d'offrir la possibilité aux agents accueillis à la DA, dont une partie n'étaient ni des acheteurs ni des juristes, de maintenir et développer leurs compétences et leurs carrières et de susciter des vocations.

La professionnalisation du métier d'acheteur et la valorisation des compétences en interne ont été des axes de développement RH prioritaires en s'appuyant sur un cursus particulier : le parcours achat- marché.

⇒ Le parcours-achat marché (qui existe toujours)

Il s'agit d'une formation spécifique achat complétée par des formations juridiques aux marchés publics autour de deux grands thèmes : les marchés de fournitures courantes, de services et prestations intellectuelles ainsi que les marchés de travaux. Sur ces deux domaines sont prévus deux volets.

- Le premier est consacré à des initiations et fondamentaux accessibles à tous les agents de la Ville : sensibilisation, les fondamentaux des marchés publics, savoir rédiger un marché.
- Le second est spécifiquement destiné aux agents de la DA et à leur cœur de métier et comporte des sessions intensives de formations par niveau : sur l'élaboration d'une stratégie achats, la gestion de la relation fournisseur, les techniques de négociation et l'analyse des offres, la variation des prix...

Un effort particulier a été consenti sur la professionnalisation aux métiers de l'achat dès la prise de poste des agents. A ce moment, un bilan est établi en entretien entre l'agent nouvellement arrivé et son supérieur hiérarchique, en fonction de son niveau de connaissances et des besoins requis par son domaine d'activité. Un plan de formation individualisée est alors élaboré en relation avec le bureau formation de la DA.

⇒ Les formations complémentaires

Ce « parcours achats » peut être complété par des formations complémentaires en fonction des besoins de l'agent. Celles-ci sont choisies sur le catalogue de la DRH ou montées en interne par la direction.

- Des stages de qualifications professionnelles : mise à niveau des connaissances, développement et renforcement des connaissances dans divers domaines (environnement administratif, marchés publics, droit et réglementation, gestion du personnel, formations budgétaires et comptables...).
- Des formations destinées à l'encadrement supérieur et intermédiaire : animer son équipe, s'organiser et gérer ses priorités...
- Des formations internes sur les marchés publics ou sur l'utilisation des outils informatiques (EPM, SI Achats, Alizé, Sourcing...).

**Tableau 6 : Bilans de formations de la DA**

Formations	2010	2011		2012		2013	
	Total*	Total	Parcours Achats Marchés	Total	Parcours Achats Marchés	Total	Parcours Achats Marchés
Agents formés	152	199	125	209	53	190	58
Nombre de jours	1274	1433	657	1285	154	1039	209
Effectif réel 31/12	185	207		211		218	
Moyenne** de jours par agent	6,8	6,9		6		4,7	

Source : Données Bilans sociaux et Bilans de formation de la DA 2011/2013

\*Données sur le parcours achats marchés non disponibles.

\*\*Moyenne calculée par la division du nombre de jours de formation dans l'année par le nombre réel d'agents.

Ces bilans soulignent l'effort de formation mis en œuvre par la DA dès sa création, les formations touchant la quasi-totalité des agents. Le nombre de jours de formation par agents qui évolue entre 7 à 6 jours par agent entre 2010 et 2012 illustre cette politique de la direction.

- En 2010 : 152 agents ont suivi une formation, soit 82,2% de l'effectif réel. En 2011, alors que l'effectif de la direction augmentait, l'effort s'est poursuivi avec 199 agents ayant bénéficié d'une formation soit 96,1% ; de même en 2012 année où 99,1% de l'effectif présent a été formé.

- En 2011, 125 agents ont été formés spécifiquement dans le cadre du parcours achat-marché, soit 60,4% de l'effectif.
- A partir de 2012 et 2013, l'on constate une évolution du nombre d'agents inscrits en parcours achats marchés soit 25,1% en 2012 et 26,6% en 2013. Cette tendance s'inscrit dans la logique d'une direction plus mature et dont les formations sur le cœur de métier ont commencé à être assimilées par les agents. En 2013, d'ailleurs, le nombre de jours de formations par agent, bien que restant soutenu, tend à une réduction (4,7 jours).

Les cadres de la DA ont indiqué aux auditeurs que « la DRH a été d'une grande aide pour l'élaboration du parcours formation et cela s'est très bien passé. Le parcours achat marché a été fait, avec pour résultat un excellent niveau des acheteurs à Paris (sûrement l'un des meilleurs des collectivités territoriales). En définitive, existait une forte motivation sur l'achat : l'achat devenait un vrai métier, développant les expertises et renforçant le professionnalisme des acheteurs et l'intérêt du métier. »

⇒ Les ateliers de retour d'expérience (AREX)

En sus des stages et parcours de formations décrits ci-dessus, ont été organisés en interne, des ateliers de retours d'expérience (AREX) qui ont lieu à échéances régulières (4 à 6 fois par an). Ce dispositif animé par des agents de la direction a été mis en place pour assurer des moments d'échanges et de partage des bonnes pratiques sur les différentes thématiques achats et marchés publics.

Les AREX selon le thème sont en général suivis par une trentaine de personnes qui y participent de leurs bureaux puisqu'ils sont transmis en visio-conférence (dans une direction éclatée sur quatre sites cet élément s'est avéré très pertinent).

De nombreux thèmes ont été abordés faisant le point sur : les achats environnementaux, l'insertion sociale dans la commande publique, le paiement du stationnement par téléphone portable, innovation et simplification des marchés publics...

Des participants à ces AREX ont indiqué aux auditeurs « ces échanges d'informations entre les différents services, permettent de conforter une « culture achat » et de partager des objectifs communs en s'appuyant sur les expériences de chacun ».

#### **2.1.4. La nouvelle cartographie de la fonction achats marchés**

##### **2.1.4.1. Sur l'ensemble de la collectivité parisienne en 2013**

Une cartographie, datée du 31/12/2013, a été réalisée par la MAPE (mission analyses, prévisions, emplois de la DRH) afin de mieux connaître des effectifs des fonctions supports à la Ville. L'étude portait notamment sur la fonction achats.

La méthodologie utilisée par la MAPE est basée « sur une classification agent par agent ». Le périmètre de la cartographie a été réalisée en ETP et en personnes physiques sur le périmètre des emplois budgétaires Ville + Département (titulaires + non titulaires, excluant donc vacataires, contrats aidés, apprentis). Le travail a été effectué par la MAPE (DRH) et le Bureau du contrôle de gestion de la direction des finances, les fonctions support ont été identifiées à l'échelle de l'agent grâce au croisement des données du SIRH (Système d'information et de gestion des ressources humaines) et des annuaires/organigrammes de l'intranet (données de décembre 2013).

Tableau 7 : Effectifs en ETP de la fonction achats au 31/12/2013

Effectif de la fonction achat parisienne en 2008 (*)	Effectif de la fonction achat en 2013			
		Effectif de la fonction	% des effectifs de la direction	Effectif des directions
<b>324</b>	<b>ETP à la Direction des achats (**)</b>	<b>191,4</b>	<b>88,5%</b>	<b>216</b>
	<b>ETP restant dans les autres directions (**)</b>	<b>113,8</b>	<b>0,24%</b>	<b>48298</b>
	Direction du Patrimoine et de l'Architecture	32,3	2,1%	1526
	Direction des Affaires Culturelles	19,3	0,8%	2506
	Direction de l'Action sociale de l'Enfance et de la Santé	12,4	0,3%	4650
	Direction des Familles et de la Petite Enfance	10	0,1%	8455
		7	0,2%	3742
	Direction de la Jeunesse et Sports	6	0,2%	2625
	Direction de la Voirie et des Déplacements	6	0,5%	1309
	Direction de la propreté et de l'Eau	5	0,1%	7372
	Direction des Systèmes et Technologies de l'Information	4,8	1,5%	314
	Direction des Affaires Scolaires	4	0,0%	8988
	Direction de l'Information et de la Communication	2	0,9%	228
	Direction de l'Urbanisme	2	0,4%	453
	Direction de l'Immobilier, de la Logistique, des Transports	2	0,1%	1436
	Direction du DEV Economique de l'Emploi et enseignement SUP	1	0,4%	232
	Secrétariat général de Paris direction	0	0,0%	128
	Direction des usagers, des citoyens et des territoires	0	0,0%	1652
	Direction du logement et de l'habitat	0	0,0%	356
	Délégation à la politique Ville et à l'intégration	0	0,0%	82
	Inspection générale	0	0,0%	49
	Direction des finances	0	0,0%	345
	Service du secretariat général	0	0,0%	201
	Direction des ressources humaines	0	0,0%	542
	Direction des affaires juridiques	0	0,0%	68
	Direction de la prévention et de la protection	0	0,0%	1039
		<b>Total général</b>	<b>305,2</b>	<b>0,6%</b>

(\*) Mission achats marché au 1er août 2008

(\*\*) Cartographie réalisée par la MAPE (Mission Analyses Previsions Emplois de la DRH) en décembre 2013

Source : MAPE (DRH)

On constate une tendance à la baisse des effectifs de la fonction achat à Paris par rapport à 2008.

En 2008, en effet, une étude évoquée dans la partie 1 du présent rapport, avait établi un état des effectifs travaillant sur la fonction achat de la collectivité parisienne. Le bilan de l'étude qui avait décompté 324 ETP travaillant sur la fonction achat à la Ville avait été validé collectivement par la Mission Achats Marchés, les cabinets extérieurs prestataires et approuvé par les directions. Il avait été présenté à la secrétaire générale par la mission achats marchés le 1<sup>er</sup> août 2008.

Au vu des chiffres ressortant de l'étude de la MAPE, on constate entre 2008 (date de l'étude sur la fonction achat à la Ville) et 2013 (étude de la MAPE) une tendance à la baisse des effectifs de la fonction achat à Paris de : -5,8%, puisque l'effectif est passé sur la période de 324 ETP à 305 ETP, soit -19 ETP en 2013.

La MAPE a valorisé ces ETP en fonction du coût budgétaire moyen en 2013 de chacun de ces emplois (les A et les B étant majoritaires pour les effectifs de cette fonction). Le

montant global de cette valorisation s'élève à 16 290 669 €. Le détail de ce calcul communiqué par la MAPE est placé en annexe 3.

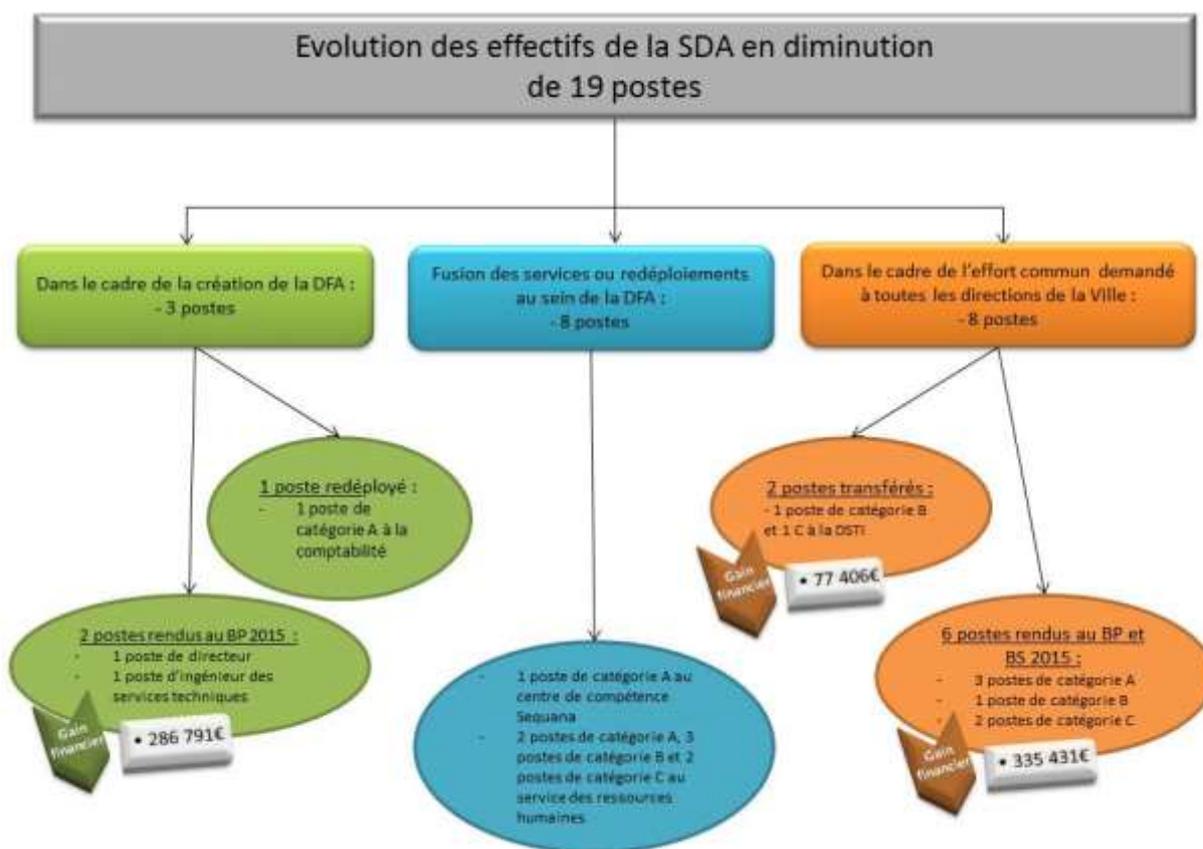
Sur la base d'un coût budgétaire moyen en 2013 (en utilisant le ratio de 16 290 669 €/305 agents) soit 53 377 € par agent, l'on peut estimer l'économie pour la Ville entre 2008 et 2013 à 1 014 163 € correspondant à la baisse globale de 19 agents ETP.

#### 2.1.4.2. La poursuite de l'effort de rationalisation des effectifs depuis de la création de la DFA à partir de 2014.

En 2014, l'objectif principal de la DFA a porté sur le regroupement de ses services. Dans le cadre de sa création stricto sensu, on compte une diminution de 3 supports de catégorie A à la SDA : un poste de directeur et d'ingénieur des services techniques rendu au budget général et un poste d'attaché d'administration redéployé en interne à la SDC.

En 2015, un effort a été entrepris pour la rationalisation des effectifs qui a abouti pour la SDA à une baisse notable détaillée dans le schéma ci-après :

Figure 3 : Suppressions de postes à la SDA en 2014/2015



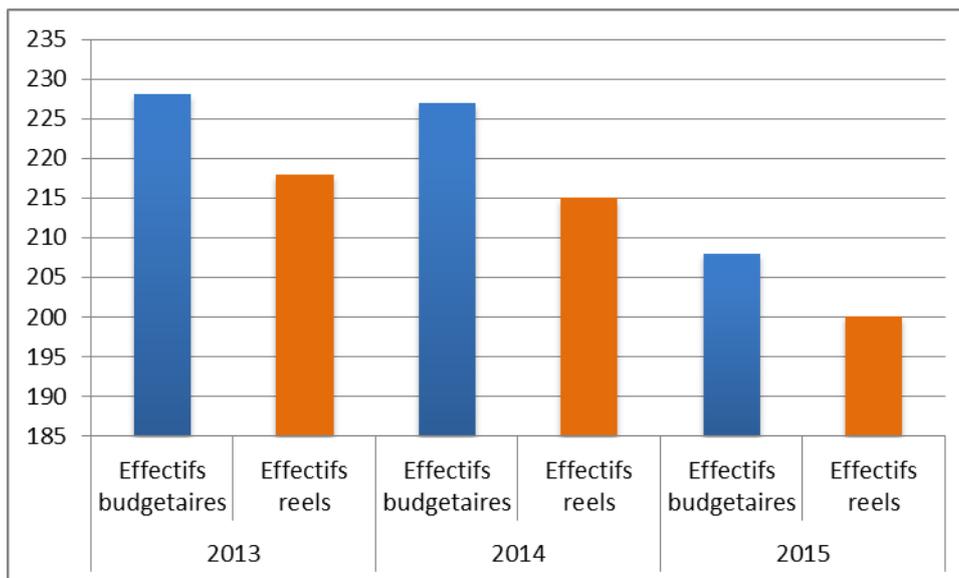
Source : DFA

Cette tendance à la diminution des effectifs correspond à l'équivalent d'un véritable gain. En effet, les effectifs budgétaires entre 2013 et 2015 passent de 228 ETP à 208 ETP soit un gain de près de 9%.

Cependant, les redéploiements internes à la DFA qui concernent 9 postes dont la fusion des services supports, ne peuvent être valorisés en gains financiers. L'économie peut donc être chiffrée à **699 628€ en deux ans pour la Ville** (coût budgétaire 2015 correspondant à 10 postes).

Tableau 8 : Evolution des effectifs budgétaires et réels de la Direction des achats  
puis de la sous-direction des achats de la DFA

2013		2014		2015	
Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Effectifs budgétaires	Effectifs réels
<b>228</b>	<b>218</b>	<b>227</b>	<b>215</b>	<b>208</b>	<b>200</b>



Source : DFA

### 3. LA DIFFICULTÉ A TRADUIRE LES GAINS ACHATS EN ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

#### 3.1. Lancement de l'étude

L'un des objectifs assignés à la DA était d'« assurer la performance économique des prestations achats » (objectif n°2 du Contrat d'objectif et de performance (COP)).

La centralisation progressive à la DA de la passation des marchés de la collectivité doit en effet permettre une rationalisation des achats. Le passage à des marchés transverses doit entraîner une massification des achats, facteur d'économies d'échelle, notamment pour les achats standardisés (fournitures, etc...).

Par ailleurs, la professionnalisation croissante des acheteurs (évoquée dans le chapitre précédent) doit favoriser la mise en œuvre de stratégies achat plus efficaces : meilleure définition du besoin, réflexion sur l'allotissement optimal, démarche de « sourcing » en amont, négociation plus poussée pour des marchés le permettant (au titre du code des marchés publics).

Les outils « achat » se sont également étoffés : recours à la centrale d'achat UGAP (Union des groupements d'achats publics), démarrage progressif du Système d'information achats (SI achats), utilisation de nouveaux outils (cf. l'utilisation d'enchères électroniques inversées).

L'indicateur n°5 du COP mesure ainsi les gains achats bruts réalisés : 13 M€ environ en 2010, 25 M€ en 2011. L'impact (ou la traduction) en termes **d'économies budgétaires** demeure néanmoins très flou. Le contrat d'objectifs et de performance indique seulement que « les gains budgétaires (découlant des gains achats) seront discutés entre la Direction des finances (DF) et les directions dans le cadre de la négociation budgétaire ».

La DA a communiqué régulièrement sur les gains achats réalisés ou escomptés, par le biais de notes adressées au Secrétariat général, aux élus et à la DF.

Ainsi, selon une note du 6 février 2012, les économies d'achats s'élèveraient à 51 M€ sur la période 2011 - 2016.

Dans une note du 26 septembre 2012, la DA mentionne avoir généré 71 M€ TTC d'économies sur la période 2012 - 2017 sur le montant cumulé de dépenses de 546,9 M€ (soit 13%).

Cette articulation entre les chiffres demeurait très difficile pour la DF, compte tenu du manque d'information sur le périmètre des marchés et la méthodologie employée.

Compte tenu des difficultés de compréhension entre la DA et la DF et faisant suite à une proposition de la DA, la Secrétaire générale a mandaté le Bureau du contrôle de gestion (BCG) de la DF au printemps 2012 pour réaliser une étude sur les économies achats. Il s'agissait de répondre aux questionnements récurrents, notamment de la part des élus, sur la valorisation des gains dégagés par la professionnalisation de cette fonction.

Cette étude devait permettre d'objectiver le calcul des économies achats et leur traduction budgétaire sur les dépenses les plus significatives du poste « charges à caractère général » (011) pour lesquelles les marchés ont été renégociés par la DA. Elle a été conduite avec l'appui du contrôleur de gestion et des services opérationnels concernés de la DA.

De fait, le suivi des gains achats et de leur valorisation budgétaire se heurte à plusieurs difficultés méthodologiques :

- Les effets volume éventuels : l'économie générée peut être absorbée par une hausse de la consommation des directions. Ce point soulève d'autant plus de difficultés que la DA ne semble pas réguler l'exécution des marchés qu'elle passe (suivi des enveloppes par direction notamment). Faute de disposer d'un outil informatique approprié, il aurait fallu reprendre tous les bons de commande et les factures afin d'appréhender cet effet volume.
- La prise en compte de la qualité des prestations délivrées : une économie d'achat trop importante peut cacher une baisse de la qualité des prestations (sans aborder le cas où une offre peut être qualifiée d'anormalement basse au sens du code des marchés publics).
- Les clauses de révision des prix : la DA ne les prend a priori pas en compte dans son calcul des gains achats. C'est plutôt la direction opérationnelle qui apprécie l'exécution du marché et donc la pertinence de la formule de révision. Or, il a été signalé que certaines clauses de révision engendrent des hausses de plus de 10% des prix sur certains marchés (marché de collecte des ordures ménagères par exemple). C'est parfois une façon pour une entreprise de revoir ses marges à la hausse.
- Les avenant aux marchés : un marché initialement mal calibré peut donner lieu par la suite à des avenants coûteux.
- Les seuils minimum des marchés à bons de commande : un seuil minimum fixé trop près du niveau d'exécution du marché des années précédentes n'incite pas les directions à réaliser des économies de consommation.
- La prise en compte de nouveaux marchés : la DA inclut les nouveaux marchés dans le calcul des gains achats (y compris sous forme de changement de périmètre avec la modification de l'allotissement ou le regroupement de plusieurs marchés) ce qui rend difficile l'appréciation du gain achat réellement réalisé.

Pour sa part et afin de clarifier le débat entre « budgétaires » et « acheteurs », le bureau du contrôle de gestion s'est d'abord efforcé de rappeler certaines définitions.

Pour comprendre les difficultés à traduire les gains achats en économies budgétaires, il est en effet indispensable de rappeler les définitions de ces deux notions :

- Les gains achats traduisent le résultat de la mise en place des stratégies achat sur les marchés. La direction des achats est responsable de la réalisation de ces gains puisqu'ils résultent de la diminution d'un prix unitaire ou forfaitaire obtenue par l'action d'un acheteur (à périmètre constant).
- Les économies budgétaires représentent la part d'économies d'achats qui peut être répercutée dans les budgets. En comptabilité publique, elles résultent de la différence entre deux dépenses réelles. Les gains budgétaires sont très dépendants des missions des directions et relèvent d'échanges voire d'arbitrages entre le secrétariat général, la sous-direction des budgets et les directions.

Les difficultés de convergence entre gains achats et économies budgétaires sont liées notamment à des approches différentes dans les modalités de calcul :

- le gain achat est calculé HT alors que l'économie budgétaire est TTC,
- le gain achat se calcule à consommation constante en volume alors que l'économie budgétaire prend en compte les évolutions de consommation,
- le gain achat n'intègre ni les prévisions d'inflations ni les clauses de révision alors que l'économie budgétaire incorpore ces deux éléments,
- le gain achat est prévisionnel alors que l'économie budgétaire résulte de la différence entre deux dépenses réelles.

Pour permettre aux directions opérationnelles de faire une proposition d'économie budgétaire, la direction des achats était censée leur fournir le détail du calcul des gains achats réalisés. Des règles de calcul précises ont ainsi été décidées lors d'ateliers de travail avec les directions de la vague 1 et d'échanges avec le secrétariat général. Ces règles de calcul sont différentes selon les typologies de marché : marchés récurrents, marché nouveaux, prix unitaire, prix forfaitaire...).

De manière globale, les gains achats sont calculés par comparaison entre un prix de référence (prix historique ou estimation sur la base du marché fournisseur) et un prix nouveau (prix obtenu suite à la démarche achat).

L'étude a porté sur 19 marchés composés de 260 lots. Les marchés ont été négociés en 2009 et 2010.

Les auteurs de l'étude avaient pour objectifs d'analyser les effets volumes et les effets prix mais le travail s'est avéré très complexe en raison du manque d'outils adaptés. Ils ont dû entreprendre un travail pédagogique important pour écouter les personnels de la DA, d'un côté et ceux de la DF, de l'autre afin de vérifier que chacun parlait de la même chose. En raison de la quantité importante des données à traiter, ils ont limité leur étude à la ligne budgétaire 011 (fonctionnement). Les méthodes de calcul de gains achat par la DA ont été analysées et un historique a été constitué.

Les clauses de révision de prix ont été observées afin d'essayer de justifier les écarts.

L'étude a duré environ une année car la récolte des informations auprès des cinq CSP a été longue.

Sur les constats contenus dans le rapport, le Directeur des finances et des achats fait remarquer dans le cadre de la procédure contradictoire :

*« J'observe en préliminaire que le rapport dresse un tableau très complet du contexte et de l'historique de la création progressive de la DA, de l'ensemble de son activité et que la recherche d'économies a été étudiée dans son acception la plus large.*

*Je suis globalement d'accord sur les constats effectués dans les chapitres 1, 2 et 4 sur l'historique de la création de la DA, sur les efforts de concentration et de professionnalisation effectués qui ont permis une diminution des besoins en ressources humaines, sur la sécurisation juridique des marchés, sur les actions menées en faveur des PME et les démarches d'enchères électroniques inversées.*

*J'ai toutefois des réserves sur le chapitre 3 « Difficulté à traduire les gains achat en économies budgétaires »*

*En effet, ce chapitre semble reposer presque exclusivement sur les résultats d'une étude conduite par le Bureau du contrôle de gestion de la DF en 2012 afin d'objectiver les gains achats annoncés par la DA et retracer leur traduction au compte administratif, étude souhaitée par la DA et menée conjointement par la DA et la DF.*

*Elle s'est appuyée sur l'analyse des dépenses de fonctionnement de marchés passés en 2009 et 2010.*

*Cette analyse porte donc sur un périmètre restreint de marchés issus de la première vague de la DA au tout début de sa création et de ce fait est insuffisamment représentative des actions et résultats menés plus récemment en matière de gains achats.*

*Il eut été intéressant de poursuivre l'analyse en exploitant au moins une partie des fiches de gains achats de ces dernières années en sélectionnant certains dossiers emblématiques ou à forts enjeux ».*

Dans leur réponse à la remarque de la DFA, les rapporteurs indiquent que ce document lui a été communiqué par le Directeur des finances et des achats dans le cadre du lancement de l'audit le 17 février 2015 et qu'aucun document relatif à une étude complémentaire ne leur a été communiqué.

Le Directeur des finances et des achats a proposé d'annexer au présent rapport deux documents (voir annexe 7).

Il serait utile de poursuivre l'analyse des gains achats en 2017 (voir recommandation n° 18 et conclusion du présent rapport).

Les rapporteurs préconisent (recommandation 3) de mettre au point une méthode partagée de traduction des gains achats en gains budgétaires entre la sous-direction des achats et la sous-direction du budget en impliquant les directions opérationnelles concernées.

S'agissant des gains achats, de leur méthode de calcul, de leur lien avec les clauses de révision des prix et des écarts méthodologiques avec le calcul des économies budgétaires, la DFA indique :

*« Tout d'abord, l'ex DA (SDA aujourd'hui) a toujours pris en compte les formules de révision dans le calcul des économies achats. Pour les nombreux marchés récurrents, l'économie achat calculée au moment de l'attribution du nouveau contrat résulte de la comparaison entre les prix du titulaire en valeur du mois de remise des offres et ceux du contrat précédent révisés en même date de valeur. L'économie achat sur la durée totale du nouveau contrat est calculée également en valeur de ce mois de référence, celui de la remise des offres. Aucune autre méthode ne permet d'additionner des économies achats sur la durée.*

*Les formules de révision sont élaborées lors de la préparation du cahier des charges par les acheteurs, de façon à compenser l'inflation que subira le titulaire tout au long de la durée de son marché. Les acheteurs sont formés pour calibrer ces formules de façon la plus juste, par une analyse des postes de coûts associés aux contrats (part de main d'œuvre, coût des matériaux, frais d'entretien, investissement initiaux en part fixe etc...). L'augmentation des prix unitaires du contrat par la révision ne peut en aucun cas être considérée comme une altération de l'économie achat initiale - ni comme un acte du fournisseur lui permettant « de revoir ses marges à la hausse », puisque ces clauses ont été définies à l'avance et connues du candidat lorsqu'il élabore son offre. Toutes choses étant égales par ailleurs, les budgets successifs impactés par un contrat donné doivent accompagner cette augmentation des prix, ce qui correspond à la prise en compte de l'inflation.*

*La prise en compte des nouveaux marchés pour quantifier les économies achats est une nécessité pour bien appréhender les projections de dépenses à venir. Ce n'est en rien une difficulté par rapport à une vision dynamique du budget. Lorsqu'un nouveau besoin apparaît, l'économie achat réalisée sur le contrat n'a de valeur que par rapport à la dépense budgétaire à venir, elle ne dit rien sur l'écart entre ce budget et le précédent. »*

Les rapporteurs prennent acte de la réponse de la DFA ; en effet, les clauses de révision appropriées permettent de provisionner le risque de hausse. Les formules de révision « collant » au marché sont prévues par la DFA : analyse de la structure des coûts de marchés, définition des indices adaptés.

### **3.2. Réalisation de gains achats**

L'étude menée par le Bureau du Contrôle de gestion de la Direction des finances a permis de constater (sur l'échantillon des marchés retenus) que des économies d'achats avaient été réalisées par la Direction des achats.

Sur des marchés relativement simples, des économies d'achat sur des bordereaux à prix unitaires (Bpu) à périmètre constant ont été mis en évidence.

C'est le cas notamment pour :

- Le marché des changes complets : les prix unitaires varient de -13% à -60% pour cinq références (contre une hausse de 24%, pour un seul article).
- Le marché des vaccins. Sur vingt lots, on observe :
  - Une baisse des prix unitaires pour 9 lots représentant 45% des consommations (les baisses s'étageant de -1% à 25%).
  - Une stabilité des bordereaux de prix unitaire (représentant une part de 26% des consommations).
  - Une hausse des prix unitaires pour 4 lots de + 3% à +17%.
- Le marché de collecte de verre en porte à porte est composé d'une partie forfaitaire (collecte + stockage provisoire + chargement dans les véhicules) et une partie unitaire (prestations en cas de circonstances exceptionnelles). Ce marché est alloué sur 3 lots géographiques et les prix forfaitaires baissent de -8% à -15%. Les prix unitaires qui représentent la partie la plus faible du marché baissent de -37% à -47%. Le troisième lot augmente de 2%.

Sur le plan de la méthodologie, on ne peut que regretter, avec les auteurs de l'étude, « qu'il n'ait pas été possible d'effectuer une telle comparaison pour les marchés forfaitaires complexes concernant des projets d'investissement ou des nouveaux marchés puisqu'il n'existait pas de référence antérieure comparable ».

### **3.3. Ecarts importants entre prévisions et consommations réelles**

Sur les marchés sélectionnés dans cette étude, des écarts non négligeables ont été relevés entre des prévisions et les consommations réelles comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Ecart entre les prévisions et les consommations historiques

	Marchés (montants en K€)	Montant annuel prévu par DO & DA	Montant moyen annuel de consommation budgétaire avant renégociation du contrat	Ecart
Prévisions DO & DA très éloignées des consommations historiques	Matériel de puériculture	350	134	62%
	Agence de voyage	475	234	51%
	Vaccins	475	234	41%
	Extincteurs	1 089	664	41%
	Routage	979	581	35%
	Formation Français langue étrangère	775	505	21%
	MAC fournitures pour travaux	70	55	-67%
	Encombrants et déchetterie	6 336	10 589	-34%
	Fournitures de bureau	4 325	5 809	-23%
Prévisions DO & DA peu éloignées des consommations historiques	Colonnes verres	1 025	884	14%
	Maintenance ascenseurs	1 505	1 337	11%
	Stockage et prêt matériel	1 170	1 290	-10%
	Changes complets	978	1 106	-13%
	Tentes Centres Loisirs	449	511	-14%
	Produits textiles	411	478	-16%
Prévisions DO & DA conformes aux consommations historiques	Collecte verre porte à porte	7 235	7 476	-3%
	Livres	2 702	2 751	-2%
	Bac collectes	3 022	2 850	6%
	Insertions annonces de recrutement	355	331	7%

Source : DF

L'estimation des besoins s'avère toujours difficile à effectuer (hors hypothèse de marchés strictement récurrents).

De fait, des directions opérationnelles n'ont pas toujours procédé à des estimations rigoureuses de leurs besoins soit par manque d'implication soit par prudence afin de se constituer une réserve potentielle de crédits.

Pour sa part, la DA ne disposait pas toujours d'informations fiables sur les historiques de consommation (cf. des critiques récurrentes sur les lacunes du système d'information : les perspectives ouvertes par le SI Achats sont présentées dans le chapitre V). Certaines de ses références historiques étaient devenues obsolètes (cf. des marchés procédant du regroupement de plusieurs marchés antérieurs).

Dans certains cas, il est possible que la DA n'ait pas suffisamment remis en cause les besoins exprimés par les directions.

Il en résulte que les besoins de certains marchés ont pu être surestimés de 41% (marché des extincteurs), de 51% (agences de voyages). Inversement, le marché des encombrants et déchetterie a été sous-évalué de 34% avant la passation de marché.

La survenance de tels écarts entre l'évaluation du besoin et la consommation réelle constitue une des difficultés majeures pour la traduction des gains achats en économie budgétaire. Une surévaluation du besoin augmente de manière artificielle le calcul du gain achat et une sous-estimation le minore.

La conclusion est qu'il faut absolument fiabiliser la définition en besoin. Les estimations ont été faites sur la base des cahiers des charges (« assiette de référence »).

A l'instar du BCG, la mission de l'Inspection générale recommande que soient explicitées et formalisées les hypothèses retenues pour bâtir l'estimation des besoins (notamment lorsque les marchés s'éloignent des consommations réelles historiques).

### 3.4. Un bilan contrasté en matière de concrétisations des économies achats

Tableau 10 : Les principales constatations sur les marchés sélectionnés

	Marchés (montants en K€)	Economie achat annuelle prévue DA TTC	Economie réalisée sur les achats en 2011 par rapport à la moyenne annuelle avant renégociation TTC	Ecart vs prévisions DA en K€
Economie achat prévue retrouvée comptablement	Bac collectes	-1 290	-745	544
	MAC fournitures pour travaux	-540	-370	169
	Produits textiles	-119	-219	-100
	Changes complets	-207	-180	27
	Fournitures de bureau	-371	-145	226
	Routage	188	-72	115
	Vaccins	-21	-60	-39
	Formation français langue étrangère	-33	-16	17
Economie achat prévue non retrouvée comptablement	Encombrants et déchetterie	-1 612	534	2 146
	Collecte verre porte à porte	-966	265	1 231
	Extincteurs	-42	115	156
	Agence de voyage	-36	99	135
	Matériel de puériculture	-75	80	156
	Tentes Centres Loisirs	-11	30	41
	Insertions annonces de recrutement	-104	9	113
Augmentation des dépenses prévue retrouvée comptablement	Maintenance ascenseurs	164	891	727
	Colonnes verres	97	275	178
	Livres	30	98	68
	Stockage et prêt matériel	68	15	-53

Source : DF

Au total, on constate un bilan contrasté de la concrétisation des économies achats annoncées.

Sur certains marchés, des économies ont été réalisées même si elles demeurent en deçà des attentes.

C'est ainsi que le marché des changes complets fait apparaître une économie de 180.000 € qui doit d'autant plus être signalée que la capacité d'accueil des crèches s'est développée de manière significative (+ 150 000 jours/enfants soit +3,5% entre 2009 et 2010).

Le marché fournitures de bureau présente une économie de 145 000 €.

Il en est de même pour le marché des bacs collectes avec une économie de 745 000 €.

Le marché pour la collecte de verre n'a pas permis de concrétiser les économies annoncées et, au contraire, une surconsommation de crédits a été enregistrée, rendue possible par des virements (0,7 M€) et des crédits supplémentaires au BS (0,5 M€).

En matière de maintenance des ascenseurs, des surcoûts étaient attendus et ont été augmentés du fait de remises aux normes non prévues initialement.

Sur le marché de déchetterie et encombrants : ce service a été très fortement utilisé par les Parisiens d'où le surcoût constaté en 2011.

Enfin, sur le marché des colonnes à verre, les surcoûts constatés en 2011 ne sont pas imputables à la DA : en raison de problèmes acoustiques survenus sur le nouveau prototype, le nouveau marché n'a pu être utilisé effectivement qu'avec un retard de 9 mois ; durant cette période, la DPE a donc continué à utiliser l'ancien marché plus onéreux.

Par ailleurs, les spécificités comptables liées aux Etats spéciaux d'arrondissement (ESA) ne facilitent pas toujours le « traçage » des économies d'achats.

En effet, certaines économies dégagées profitent parfois aux ESA et n'apparaissent donc pas au compte administratif de la Ville, en particulier lorsque des marchés négociés par la DA ont été utilisés par les mairies d'arrondissement. C'est ainsi que 98% de l'économie réalisée sur les changes complets et 80% de celle sur les produits textiles ont bénéficié aux ESA.

A contrario, sur les marchés des fournitures de bureau, l'économie d'achat de 145 K€ correspond à une très nette baisse des dépenses de 306 k€ dans les services centraux et partiellement contrebalancée par une consommation plus élevée des ESA de 161 k€.

Tableau 11 : Les spécificités comptables liées aux ESA ne facilitent pas toujours le « traçage » des économies achats

Marchés (montants en K€)	Economie réalisée sur les achats en 2011	Dont économie Ville réalisée par les services centraux (compte administratif)	Dont économie réalisée au bénéfice des ESA
Changes complets	-180	-3	-177
Extincteurs	115	93	21
Fournitures de bureau	-145	-306	161
Livres	98	1	97
Maintenance ascenseurs	891	1 008	-118
Matériels de puériculture	80	15	65
Routage	-72	-125	53
Agence de voyage	99	105	-6
MAC fournitures pour travaux	-370	-618	248
Produits textiles	-219	-43	-176
<b>Total</b>	<b>296</b>	<b>128</b>	<b>168</b>

Source : DF

### L'application de politiques de consommation

Certaines familles d'achat font l'objet de politique de consommation et d'enveloppes strictement délimitées.

De fait, les économies achat sont réelles et pérennes dans les budgets.

Les postes de consommation concernent la téléphonie, le papier, les fournitures de bureau, des consommables informatiques et les abonnements (en cours). Les résultats de la démarche de maîtrise des consommations ont permis les évolutions suivantes entre 2009 et 2012 :

- Papier : -15% en montant,
- Fourniture de bureau : -29% en montant,
- Consommables informatiques : -41% en montant.

### **3.5. La partition DA/DF n'est pas le facteur déterminant des économies comptables.**

Tableau 12 : Les gains achats : des résultats budgétaires éloignés des prévisions  
(montant en K€)

Economie achat 2011 prévue DA TTC	Dépenses supplémentaires constatées sur les achats 2011 par rapport à la moyenne annuelle avant renégociation TTC	Dont dépenses supplémentaires Ville apparaissant au Compte administratif	Dont dépenses supplémentaires ESA
5 256	603	435	168

Source : DF

En additionnant la totalité des marchés étudiés, les gains achats ne sont pas traduits en économies comptables.

C'est ainsi qu'au titre de l'année 2011, le gain achat prévu par la DA de 4,4 M€ HT (soit 5,3 M€ TTC) ne s'est pas concrétisé : sur l'ensemble des marchés retenus dans le cadre de l'étude, l'augmentation des dépenses mandatées a été de 0,6 M€ TTC.

Comme déjà observé supra, un gain d'achat aujourd'hui ne se traduit pas automatiquement en exécution budgétaire : il s'agit plutôt qu'un gain théorique la première année du marché et reporté arithmétiquement sur la durée du marché.

Les conclusions de l'étude du BCG sur les gains achats ne sont que partiellement retrouvées en exécution budgétaire.

De fait, le gain achat résulte de la diminution d'un prix unitaire ou forfaitaire HT, obtenu grâce à l'action d'un acheteur. L'économie d'achat est donc calculée à consommation constante en volume, puis lissée sur la durée du marché (en général quatre années) sans intégrer les prévisions de l'inflation ou l'impact des clauses de révision des prix des marchés.

Le gain achat est calculé à partir d'estimation des besoins des directions opérationnelles qui manquent de fiabilité.

Les changements de périmètre lors des renouvellements des marchés sont fréquents ce qui rend difficile l'appréciation du gain achat réellement réalisé.

Par ailleurs, le calibrage « ex ante » des enveloppes budgétaires en fonction des enveloppes marché n'est pas techniquement réalisable ni nécessairement souhaitable. La

nature/compte budgétaire (nature 611 et contrats de prestations de services au sein du chapitre 011 du budget de fonctionnement) est le niveau le plus fin de ventilation des inscriptions budgétaires dans l'application informatique ALIZE. Il est donc impossible de faire correspondre un certain niveau de crédits ouverts à un marché en particulier.

Au sein d'une même nature budgétaire, les crédits ne sont donc pas répartis entre les différents marchés qu'une direction opérationnelle peut potentiellement utiliser. Il y a donc une parfaite étanchéité entre les crédits ouverts d'une part, et les enveloppes marchés d'autre part.

Bloquer la capacité d'engagement des directions opérationnelles sur une nature particulière remettrait en cause les principes de fongibilité des crédits au sein d'un même chapitre et de liberté de gestion.

En fait, seule la dépense réelle peut être contrôlée, en cours d'exécution du marché ou « ex post ».

### **3.6. Des suites insuffisantes à l'étude notamment sur le système d'information**

Suite à la réalisation de cette étude qui montrait que les gains achats ne se retrouvaient que très partiellement dans l'exécution budgétaire, quatre actions, impliquant les directions concernées (DA, DF et SG), avaient été proposées.

Tout d'abord, l'action 1 prévoyait d'améliorer la connaissance des consommations sur les marchés par l'intermédiaire du système d'information achats (SI achats).

Au moment de la réalisation de l'étude, le montant de la dépense réalisée sur un marché auprès d'un fournisseur était connu grâce à une extraction sur l'application informatique ALIZE.

En revanche, le détail des quantités commandées par article ou poste de coût n'était pas disponible. Afin de remédier à cet inconvénient, il était demandé aux fournisseurs (dans le cadre des marchés lancés par la DA) de transmettre des statistiques sur les commandes passées (statistiques transmises avec une qualité très variable).

Le SI achats (présenté plus en détail dans le cadre du chapitre 5 du présent rapport) devrait permettre, pour une partie des achats, une meilleure traçabilité (et donc un meilleur historique) des commandes en particulier pour les marchés à bons de commandes, avec un suivi plus fin du volume des commandes par référence aux catalogues électroniques.

Cela devrait également permettre de fiabiliser l'expression des besoins pour des renouvellements de marchés futurs en apportant un début de réponse au manque de précisions dans les évaluations des besoins exprimées par les directions opérationnelles.

Il est notamment important que **les hypothèses** retenues pour bâtir l'estimation des besoins sous-jacents sur lesquelles reposent les marchés, soient **davantage explicitées et formalisées** (ce point a fait l'objet d'une préconisation dans le corps du rapport).

**Les actions n° 2 et n° 3** visaient à renforcer le dialogue de gestion afin d'encadrer les enveloppes budgétaires en lien avec les économies d'achats générées sur les marchés notifiés et de mettre en place des politiques de consommation.

Dans les faits, la maîtrise des dépenses et la préservation des gains achats éventuellement réalisés nécessitent de passer par un contrôle des volumes consommés.

Le premier levier consiste à intégrer les gains achats aux négociations budgétaires.

Dans cette perspective, il était proposé de mettre sur pied « un rendez-vous annuel achats tripartite » réunissant la DA, la DF et les directions opérationnelles concernées. La DA serait chargée de présenter le bilan de consommation de l'année écoulée, en volume et en valeur, et les directions communiqueraient leurs hypothèses de consommation en volume pour l'année n+1 afin que la DF les intègre lors de l'élaboration du budget. Il était prévu qu'en cas de désaccord, le Secrétaire général, serait sollicité pour un arbitrage.

La possibilité d'appliquer un abattage forfaitaire des crédits budgétaires à hauteur du gain achat estimé par la DA trouve, au moins, deux limites : tout d'abord, la méthode est contestée par les directions. Par ailleurs, la méthodologie de calcul des gains achats est discutable car elle ne prend pas en compte les clauses de révision de prix notamment.

Enfin, « un encadrement des enveloppes déléguées », à l'instar de ce qui a déjà été mis par la DA sur certaines consommations (papier, fournitures de bureau, consommables informatiques...) pourrait être étudiée pour les achats les plus sensibles afin de maîtriser l'évolution des consommations.

Suite à cette étude, un groupe de travail DA/DF/SG a été mis en place fin avril 2013 pour faire des propositions d'optimisation sur les marchés à lancer et identifier sur les marchés notifiés ceux pouvant faire l'objet de politiques de consommation et de diminution d'enveloppes.

**Action n°4** : Améliorer le partage d'informations entre DA et DF.

La DA et la DF se sont déjà engagées sur une standardisation des fiches stratégies achats (mandant mini/maxi marché, estimation du marché, historique des dépenses, stratégie achat envisagée et résultats attendus).

Leur communication à la DF devrait être systématique.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Direction des finances et des achats fait remarquer que :

*« L'étude du contrôle de gestion préconisait 4 actions principales en avril 2013 qui ont été mises en œuvre, notamment depuis la création de la DFA en juin 2014. L'état des lieux présenté dans le rapport correspond plus à la réalité de l'ex DA.*

*Au moment de la création de la DA, en 2009, il était établi que le besoin était défini par les directions opérationnelles, en nature et quantités, les acheteurs étant chargés d'optimiser économiquement le contrat au regard de ces paramètres. Aujourd'hui, les acheteurs participent à la définition du besoin et le discutent. Le projet de la DFA vise notamment à élaborer un dialogue de gestion achats/budget avec les directions : la définition et la remise en question du besoin en partenariat avec les directions est désormais systématique. Ainsi, la création du SPC (Service des Politiques de Consommations) en 2015 au sein de la SDA, est un événement important permettant d'orienter nos efforts sur l'optimisation de l'exécution des contrats : réduction des consommations, choix des articles les moins onéreux à qualité constante, identification et suppression des sur-qualités, massification des commandes et des livraisons etc.*

*La création de la DFA a permis de créer des synergies entre la SDA et la SDB. L'action n°4 du rapport du contrôle de gestion, citée page 35, a été mise en œuvre : les acheteurs partagent systématiquement les stratégies d'achats avec les analystes budgétaires. La préparation budgétaire 2016 a pour la première fois associé les deux métiers. A chaque renouvellement de marché, les acheteurs demandent aux Directions de justifier la persistance et la pertinence du besoin, et de justifier le besoin d'une externalisation par marché. «*

*Le déploiement mi-2014 du SI Achats approvisionnement ainsi que du Décisionnel Achats, permettent une historisation des consommations et une analyse des évolutions en volumes des produits achetés par les différents services. Ces outils sont indispensables au suivi des achats au niveau détaillé des articles ».*

Les rapporteurs ont en effet indiqué que de nombreuses synergies ont commencé à se développer entre la SDB et la SDA, depuis la création de la DFA. La création du SPC (service des politiques de consommation) constitue un évènement important. Les fonctionnalités du SI achats approvisionnement nécessitent encore un effort de déploiement à l'échelle de la Ville.

## 4. OBJECTIFS QUALITATIFS DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET MODERNISATION DES MARCHÉS

Outre la satisfaction des besoins exprimés par les directions avec des offres performantes à coût global compétitif, d'autres objectifs étaient fixés à la DA (et à la DFA aujourd'hui).

Il s'agit ainsi :

- d'assurer la sécurité juridique des marchés,
- de faciliter l'accès des PME à la commande publique,
- de moderniser les marchés publics en recourant aux enchères électroniques inversées.

### 4.1. Sécurisation juridique

La forte expertise juridique du Bureau des marchés a toujours joué un rôle essentiel en matière de sécurisation des marchés.

Lors de sa création, la Direction des achats avait deux sous-directions. Le bureau des marchés (BM) était placé au sein de la sous-direction support « Méthodes et ressources ». En 2009/2010, le bureau des marchés était composé de 12 agents et a grandi à chacune des trois vagues évoquées lors de la première partie du rapport. Il comporte aujourd'hui 45 agents.

Le BM est composé de six équipes.

Cinq équipes sont en relation avec un CSP. La sixième est une équipe transverse chargée de trois missions :

- la réception des plis de la SDA (Sous-direction des achats) : entre 2000 et 2500 plis sont reçus chaque année,
- la centralisation des ouvertures de plis (avec établissement d'un procès-verbal). L'ouverture de plis se fait en interne, les directions opérationnelles ne venant que si elles sont demandeuses,
- la gestion des projets de délibération de la DFA.

Le bureau des marchés est composé de trois types de profils :

- un profil d'assistants marchés, poste tenu par des adjoints administratifs,
- un profil d'experts marchés, poste occupé par des secrétaires administratifs,
- un profil encadrants, poste tenu par des attachés.

Le pilotage du bureau est confié à une chef de service administratif assistée d'une adjointe.

Les assistants marchés notifient tous les marchés (près de 800 par an).

Les experts marchés sont chargés du conseil et du contrôle des actes d'achats, de la relecture de CCTP, ils sont gestionnaires de la procédure (gestion de l'annonce du marché et des réponses aux candidats). Leurs missions ont un caractère juridique très marqué et sont exercées de la même manière quel que soit le CSP pour lequel ils travaillent.

Les encadrants ont pour missions de piloter l'activité, de définir les priorités, de procéder au montage des opérations les plus complexes. Ils jouent un rôle d'expert métier pointu et sont fréquemment amenés à représenter le bureau à l'extérieur.

La chef du bureau et son adjointe dirigent le bureau des marchés.

A ce titre, elles effectuent un important travail sur la préparation du prévisionnel du plan de charges du bureau à trois mois. Cette visibilité s'applique à la préparation des commissions d'appel d'offres et des conseils de Paris. Un outil a été développé en interne pour cette gestion.

Elles rencontrent la Direction des affaires juridiques (DAJ) tous les deux mois, ce qui permet un réajustement permanent de la doctrine tenant compte de l'actualité de la commande publique et des évolutions jurisprudentielles. Elles sont actuellement responsables de la refonte du guide d'analyse des offres prévue pour la fin de l'année 2015.

Dans le même esprit, elles participent à un groupe de travail avec la Direction de la Démocratie, des citoyens et des territoires sur le contrôle de légalité pour la dématérialisation des actes (en l'occurrence les marchés).

Elles sont référentes pour la plate-forme MAXIMILIEN (la Ville est membre fondateur depuis 2013) afin de participer à l'échelle de la région Ile-de-France au groupement d'intérêt (GIP) auquel sont adhérentes une cinquantaine de collectivités locales. Ce site procure une plus grande notoriété aux annonces de la Ville de Paris qui bénéficie, en outre, d'un espace d'échanges de bonnes pratiques et de documents modèles avec d'autres grands donneurs d'ordres franciliens. Il est utilisé par certains ministères ainsi que par le service des achats de l'Etat (SAE). Il permet *in fine* de recueillir davantage d'offres pour une meilleure mise en concurrence.

Il est important de souligner que le BM participe systématiquement aux réunions du comité stratégique des achats du vendredi matin. Il est également associé au processus de validation de la documentation émanant du BSTA en matière d'insertion sociale ou de clauses environnementales.

#### La mission de sécurité juridique du BM et les CSP : l'harmonisation des documents et notamment des clauses.

Au départ, il n'y avait pas de visa hiérarchisé sur les marchés. Les deux premières années cela a été possible mais une matrice enjeux/ efforts a dû être mise en place dès la troisième année. Un visa hiérarchisé (trois niveaux) a été établi. C'est le CSP qui choisissait la qualité de la matrice.

- Niveau 1 : toutes les pièces étaient relues.
- Niveau 2 : certaines pièces (les plus importantes) étaient relues.
- Niveau 3 : pas de relecture des pièces ; le BM n'effectuant que de la gestion de procédures.

Cette organisation s'inscrivait dans la perspective de réduire les délais. Pour autant, elle soulevait différents problèmes :

Tout d'abord, les CSP avaient tendance à choisir le degré de relecture non pas en fonction de la difficulté juridique du marché mais en fonction de son degré d'urgence.

La DAJ a menacé d'exercer un contrôle renforcé sur les niveaux 2 et 3 car elle considère qu'au niveau de la CAO, elle exerce le même contrôle sur tous les marchés.

Enfin, pour les CSP, l'harmonisation des clauses de marchés représente souvent une perte de temps : le BM fait systématiquement des observations de niveau 1 car elles mettent en cause la sécurité juridique et des observations de catégorie 2 qui relèvent de l'harmonisation des clauses.

Dans le cadre de la DFA, un nouveau processus a été pensé pour être mis en place à la fin de l'été 2015. En effet, lors du séminaire de création de la DFA à l'automne 2014, des groupes de travail ont été lancés. Le sous-directeur des achats présidait le groupe de travail n°2 sur les relations BM/CSP.

Le BM ne relira plus les dossiers de consultation d'entreprises. Les CSP le saisiront en amont s'ils ont besoin de conseils sur les points les plus complexes. Le contrôle systématique du BM est conservé en matière d'analyse des offres. Un contrôle a posteriori obligatoire sera mis en place afin de mettre en lumière les points d'amélioration.

Ce rôle de conseil dévolu au BM devrait avoir des incidences en termes de productivité.

Le tableau ci-après retrace l'activité assistance conseil du BM à la fin de décembre 2014.

**Tableau 13 : Activité assistance conseil du BM en cours de l'année 2014.**

N° nouvelle maquette	ITEM	CSP1	CSP2	CSP3	CSP4	CSP5	TOUS	TOTAL	
1	Arex juridique (CSP + DO)	0	1	0	3	0	7	11	CONSEIL SUR DOSSIER 841
2	Conseil sur dossier	97	127	233	187	113	0	757	
3	Veille juridique	0	0	0	0	0	48	48	
4	Formations dispensées par le BM (csp + DO)	0	0	2	0	0	23	25	
5	Recours et contentieux	9	18	16	11	18	0	72	RECOURS CONTENTIEUX * 72
6	Groupe de travail	0	0	0	2	0	44	46	GROUPE TRAVAIL 46
TOTAL		106	146	251	203	131	122	959	

Source : CRA BM

Méthode de calcul : nombre d'intervention

\* concernant les recours et contentieux : nombre de réunions de travail sur dossier. Ce n'est pas le nombre de litiges.

Le tableau ci-dessous retrace l'activité du BM en matière de recours juridictionnels.

**Tableau 14 : Nombre de recours de 2012 à 2014**

	2012	2013	2014
Recours gagnés par la Ville de Paris	4	9	8
Recours perdus par la Ville de Paris	4	2	-
Recours à attente de jugement	1	2	2
Recours abandonnés par le requérant	1	0	-
Nombre total de recours	10	13	10

A ce sujet, il convient de souligner que cette Direction a également fait le choix de détailler les motifs de rejet des offres pour les candidats non retenus dans les courriers envoyés.

Enfin, on remarquera que dès 2009, la Direction des achats a choisi de mettre en place une charte de déontologie achat afin de permettre aux acheteurs de développer des relations transparentes avec les fournisseurs.

Cette charte a été mise à jour en juillet 2014. Chaque chef de bureau et chef de service doit veiller à la bonne compréhension et à l'application de cette charte par les collaborateurs placés sous son autorité. Il doit en remettre un exemplaire et le commenter à chaque nouveau collaborateur.

#### 4.2. Contrat d'objectif et de performance : commande publique en faveur des PME

Un des enjeux important du contrat d'objectif et de performance est l'accès des PME aux marchés publics de la Ville de Paris. La Ville multiplie les initiatives pour faciliter l'accès des PME à ses marchés publics. De nombreuses actions ont été menées :

- un développement de la communication en faveur des entreprises pour mieux faire connaître les besoins de la Ville et inciter les PME à répondre aux marchés (organisation de rencontres, organisation de réunions d'information, création d'un portail fournisseur, nombreuses informations sur Paris.fr, alertes e-mail, réalisation de sourcing...),
- un travail important de simplification sur les consultations et les réponses demandées aux PME (simplification des cahiers des charges, allotissement des consultations, allègement des exigences..),
- un travail par les services comptables pour réduire de manière importante les délais de paiement. Celui-ci est passé de 45 jours en 2011 à 23 jours en 2013. Sur 2015 la Ville prévoit de baisser encore ce délai à 19 jours. De plus, le portail fournisseur permet aux fournisseurs de suivre leur paiement.

Pour faciliter l'accès des PME aux grands marchés, la Ville les incite à se regrouper en Groupements momentanés d'entreprises (GME). Cela permet à des petites entreprises de s'unir de manière occasionnelle, en réunissant leurs compétences et leurs moyens, tout en conservant leur indépendance. Cela leur permet ainsi de s'engager dans des marchés auxquels elles n'auraient pas pu soumissionner seules.

La Ville encourage également les PME innovantes. La DDEEES a ainsi mis en place différents appels à projets d'expérimentation. Les PME peuvent ainsi proposer leurs innovations qui seront utilisées à titre expérimental sur l'espace public.

La DDEEES a également créé en partenariat avec la DFA et la DSTI un "réseau innovation" qui permet un partage, avec les agents de la Ville, d'expériences sur des nouvelles pratiques ou l'utilisation de nouveaux produits ou services. De nombreuses « startups » sont également invitées à ces rencontres.

La Ville de Paris est membre de l'association Pacte PME (au même titre que les Villes de Grenoble, Toulouse et de nombreux grands groupes privés). L'association Pacte PME se donne pour mission de faciliter les relations entre PME et grands comptes publics ou privés.

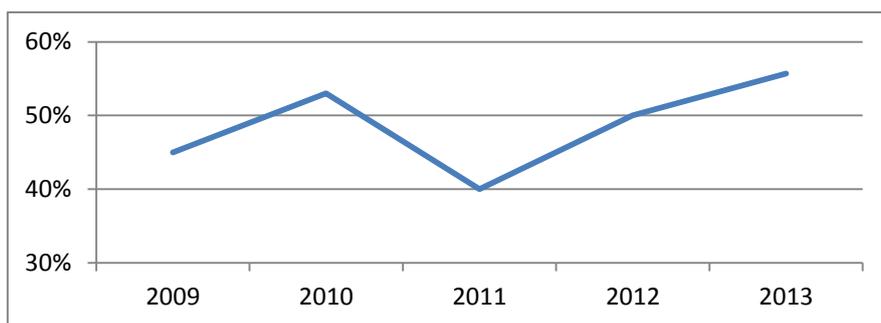
La part des PME dans la commande publique a évolué depuis 2009. Les tableaux ci-dessous nous montrent cette évolution de 2009 à 2013 (les chiffres de l'année 2014 seront vus plus bas car les indicateurs ont été complètement redéfinis) :

Tableau 15 : Part du chiffre d'affaires réalisé par les PME sur la dépense totale annuelle des marchés lancés par la collectivité

	2009	2010	2011	2012	2013
En pourcentage	45%	53%	40%	50%	55,70%
En Million d'euros (M€)	431M€	476M€	383M€	595M€	699M€

Source : Direction des finances et des achats

Graphique 1 : Part du chiffre d'affaires des PME en pourcentage



La part des PME travaillant pour la Ville a nettement progressé en cinq ans. La baisse significative de 2011 s'explique notamment par l'attribution à de grandes entreprises de marchés très importants, comme le tramway ou le stade Jean Bouin, ainsi que le marché de performance énergétique.

Tableau 16 : Répartition du chiffre d'affaires des PME par type de dépenses

	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de travaux	46%	36%	44%	45%	45,50%
Dépenses de services	36%	48%	37%	40%	41,00%
Dépenses de fournitures	18%	15%	19%	15%	13,50%

Source : Direction des achats et des finances

Graphique 2 : Répartition du chiffre d'affaires des PME par type de dépenses 2013



De manière générale, les PME contribuent à parts à peu près égales aux marchés de travaux et aux marchés de services mais pour une part plus faible aux marchés de fournitures.

Tableau 17 : Répartition des PME par lieu géographique

	2009		2010		2011		2012		2013	
	NB de PME concernées	%								
PME situées à Paris et en IDF	4000	80%	5800	73%	3500	80%	6400	80%	6600	56%
PME situées en Province	1000	20%	2145	27%	875	20%	1600	20%	5185	44%
<b>Total</b>	<b>5000</b>	<b>100%</b>	<b>7945</b>	<b>100%</b>	<b>4375</b>	<b>100%</b>	<b>8000</b>	<b>100%</b>	<b>11785</b>	<b>100%</b>

Source : Direction des achats et des finances

Jusqu'en 2012, la plus grande part des PME travaillant avec la Ville de Paris, plus des 2/3, provenaient de Paris ou de l'Ile de France. En 2013 la répartition a évolué, la part des PME situées en province étant quasi similaire à la part des PME de Paris et d'Ile de France.

#### **L'année 2014 :**

L'indicateur « Chiffre d'affaires réalisé avec les PME » a été complètement redéfini sur l'année 2014. Il est alors impossible de comparer ces chiffres aux années précédentes.

La DFA utilise désormais la méthode de l'OEAP (Observatoire économique de l'achat public) pour ce calcul. Les sous-traitants sont désormais exclus et le calcul se fait à partir de l'ensemble des marchés attribués sur l'année par la collectivité et du montant maximum sur la durée totale possible. Sont désormais identifiés les cotraitants en cas de groupement.

Ainsi pour l'année 2014 la part du chiffre d'affaires réalisé avec les PME est de 41% pour un chiffre d'affaires de 646 millions d'euros.

La répartition de la provenance géographique des PME pour l'année 2014 est la suivante :

Graphique 3 : Répartition géographique des PME 2014



### **4.3. Les enchères électroniques inversées**

Les enchères électroniques inversées font partie des nouvelles technologies d'achats utilisées par la Ville de Paris.

Il s'agit « d'une procédure de sélection des offres réalisées par voie électronique, permettant aux candidats de réviser leurs prix à la baisse et de modifier la valeur d'autres éléments quantifiables de leur offre ».

L'enchère électronique peut porter soit sur le prix seul, soit sur d'autres critères quantifiables (délai de livraison, service après-vente...) soit sur les deux en même temps.

Le recours aux enchères électroniques inversées n'est possible que pour les marchés de fournitures supérieurs à 207 000 € HT et il doit y avoir au minimum 3 offres de candidats.

Cette méthode permet une optimisation des propositions des candidats confrontés les uns aux autres, contrairement à l'appel d'offre ou il n'existe pas d'intersection entre les candidats.

Le recours aux enchères inversées à la Ville de Paris est donc limité en raison de ce périmètre restreint. Elles permettent de faire baisser les prix tout en maintenant la qualité et de réaliser des économies sur des marchés qui sont à priori non négociables.

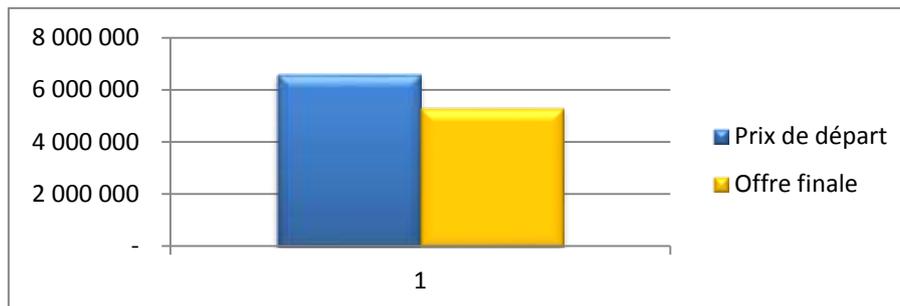
On constate grâce à cette technique un gain de 1 296 764€ réalisé entre 2010 et 2013.

Tableau 18 : Liste des enchères réalisées de 2010 à 2013

Objet de l'enchère	Prix de départ	Offre finale	Economie réalisée	Ecart en %
Son et image	212 873	186 400	26 473	12%
Matériel sportif	64 872	59 749	5 123	8%
Bureautique	5 793 350	4 549 000	1 244 350	21%
Fournitures scolaires	514 299	493 481	20 818	4%
<b>Bilan global</b>	<b>6 585 394</b>	<b>5 288 630</b>	<b>1 296 764</b>	<b>19%</b>

Source : DA

Graphique 4 : Bilan global enchères



Source : DA

La méthode reste utilisée de façon marginale par la SDA compte tenu des contraintes. Elle devra continuer à être développée en creusant des segments non encore utilisés.

## 5. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

### 5.1. Le rapprochement entre la DA et la DF dans le cadre de la réforme de l'administration parisienne

Le « rapprochement » entre les deux directions a fait partie des grandes orientations pour l'administration parisienne lancées par la Maire de Paris dès le début de l'actuelle mandature avec pour enjeux d' « offrir un service public parisien plus proche des citoyens et renforcer l'efficacité collective ». Lors de sa communication au Conseil de Paris du 19 mai 2014, la Maire avait notamment indiqué « qu'il convient d'engager une refonte de l'organisation de l'administration parisienne pour favoriser la fluidité des échanges d'information, la réactivité et l'efficacité en termes de coûts de fonctionnement et mieux recentrer l'action de certaines directions pour développer des synergies. »

Dans le cadre de cette réforme : la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT)<sup>2</sup> a été créée, la DICOM et la délégation générale à l'évènementiel et au protocole ont été réunies en une seule structure, et la DFA formée par le rapprochement de la direction des achats et de la direction des finances<sup>3</sup>. Ainsi, le nombre de directions de la collectivité est de vingt entités depuis le 8 juillet 2014.

Les objectifs particuliers de la création d'une direction chargée des achats et des finances ont été ainsi rappelés par la Maire (le 19 mai 2014) : « la DFA permettra d'associer davantage les équipes s'occupant des fonctions d'approvisionnement et de finances qui travaillent déjà souvent de concert et surtout pour les fournisseurs de disposer d'un interlocuteur unique au sein de la Ville. Cette nouvelle entité va couvrir tout le spectre de la commande publique et suivre de bout en bout la chaîne de la dépense. Il ne s'agit pas de réduire l'acte d'achat à sa composante budgétaire, sans tenir compte d'autres dimensions, la dimension technique bien sûr mais aussi celle de la responsabilité sociale ou environnementale qui doivent être portées par les achats publics ».

### 5.2. La nouvelle organisation résultant du rapprochement de la DA et de la DF

Les grandes évolutions de la DFA présentées lors du CTP DA/DF de juin 2014 ont été les suivantes :

⇒ Une organisation en trois sous-directions

La direction des finances qui comptait trois sous-directions a vu ses services rassemblés dans deux sous-directions :

- La sous-direction du budget qui assure la préparation des documents budgétaires et le contrôle de l'exécution des budgets de fonctionnement et d'investissement de la Ville et du Département de Paris ;
- La sous-direction de la comptabilité qui regroupe le Bureau des procédures et de l'expertise comptable et le Centre des Opérations Financières.

---

<sup>(2)</sup> Par regroupement de la DUCT, de la DPVI, du SGCP et d'une partie de la DPMC

<sup>(3)</sup> La gestion des contrats aidés, des stages et de l'apprentissage jusqu'alors assurée par la DDEES a été confiée à la DRH

⇒ La nouvelle sous-direction de l'achat (SDA)

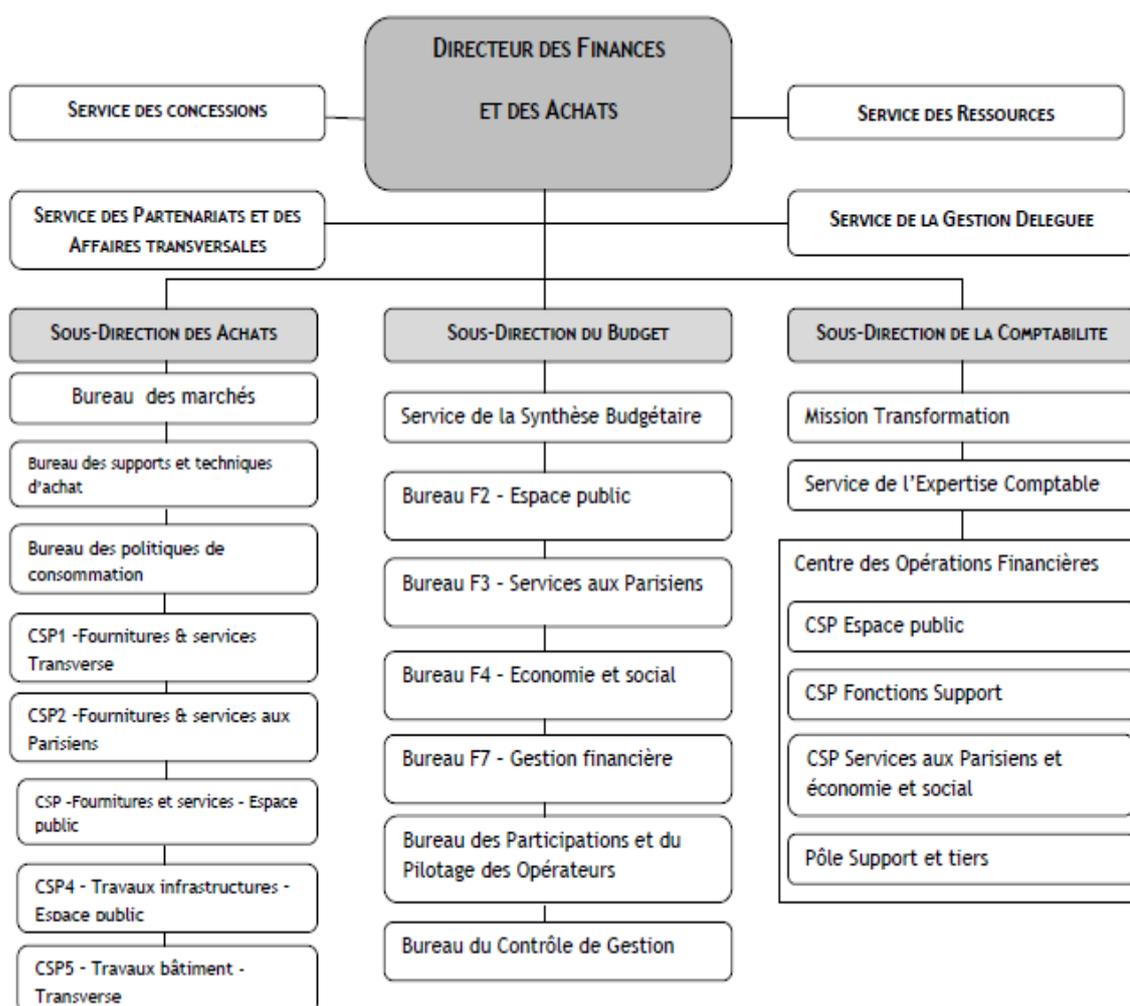
La politique de l'achat a été regroupée au sein d'une sous-direction, la sous-direction de l'achat, qui coordonne et effectue le suivi des actions de modernisation de la fonction achats (méthodes et outils achat, le conseil marchés publics aux acheteurs). Elle est composée de trois bureaux et conserve les cinq centres de services partagés achat, organisés en bureaux structurés par périmètres d'achat différents.

Au sein de la SDA, a été créé un bureau des politiques de consommation qui constitue la principale innovation. Il s'agit d'une nouvelle entité avec des objectifs de maîtrises des dépenses et de diffusion des bonnes pratiques d'approvisionnement.

La DFA a indiqué aux auditeurs qu'en termes d'économies d'effectifs au moment du rapprochement en juillet 2014 la SDA a perdu trois postes de catégorie A: directeur, ingénieur des services techniques, chargé de mission cadre supérieur (cf. la partie 2 du présent rapport).

La DFA a également précisé que les fonctions supports des deux directions ont été regroupées au sein du service des ressources, sans suppression de poste dans le cadre du regroupement.

Figure 4 : Organigramme de la DFA en avril 2015



Source : DFA

L'organigramme de la DFA présenté ci-dessus est celui d'avril 2015 (après le CT du 10 avril 2015) dont les modifications sont seulement citées dans ce rapport car elles ne concernent pas directement l'évolution de la SDA<sup>4</sup>.

Lors des premiers contacts avec les auditeurs au premier semestre 2015, la direction des finances et des achats (DFA) était créée depuis moins d'un an, il était donc trop tôt pour engager un bilan. Cependant, le directeur des finances et des achats indiquait que « le rapprochement des deux directions a eu des effets très bénéfiques dans le développement des relations entre les différentes équipes de la direction, notamment entre la gestion de l'achat et la gestion budgétaire ou dans le rapport aux fournisseurs de la collectivité, que ce soit pour l'accès aux marchés ou pour le paiement des factures ».

Des réunions et passerelles étaient mises en place entre les sous-directions (« sources d'information importantes ») ; les trois sous-directeurs participaient notamment au CODIR de la direction.

Le regroupement des équipes de la DFA sur trois sites (au lieu de cinq en 2014) a été organisé en 2015. Dans l'attente d'une implantation de l'ensemble de la DFA sur un site unique en 2017 (site Bédier), la réduction du nombre de sites doit favoriser le développement de liens humains et de relations de travail et permettre d'enregistrer des gains concrets.

Depuis leur création en 2009, les cinq centres de services partagés (CSP) n'ont pas évolué. Ce sont des services importants : une trentaine de personnes en moyenne avec une majorité de cadres A. Les CSP ont souffert d'un éparpillement géographique jusqu'au rapprochement partiel dans l'immeuble du 17 Boulevard Morland Paris 75004 en juin 2015.

Les critères de fonctionnement peuvent parfois apparaître différents d'un CSP à l'autre. On notera, toutefois, que des progrès, ont été réalisés depuis la publication de la démarche risques (en février 2013) grâce à l'adoption de bibliothèques de critères et d'un référentiel de notations.

Ces documents ont fait l'objet d'un important travail collectif (dans le cadre de groupe de travail) de la part de la direction.

Le référentiel de notation est propre à chaque consultation car il dépend de critères, de sous-critères et de sous-éléments de notations. Il est possible d'en voir un exemple sur les fiches de stratégie achats qui figurent en annexe du présent rapport.

La bibliothèque des critères (fournitures, prestations intellectuelles, travaux) vise les objectifs suivants :

- Rationalisation et harmonisation des pratiques entre CSP et bureaux ;
- Sécurisation juridique ;
- Pertinence des critères ;
- Transparence du jugement des offres.

Au-delà, elle doit permettre de former les nouveaux arrivants et de construire un guide de bonnes pratiques à usage interne en complément du guide d'analyse des offres.

Ce document doit servir de références au Comité stratégie achats afin de juger de la pertinence de la stratégie achats.

---

(<sup>4</sup>) CT DFA du 10 avril 2015 : Fusion F1 et F6 (service de la synthèse budgétaire) ; rattachement des cellules taxe de balayage et taxe de séjour au pôle recettes et régies ; le BPEC devient le service de l'expertise comptable ; création du service des partenariats et affaires transversales et service de la gestion déléguée rattachés au directeur.

Par ailleurs, certaines directions opérationnelles éprouvent des difficultés pour identifier le bon interlocuteur au sein d'un CSP. Afin d'améliorer l'accompagnement des directions opérationnelles, la création d'une « hot line » pourrait être envisagée.

Enfin, il semble opportun d'engager une réflexion sur l'opportunité de fusionner certains CSP afin de dégager une équipe de direction et de favoriser la gestion de projets.

Deux notions devraient guider une éventuelle fusion : la masse critique des CSP et leurs éventuelles synergies.

C'est ainsi que des CSP1 et 2 diffèrent par leur contenu. Alors que les CSP 3 et 4 sont reliés par la notion d'espace public avec souvent les mêmes directions « clientes » (DVD, DEVE, DPE).

Les CSP 4 et 5 sont reliés par la notion de travaux avec des fournisseurs communs (secteur de bâtiment).

**Recommandation 1 :** Uniformiser et simplifier le mode de fonctionnement des CSP.

### **5.3. L'accent mis sur la politique de consommation**

#### **5.3.1. La dernière évolution de la SDA : à partir de septembre 2015, le regroupement des bureaux de coordination de l'approvisionnement au sein d'un service des politiques de consommation**

Une réforme interne a été faite lors de la mise en place de la DFA en juillet 2014. Le bureau des politiques de consommation (BPC) a été créé avec des objectifs de maîtrise des dépenses et de diffusion des bonnes pratiques d'approvisionnement (suivre notamment la façon dont les directions opérationnelles (DO) assurent l'exécution de leurs marchés). Il s'agissait de prendre en compte l'importance de la politique de consommation dans la maîtrise de la dépense et de parvenir à un bilan annuel de consommation des marchés par les DO.

Aux termes de l'arrêté d'organisation de la direction, le bureau comprend un pôle contrôle de gestion achats approvisionnements, un pôle outils et méthodes achats approvisionnements et une cellule gestion des articles et catalogues chargés des tâches suivantes :

- pilotage et contrôle de la mise en œuvre des politiques de consommations ;
- pilotage et suivi de la performance achat : suivi des indicateurs de performance, réalisation et suivi des tableaux de bord permettant le pilotage de l'activité de la sous-direction des achats ;
- formalisation des processus internes et des bonnes pratiques de la direction et de ceux en relation avec les C.S.P. comptables, directions opérationnelles et Mairies d'arrondissement ;
- gestion du référentiel articles SIMA et des catalogues SI achat.

Un an après sa création, de nouveaux objectifs ont été dégagés pour le BPC :

- mettre en œuvre, développer et piloter des politiques de consommation et le suivi de l'exécution des marchés ;
- piloter la mise sous catalogues ;
- améliorer l'utilisation des outils (SI achats) par les directions opérationnelles et la SDA ;

- faire évoluer les pratiques de commande : diminuer le nombre de commandes et de livraison et en lien avec le projet de plateforme logistique (visant à l'organisation du dernier kilomètre de livraison dans Paris) ;
- animer un réseau achats-approvisionnements des DO et mairies d'arrondissement.

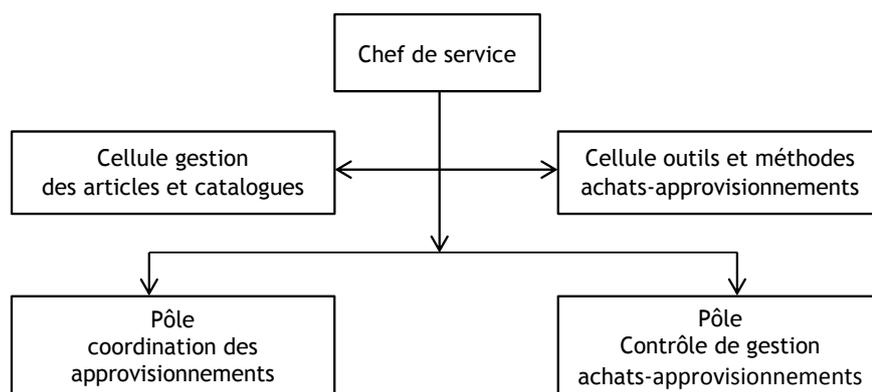
Pour parvenir à cette évolution, le rapprochement du BPC et des bureaux de coordination de l'approvisionnement situé dans les CSP a été mis à l'étude et une concertation engagée. En effet, dans l'organisation de juillet 2014, chacun des cinq centres de services partagés est doté d'un BCA (composé deux à trois agents). Celui-ci sur le domaine d'intervention du CSP est chargé de coordonner la mise à disposition des marchés passés auprès des directions et de les accompagner dans leur utilisation.

Un groupe de travail s'est réuni (fin 2014 et début 2015) composé des différents acteurs représentatifs pour identifier les nécessités d'évolution ; un questionnaire a été adressé aux agents des BCA pour mieux connaître le détail de leurs tâches. Ces travaux ont abouti à une conférence interne sur le projet de rapprochement du BPC et des BCA le 14 avril 2015.

Le projet a été validé lors du comité technique de la DFA du 9 juin 2015 qui a proposé d'élever le bureau des politiques de consommation au rang de **service des politiques de consommation** et d'y rattacher les cinq BCA.

La nouvelle entité regroupera 22 agents titulaires et entrera en fonction en septembre 2015.

Figure 5 : Service des politiques de consommation



Source : DFA

### 5.3.2. Les grands axes d'une politique de consommation

Des politiques de consommation avaient déjà été mises en place avec succès à la Ville de Paris depuis les années 2009 et 2010. Les postes de consommation concernés par cette politique étaient le papier, la téléphonie, les fournitures de bureau et les consommables informatiques qui sont, a priori, les familles d'achat les plus faciles à contrôler car pouvant reposer sur la réduction des enveloppes budgétaires en fonction des objectifs assignés aux directions.

Il est important que de nouvelles politiques de consommation portant sur des domaines plus vastes soient mises en place afin de sécuriser les gains achats et de maîtriser les dépenses, d'une part, et d'améliorer le suivi de la qualité d'exécution des marchés, d'autre part.

Sur les achats (avec le SI achats et le décisionnel) et même si certaines fonctionnalités de ces applications informatiques devraient encore être améliorées (cf. les remarques sur le

développement et le déploiement du SI achats) en chapitre 5.4, la DFA dispose d'outils performants. Il est donc nécessaire que les directions opérationnelles (DO) les utilisent davantage.

Actuellement, elles le font avec un niveau d'implication très variable. C'est ainsi que certaines directions (telles la DFPE) ou les mairies d'arrondissement (à l'exception de celle du 17<sup>ème</sup>) ne se servent pas du SI Achats et continuent à n'utiliser qu'ALIZE. Or, étendre l'utilisation des outils par les DO et la DFA (y compris par la sous-direction du budget) doit accroître la complétude des données collectées, générer une meilleure connaissance des achats effectués et des incidents d'exécution des marchés.

Parallèlement, il convient de mettre en place un réseau achats- approvisionnement entre la DFA, les directions opérationnelles et les mairies d'arrondissement. Il s'agit de faire émerger cette fonction approvisionnement, d'animer ce réseau en partageant les bonnes pratiques, outils et métiers en lien avec les objectifs de réduction des coûts de gestion administratives, d'économies d'achats et de politiques de consommation.

A partir de 2016 et 2017, lorsque les acheteurs (DFA et DO) disposeront d'un historique minimum, il leur sera possible d'aller plus loin en analysant ces « reportings » sur la consommation afin d'accélérer la mise en place de catalogues restreints (les articles non commandés pourront ainsi être supprimés) et faciliter l'élaboration de bordereaux de prix des marchés avec des quantités en adéquation réelles.

Enfin, ces rapports d'activité (ou « reportings ») dont le travail d'analyse serait partagé avec la sous-direction du budget devraient permettre une meilleure traçabilité des économies achats en économies budgétaires et une capacité accrue à distinguer l'effet prix de l'effet volume dans les dépenses constatées pour une nature ciblée.

Sur quel périmètre lancer de manière réaliste ces politiques de consommation ?

Principalement sur des dépenses de fonctionnement avec des marchés comportant des enjeux budgétaires importants ou stratégiques. Des marchés sur lesquels le suivi est possible grâce à la récupération de données exploitables et pour lesquels les résultats seront mesurables.

Le bureau des politiques de consommation a entrepris un travail de détection de marchés potentiels afin de définir une démarche « pilote ».

Il s'agira de mieux connaître les achats/consommations sur des secteurs encore peu connus de la SDA (par exemple, le domaine des habillements a été repris depuis 2015 à la DILT) afin d'améliorer la construction des marchés et définir des objectifs de maîtrise des consommations. Il peut également être question d'élaborer des catalogues raisonnés pour mieux cadrer l'approvisionnement des crèches.

Il est important de pouvoir mettre en place un dialogue de gestion avec les directions opérationnelles afin notamment de construire collectivement la méthodologie et la formaliser dans un référentiel commun.

La politique de consommation est aussi dépendante de la réussite du SI Achats.

Il pourrait être envisagé d'instaurer des contrats d'objectifs de maîtrise de consommation sur certains postes avec les directions opérationnelles.

A titre d'illustration, il convient de rappeler que pour la réforme des caisses des écoles a été adopté le critère de convergence : chaque caisse avait 3 à 5 ans pour « se remettre dans les clous ». La DFA pourrait également accorder un petit « gain » pour les directions jouant le jeu.

Il s'agirait d'identifier des postes de dépenses pour lesquels des efforts seraient recherchés par les directions en terme de volumes de consommation afin de créer des synergies avec les gains achats réalisés par la sous-direction des achats.

Des contrats d'objectifs pourraient être signés avec chaque direction avec un bilan de fin d'année.

Les directions ne parvenant pas à maîtriser leurs dépenses en cours d'année pourraient subir un abattement de leurs crédits inscrits au BP de l'année suivante.

**Recommandation 2 :** Expliciter et formaliser les hypothèses retenues pour bâtir l'estimation des besoins.

**Recommandation 3 :** Mettre au point une méthode partagée de traduction des gains achats en gains budgétaires par la sous-direction des achats et la sous-direction du budget avec les directions opérationnelles intéressées par la démarche.

**Recommandation 4 :** Mettre en place un réseau achats-approvisionnement entre la DFA, les directions opérationnelles et les mairies d'arrondissement.

**Recommandation 5 :** Définir une quinzaine de contrats (aux enjeux budgétaires et stratégiques importants) sur lesquels sera menée une politique de consommation.

**Recommandation 6 :** Instaurer des contrats d'objectifs de maîtrise de consommation sur certains postes avec les directions opérationnelles (avec mécanismes incitatifs et sanctions).

**Recommandation 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.

#### **5.4. Le SI Achat : un choix stratégique à maintenir jusqu'à son terme**

La réalisation du Système d'information (SI) Achats a été conditionnée par la mise en place du schéma directeur informatique de la Ville de Paris.

C'est ainsi qu'il a d'abord été indispensable de déployer un système partagé portant sur la comptabilité de la Ville qui a abouti à ALIZE (programme reposant sur l'adaptation du progiciel de gestion intégré SAP). Le programme ALIZE a été porté par la Direction des Finances (DF).

Il a été nécessaire de réaliser le programme EPM (Elaboration et passation des marchés). Le programme EPM a été porté par la Direction des affaires juridiques (DAJ). C'est un logiciel libre en OPEN SOURCE.

Une fois ALIZE et EPM devenus opérationnels, il est devenu possible d'engager la réalisation du SI Achats. Ce dernier a été porté par la Direction des achats (DA) en étroite liaison avec la sous-direction de la comptabilité de la Direction des finances (DF).

Le SI Achat est composé de deux modules spécifiques (réservés à des utilisateurs différents) :

- Le volet programmation,
- Le volet approvisionnement.

##### 1) Le SI Achat : volet programmation

Le volet programmation a été mis en production en mai 2012.

Ses objectifs sont les suivants :

- Planifier et sécuriser les tâches relatives à la programmation des marchés, du recensement des besoins auprès des directions aux tâches de notification et de création du marché dans ALIZE.

- Fournir le maximum de visibilité aux directions opérationnelles sur l'avancement des procédures de passation en cours.
- Constituer une trame d'organisation des tâches de passation des marchés (calendriers de programmation par procédure achat).

D'une manière générale, il est possible d'indiquer que la sous-direction des achats possède, au moins sur le plan théorique, les outils de Workflow (modélisation et gestion informatique de l'ensemble des tâches à accomplir dans la réalisation d'un process métier).

L'objectif était de mettre en place un outil partagé avec les DO, celles-ci devant utiliser le volet programmation afin d'« exprimer leurs besoins » : la DO rédige une fiche d'expression des besoins et la SDA la transforme en « recensement ». Ce dernier évolue ensuite et devient une programmation avec la définition des calendriers prévisionnels puis réels au fur et à mesure de la réalisation des tâches et de l'avancement des étapes.

Or, la phase de programmation du SI Achat est actuellement insuffisamment utilisée par les DO qui ne transmettent pas ou partiellement leurs expressions de besoins.

L'application a connu des difficultés au moment de sa phase de lancement et son appropriation par les agents a été difficile du fait de la complexité de la gestion des calendriers et des plans de charge.

Certes, des directions telles que la Direction des affaires culturelles (DAC) utilisent très correctement cet outil grâce à l'implication des services centraux de la DAC très volontaristes.

La fonctionnalité du volet programmation la plus efficiente est celle qui permet de planifier le recensement et la programmation des marchés récurrents à bons de commande.

Les directions se plaignent de l'absence de retour de la part de la SDA : absence de « reporting » sur les consultations en cours ou sur les listes de marchés par échéances précises.

En effet, la complexité de la gestion des calendriers a pour conséquence des mises à jour des dates opérées par les acheteurs qui leur prennent beaucoup de temps et sont très irrégulières.

Un cahier de charges indiquant les modifications fonctionnelles à prendre en compte (notamment la simplification des calendriers) a donc été réalisé par un groupe de travail piloté par un chef de CSP Achats et composé du bureau des marchés, du bureau des politiques de consommation et de membres des centres de services partagés. Des séances de travail ont déjà eu lieu avec le centre de compétences Sequana sur la modification envisagée du volet programmation : aujourd'hui une première étape de simplification partielle des maquettes de calendriers a été mise en œuvre, mais les demandes d'évolution fonctionnelle qui concernaient l'introduction de clauses liées aux gains achats et au suivi des actions de développement durable n'ont pas abouti, leur coût étant élevé. Par ailleurs, une seconde étape de simplification plus importante et potentiellement plus lourde en charge est souhaitée, le besoin est en cours de mise à jour.

La mission de l'Inspection générale souligne l'intérêt de modifier rapidement la partie programmation du SI Achat afin de permettre un pilotage plus efficace des marchés et de leur planification.

## 2) SI Achat volet approvisionnement.

Le SI Achat Approvisionnement a été mis en production en avril 2013.

Ses objectifs sont les suivants :

- Faciliter l'accès aux marchés existants via les catalogues en ligne.
- Mieux structurer l'expression du besoin d'achat et l'édition du bon de commande.
- Simplifier et harmoniser les circuits d'approvisionnement au sein des différentes directions et mairies d'arrondissement afin d'adopter les meilleures pratiques.
- Cartographier et piloter les achats.

L'outil a été dimensionné pour l'approvisionnement de près de vingt directions opérationnelles et des vingt mairies d'arrondissement.

Toutes les structures concernées peuvent élaborer des « paniers d'achats » sur la base de catalogues mis en ligne et respectant le périmètre des marchés passés par la Ville. De fait, ces catalogues retranscrivent les articles (pouvant comporter des photos) et prestations des marchés de la collectivité parisienne, fournissant ainsi plus de lisibilité sur les marchés en place et permettant de fiabiliser les prix contractuels.

Différents acteurs interviennent : les demandeurs, premiers acteurs, dont les paniers d'achats sont validés par leurs supérieurs hiérarchiques ; une fois, les paniers d'achats validés, les approvisionneurs ont la possibilité de les compléter par regroupements. Les commandes sont formalisées dans ALIZE. En fin de processus, pour les réceptions, les demandeurs valident les quantités réceptionnées ce qui permet à l'approvisionneur de générer le service fait.

En février 2015, le nombre de demandeurs, d'approvisionneurs et autres profils étaient retracés dans le tableau suivant :

**Tableau 19 : Tableau des utilisateurs du SI achats en février 2015**

Nombre d'approvisionneurs	678
Nombre de demandeurs	549
Autres profils (administrateurs, valideurs,...)	64
<b>Total</b>	<b>1201</b>

Source : DFA

En matière de suivi des commandes : les statuts d'avancement du panier d'achats sont visibles par tous les acteurs (demandeurs, approvisionneurs, gestionnaires d'engagements juridiques).

Concernant le suivi du budget : il existe une vision partagée des montants disponibles sur les enveloppes limites de dépense pour le demandeur et l'approvisionneur.

#### Déploiement et utilisation

Le SI Achats a été déployé en trois vagues : été 2013, automne 2013 et printemps 2014.

Toutes les directions sont actuellement équipées. Il est toutefois, difficile d'avoir une vision précise de l'utilisation de SI Achats approvisionnement dans les directions : elle apparaît, cependant, très inégale. La mission de l'Inspection générale préconise donc une étude à ce sujet réalisée par le centre de compétences Sequana.

Les difficultés relatives à l'utilisation de SI Achats semblent concerner les directions techniques : Direction du patrimoine et de l'architecture (DPA), Direction de la propreté et de l'eau (DPE) et Direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) qui utilisent déjà les applications GO et SIMA. L'application GO sert aux travaux et l'application SIMA permet aux directions techniques d'organiser la maintenance des établissements de la Ville

en planifiant les demandes de maintenance ou de petits travaux et en gérant l'approvisionnement de leurs magasins.

On notera toutefois que SIMA et SI Achats communiquent entre eux.

Les directions opérationnelles disposent quant à elles de l'application Web Sima leur permettant de signaler les dysfonctionnements dans leurs établissements de formuler des demandes d'interventions et d'en suivre leur mise en œuvre.

Le degré d'utilisation du SI Achats par les mairies d'arrondissement est variable.

La Direction des familles et de la petite enfance (DFPE) n'a pas souhaité que SI Achats soit déployé dans les crèches.

Seule la mairie du 17<sup>ème</sup> arrondissement à titre expérimental a souhaité de manière très volontariste le déploiement du SI Achats dans les crèches de l'arrondissement concerné. Les crèches font leurs paniers d'achats ; la mairie les reçoit et n'a qu'à les valider. La mairie alloue les enveloppes budgétaires aux établissements de la petite enfance. Les premiers retours d'utilisation sont satisfaisants, les directrices se sont approprié l'outil assez rapidement grâce à un accompagnement des services de la mairie et du CC Sequana

A l'exception du 17<sup>ème</sup> arrondissement, la mairie d'arrondissement passe commande pour les crèches (gestion directe) et, en partie, pour les conservatoires, les bibliothèques via ALIZE sans passer par les catalogues du SI Achats.

La DA perd toute information sur la nature détaillée des achats.

En revanche, les écoles étant en gestion déléguée, c'est la Direction des affaires scolaires (DASCO) qui par l'intermédiaire des Circonscriptions des affaires scolaires et de la petite enfance (CASPE) passe les commandes à partir des paniers faits par les directeurs/directrices. Le modèle DASCO fonctionne bien et constitue une bonne référence pour la DFA (les directeurs d'écoles utilisent l'outil e-de@l et également Websima).

Au total, les mairies d'arrondissement passent près de 29% de leurs commandes hors marché, ce qui est considérable (9 millions d'€). Cela génère des difficultés lors du renouvellement de prestataires du fait de la non prise en compte des besoins réels des services. De plus, les prescriptions techniques et de sécurité formulées par les DO ne sont pas intégrées dans ces achats hors marché.

### Catalogues

Par définition, l'intérêt du SI Achats est largement conditionné par le nombre de catalogues qu'il propose. Au fur et à mesure de son développement, ont été intégrés de plus en plus de catalogues (la démarche de catalogage est annoncée dès que le marché est lancé puis lors de la notification pour récupération du gabarit du fournisseur). C'est dans l'intérêt des fournisseurs dont les marchés et leurs produits sont plus faciles d'accès. Le traitement des bons de commande (précis et détaillés) se révèle plus facile pour eux. Le lieu de livraison ne prête pas à contestation.

Certains fournisseurs, notamment ceux de matériels informatiques avec des catalogues « foisonnants » et des changements de prix très fréquents, sont plus réticents et d'autres solutions techniques pourront leur être proposées telles que le lien vers leur site propre qui hébergerait le catalogue (simplicité de mise à jour des références et prix).

En matière de politique de catalogage, la DA a privilégié les marchés comportant le plus de commandes et les marchés renouvelés.

La politique de catalogage est du ressort de la DA mais certaines directions opérationnelles saisissent elles-mêmes les catalogues quand elles sont responsables des marchés. Elles sont alors tenues de respecter un référentiel très strict. Il s'agit toutefois d'un nombre limité de marchés

La DPE s'est ainsi portée volontaire pour le catalogage des marchés de collecte d'ordures ménagères pour un suivi plus précis dans le respect du référentiel de catalogage administré par la DA.

Le catalogage raisonné (basé sur un choix plus restreint de produits) doit être réalisé avec des directions opérationnelles. C'est un travail pédagogique qui implique d'aller voir les directions opérationnelles avec chaque CSP concerné afin de leur expliquer l'utilité de l'outil dans la réalisation de leurs missions. Un catalogue raisonné permet également une réduction des références, par exemple pour les fournitures d'ateliers en supprimant un nombre important d'outils (souvent chers) qui ne sont pas indispensables pour l'accomplissement des missions.

Les marchés de travaux n'ont pas fait l'objet de catalogage car les commandes sont passées dans l'application informatique GO.

Le Bureau des politiques de consommation (BPC) devra définir prochainement ses objectifs en matière de catalogues en partant de la cartographie de l'existant (premier semestre 2016).

Le tableau, ci-après, recense les catalogues informatisés dans l'application SI-Achats à la fin du mois d'avril 2015.

Tableau 20 : Les catalogues du SI Achats (fin avril 2015)

	CSP1	CSP2	CSP3	CSP5	DO	Mairies	Total
Nombre de catalogues au 30/04/2015	289	200	87	27	65	19	687
Nombre d'articles au 30/04/2015	24 802	60 026	4 689	4 741	1 163	306	95 727

Source : DFA

### Conséquences à terme du SI Achats sur les effectifs

A terme, le déploiement du SI Achats peut entraîner des conséquences sur le dimensionnement des services. C'est la sous-direction de la comptabilité qui réfléchit sur cette mission. Le travail de regroupement des commandes qui constitue l'un des fondements de l'application peut entraîner des économies de temps et une diminution des charges d'effectifs. On essaie de diminuer les commandes en les regroupant (cf. le Plan Climat), cela diminue la charge de travail même s'il est vrai que certains regroupements de commandes peuvent s'avérer complexe.

SI Achats est le dernier projet de Sequana. Une relative faiblesse de moyens a été affectée à ce projet qui repose sur le produit SAP extrêmement performant mais peu convivial. Les directions de la Ville s'y sont mises avec plus ou moins de difficultés (forte implication de la DRH, retard dans d'autres directions).

Du coup, il a été décidé de créer une couche logicielle Web achats qui doit faciliter l'accès aux catalogues. Il s'agit de proposer un outil, intuitif et ergonomique, destiné à des populations dont le cœur de métier se situe loin des systèmes d'information (demandeurs non utilisateurs de SAP). L'idée est de faire un portail Internet. Par rapport à l'existant, de nombreux onglets et champs seront supprimés. L'outil sera plus facile d'utilisation et le public visé sensiblement plus large de 4000 à 4500 utilisateurs. Le Web achats s'intègre totalement avec le SI Achats et ne le remplace pas. La captation d'un maximum de demandes dans Web-achats doit permettre la couverture de la cartographie des achats et ainsi de pouvoir cibler et mesurer les politiques Achats de la collectivité parisienne.

Le passage par Web achat devrait permettre que les demandes soient traitées par des spécialistes de l'achat (regroupement optimal évoqué supra). Il faudra diminuer le nombre de personnes pouvant acheter.

Cette spécialisation des fonctions (nécessitant un nombre plus limité de véritables spécialistes) doit faire l'objet d'une concentration dans les plus grandes directions. Pour les petites directions, à faible volumétrie de commandes, une expérimentation est en cours. Elle est menée avec le Secrétariat général, la DGRI, la DGOM, la DFA et l'IG.

C'est désormais le service de la gestion déléguée de la DFA qui assure la prise en charge de l'ensemble des activités financières des directions citées ci-dessus (préparation du budget, aide à la programmation des marchés, finalisation des commandes, suivi des services faits).

A terme, il sera possible de réaliser des économies par direction (la spécialisation est facteur de professionnalisation et entraîne mécaniquement une augmentation du nombre d'achats et donc des besoins moindres en termes d'ETP).

Il est, par ailleurs, nécessaire que le SI Achats puisse intégrer les conséquences financières d'objectifs forts en matière de développement durable : livraison par véhicule propre, emballage vert (recyclé), conditionnement, pourcentage de produits divers. Dès lors, on ne parle pas de la même chose : le service rendu n'est plus le même. Il serait pourtant intéressant de valoriser l'effort réalisé par la Ville de Paris dans le domaine environnemental. Pour ce faire, la DFA devrait mettre au point un cahier des charges permettant un fléchage d'articles biodégradables ou de produits recyclés au sein du SI Achats.

Enfin, le succès du déploiement de l'application SI Achats dépend de l'effort d'information et d'accompagnement des personnels concernés. La formation doit tenir compte de la diversité des profils avec notamment des formations plus longues pour les agents non familiarisés avec le logiciel SAP. Un accompagnement renforcé du centre de compétences Sequana doit être prévu pour les fonctionnalités les plus compliquées.

L'application Web achats devrait être pleinement opérationnelle (déploiement de mi-2016 à début 2017) contribuant ainsi à un déploiement complet de SI Achats.

**Recommandation 8 :** Faire réaliser une étude par le centre de compétences Sequana sur le degré d'utilisation de SI Achats par les directions opérationnelles.

**Recommandation 9 :** Inciter les directions opérationnelles et les mairies d'arrondissement à utiliser l'application SI Achats.

**Recommandation 10 :** Promouvoir avec le centre de compétences Sequana un effort de formation et d'accompagnement des personnels.

**Recommandation 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.

**Recommandation 12 :** Valoriser l'effort réalisé par la Ville en matière environnementale dans le SI Achats.

**Recommandation 13 :** Promouvoir en lien avec les directions opérationnelles une politique de catalogues raisonnés.

## 5.5. Les contrats de service

Lorsque la Direction des Achats a été mise en place, des contrats de service ont été réalisés.

De manière générale, lorsqu'une réforme structurelle est engagée, il est fréquent que des contrats de service soient passés entre la direction support et les directions opérationnelles : la SDA est aussi prestataire de services vis-à-vis des directions opérationnelles de la Ville.

Comme la DA a été déployée durant trois phases (comme expliqué dans la première partie du présent rapport), l'évolution n'a peut-être pas toujours été maîtrisée. De surcroît, la répartition des compétences entre directions est fondée sur la méthode de gestion des projets dite « RACI » (Responsable, Acteur, Concerné, Informé) pour les fournitures, services et travaux qui a dû être maîtrisée.

Les contrats de service prévoient d'ailleurs que la classification des achats correspondant aux typologies définies dans les RACI pourra être mise à jour ou amendée si nécessaire sur la base du retour d'expérience.

Les actuels contrats de service définissaient les relations avec la Direction des Achats et les directions opérationnelles pour les années 2013 et 2014. Ils tenaient compte des adaptations liées au bilan de fonctionnement réalisé en 2012 et à la mise en place de l'outil de programmation du SI Achats. Il était prévu qu'une réévaluation et un bilan du présent contrat de service soient réalisés fin 2014 afin d'envisager les adaptations éventuelles le cas échéant.

Cela n'a pas été le cas compte tenu de la réorganisation induite par le rapprochement de la DF et de la DA.

Même si les contrats de service par direction revêtent une forme et une longueur (14 pages) assez proches, ils présentent toutefois des différences.

De fait, la prise en charge des achats des directions par la DA entraîne la mise en œuvre d'une collaboration d'intensité variable entre la DA et chaque DO selon la complexité des achats qui ont fait l'objet d'une classification validée entre les deux directions.

Les différences entre contrats tiennent principalement à la définition du périmètre d'intervention de la DA (cf. les seuils ou les types de marchés) ou les relations avec les maîtres d'œuvre externes (procédures de passation du marché de maîtrise d'œuvre ainsi que le pilotage contractuel de ses maîtres d'œuvre pour tous les éléments de leurs missions).

Les problèmes des délais de passation des marchés et d'expression des besoins sont au cœur des contrats de service.

Les engagements doivent être réciproques. Au-delà, cette question est liée à celle d'une utilisation plus intensive du Système d'Information Achats qui doit permettre de s'assurer précisément des prestations qui peuvent être attendues de part et d'autre.

Il est notamment important que les directions opérationnelles expriment mieux et plus rapidement leurs besoins et fassent régulièrement remonter les incidents. La DFA doit pouvoir augmenter ses bilans qualitatifs.

Il était prévu initialement qu'il y ait des échanges entre la DA et les autres directions. Cela avait été le cas lors de la première évaluation. Cette pratique doit être reprise.

Les contrats de service doivent être l'occasion de mieux anticiper les programmations et l'expression des besoins. Cela correspond aux besoins exprimés par la DA de piloter et réguler les plans de charge afin d'anticiper les « pics d'activités » et « in fine » de mieux gérer les priorités et les urgences. Cette interrogation est particulièrement importante pour les directions déconcentrées pour lesquelles la concertation avec les mairies d'arrondissement est indispensable.

La mise au point d'authentiques contrats devrait constituer l'occasion de promouvoir une culture d'engagements de service (temps d'intervention, qualité des prestations). C'est en

partie un problème culturel : prendre davantage en main le client et rendre compte de ce qui a été fait devrait devenir une priorité. Une expérience pourrait, par exemple, être réalisée en matière d'engagement à mieux guider les « clients » par la création d'un « hot line » afin de ne pas renvoyer sur les différents centres de service partagés.

La mission d'audit de l'Inspection juge indispensable de revoir et d'harmoniser les contrats de service tout en approfondissant la concertation avec les directions opérationnelles.

Les nouveaux contrats de service devront être mis en place en 2016 et reposer sur des engagements réciproques : simplification des CCTP par les directions opérationnelles et respect des délais par la SDA.

La mission d'audit de l'Inspection estime enfin qu'il serait judicieux d'étendre cette notion en proposant un contrat de service pour les relations entre la DFA (SDA) et les mairies d'arrondissement.

**Recommandation 14 :** Revoir et harmoniser les contrats de service entre la DFA et les directions opérationnelles tout en approfondissant la concertation avec ces dernières.

## 5.6. Redéfinition du périmètre d'action de la DFA

### 5.6.1. Evolution du nombre de marchés passés par la DFA

Avant la création de la DA, le nombre moyen d'offres reçues par marché lancé par la Ville s'élevait à 3.

Le tableau, ci-après, retrace l'évolution du nombre moyen d'offres (influence de la recherche de fournisseurs, réunions d'information avec les fournisseurs, travail sur l'attractivité des cahiers des charges).

Tableau 21 : Nombre moyen d'offres reçues

	2012	2013	2014
Marchés de fournitures et services	3,9	4,4	3,79
Marchés de travaux	4	5,6	4,61

Source : DFA

Cette évolution à la hausse du nombre moyen d'offres reçues par marché est favorable car elle permet de diminuer le nombre de marchés infructueux.

L'évolution du nombre des différents types de marchés à la Ville de Paris sur les sept dernières années peut être retracée dans le tableau suivant.

**Tableau 22 : Evolution du nombre de marchés présents dans ALIZE  
- par article de passation - entre 2008 et 2014**

	Nbre marchés article CMP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total général
<b>Procédure adaptée</b>	28	2511	2194	2097	1696	1356	1336	1173	12363
Procédure adaptée possible même au dessus du seuil de formalisation	30	460	467	201	459	402	451	423	2863
Centrales d'achat (UGAP)	31		2		5	3		6	16
Appels d'offre	33	458	582	656	366	503	465	396	3426
Marchés négociés	35	131	91	51	56	32	46	64	471
Dialogue compétitif	36	3	3	4	6	7	2	1	26
Concours	38	6	4	8	7	3	3	2	33
<b>Marchés subséquents</b>	76	243	324	240	360	1061	1215	983	4426
<b>TOTAL GENERAL</b>		3812	3667	3257	2955	3367	3518	3048	23624

Source : DFA

A sa lecture, on peut constater que le nombre de MAPA (marché à procédure adaptée) qui concerne a priori toutes les directions a substantiellement régressé avec un passage de 2500 MAPA à 1200 en 2014.

Le nombre de marchés subséquents a connu une progression régulière, avec un démarrage à 243 en 2010 avant d'atteindre 983 en 2014. Cet accroissement est le reflet de l'augmentation du nombre d'accords-cadres à partir des années 2009/2010, phase de démarrage de la Direction des achats. Cette dernière a en effet mis en place des accords-cadres ou contrats-cadres à l'occasion d'appels d'offres (travaux d'impression, travaux d'entretien tous corps d'état) : ils font ensuite l'objet de marchés subséquents avec un cahier des charges simplifié. Les fournisseurs sont remis en concurrence de manière très simplifiée et rapide (par courrier). Ce cahier des charges s'inscrit dans les clauses d'un contrat cadre.

La DA n'a pas le monopole des accords-cadres. Une mairie d'arrondissement peut passer un accord-cadre elle-même (à 90 000 €) pour des prestations de traiteur.

En matière d'impression (pour la DICOM mais pas uniquement), les accords-cadres se passent bien (une brochure peut coûter de 200 à 300 €, petit marché subséquent).

Pour des prestations intellectuelles et des travaux, il est nécessaire de réaliser un petit cahier des charges. Généralement, les directions opérationnelles trouvent plus simple de faire des bons de commande sur des marchés à bons de commande (ce ne sont pas des marchés catalogués). Il suffit de demander un devis aux fournisseurs, ce qui « évite » toute analyse des prix unitaires et surtout une remise en concurrence, même très simplifiée.

La DA souhaite développer les accords-cadres dans tous les secteurs où il y a beaucoup de demandes récurrentes à périodicité régulière.

D'une manière générale, réaliser un accord-cadre requiert un important travail de construction.

Actuellement, le Centre de services partagé 4 souhaite développer un accord-cadre dans les secteurs de la voirie ou de la DEVE où beaucoup de marchés présentent des clauses similaires.

Il s'agit d'une logique de « massification » des besoins des directions opérationnelles au sein d'accords cadre généraux.

La cartographie du CSP 4 montre que chaque année ce service passe de nombreux marchés sur des segments identiques de VRD (voirie et réseaux divers), missions d'études techniques, prestations intellectuelles d'ordonnancement, de pilotage et de coordination (OPC). Même si des travaux et études ne concernent pas le même ouvrage, un socle identique existe dans chacun des marchés passés : règle de l'art, qualité des matériaux, organisation des chantiers, contenu des études, etc.

Des accords cadre multi attribution ont donc été mise en œuvre afin de faire rentrer dans un contrat cadre toutes les prescriptions techniques et administratives identiques, le contenu des marchés subséquents se limitant à expliciter le contexte propre à chaque opération.

Les quatre accords-cadres concernant la DVD, la DEVE, la DPA et la DPE. Le potentiel moyen des marchés subséquents serait de 5 à 10 selon les années pour chacun des accords cadre.

Les bénéfices escomptés sont les suivants :

- raccourcir les délais de passation des contrats (meilleur service rendu aux DO),
- être en capacité de surmonter les pics d'activité,
- apporter des gains estimés (autour de -20% en matière de travaux).

L'intérêt est d'avoir plusieurs fournisseurs sans avoir à les remettre en concurrence de manière complexe par le biais d'appel d'offres spécifiques et multiples. Un titulaire d'accord cadre n'a aucune garantie de commandes, il peut être supplanté systématiquement par un des autres titulaires.

Sur l'année 2014, on constate que le nombre de marchés subséquents conclus a été de 967 pour un montant de 99 981 194 €. Cela correspond à 32% du nombre total de marchés ou 0,63 % du montant total des marchés.

En 2014, 28 marchés subséquents avaient été passés dans le domaine des travaux ; 220 dans celui des fournitures (dont 132 pour la DEVE) ; 719 marchés subséquents avaient été passés dans celui des services (dont 214 par la DICOM).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre et du montant des marchés passés par la Direction des finances et des achats et les autres directions de la Ville de Paris.

**Tableau 23 : Situation globale des marchés de 2014 et la part de la DFA**

Nature	GLOBAL		DFA		% part DFA sur global	
	Montant HT	Nombre de marchés	Montant HT	Nombre de marchés	Sur montant	Sur nombre de marchés
Travaux	654 126 393,92	626	552 069 606,48	194	84,40%	30,99%
Fournitures	248 753 654,02	500	216 234 158,93	158	86,93%	31,60 %
Services	691 379 436,35	1 899	443 690 984,02	422	64,17%	22,22%
TOTAL	1 594 259 484,29	3 025	1 211 994 749,43	774	76,02%	25,59%

Source : DFA

Le nombre des marchés passés aussi bien par la DFA que par les autres directions de la Ville a diminué dans des proportions similaires en 2014.

Au titre de l'année 2014 et toutes directions confondues, 3 025 marchés ont été passés pour un montant total de 1 594 259 484 € HT. Ce montant s'entend comme le montant maximum de chaque marché pour sa durée totale.

Le nombre de marchés conclu en 2014 pour l'ensemble de la Ville de Paris hors la DFA s'élève à 2 251 soit un montant de 382 264 735 €.

La part financière de la DFA est de 76 % alors qu'elle ne représente que 26 % des marchés en nombre.

**Tableau 24 : Montants et nombre de marchés toutes directions confondues 2010-2014**

Année	Montant HT DA	Montant HT autres DRM	Nbre marchés DA	Nbre marchés autres DRM	Montant moyen de marché DA	% d'évolution des montants moyens des marchés DA ANNEE N/ANNEE 2010	Montant moyen de marché autres DRM	% d'évolution des montants moyens des marchés autres DRM ANNEE N/ANNEE 2010
2010	770 758 267,09 €	759 910 411,66 €	710	2 698	1 085 575		281 657	
2011	612 716 209,01 €	825 206 028,67 €	917	2 843	668 175	-38,45%	290 259	3,05%
2012	1 187 086 718,73 €	617 615 285,62 €	955	2 428	1 243 023	14,50%	254 372	-9,69%
2013	1 560 280 026,34 €	278 818 524,42 €	993	2 510	1 571 279	44,74%	111 083	-60,56%
2014	1 211 994 749,43 €	382 264 734,86 €	774	2 251	1 565 885	44,24%	169 820	-39,71%

Source : DFA

On notera que le montant moyen des marchés de la DFA a augmenté de près de 45 % par rapport à 2010.

**Recommandation 15 :** Continuer la politique de diminution des marchés à procédure adaptée et d'accroissement des marchés subséquents en application d'accords-cadres.

#### 5.6.2. La mise à jour des périmètres d'actions respectifs de la DFA et des Directions opérationnelles

C'est une question qui se repose de manière très volontariste car il n'y a, a priori, guère de sens à ce qu'il reste des marchés dans les directions opérationnelles.

Si la DFA reprend l'intégralité des marchés, l'objectif sera de diminuer le nombre de MAPA. L'idée c'est d'intégrer les besoins existants dans les marchés sur appels d'offres ou accords-cadres.

Le discours de la DA était de dire : « nous sommes passés des marchés publics gérés par les directions à des achats publics » : la DA a repris les marchés des DO et les a « transformés » en achats en suivant une « démarche achat » professionnalisée.

Au demeurant, si la concentration des achats à la DFA est effective, elle est loin d'être complète.

Comme déjà vu au 2<sup>ème</sup> chapitre du présent rapport, la grande majorité des effectifs de l'achat à la Ville de Paris est désormais affectée à la DFA : 191,4 ETP sur 305,2 sur l'ensemble de la collectivité, soit 62,7%.

La DFA (SDA) est effectivement concentrée sur son cœur de métier : l'achat, puisque 88,5% de son effectif s'y consacre, les fonctions supports (RH, secrétariat...) représentent 11,5 % de la sous-direction.

Quatre directions comprennent encore 24,1% de l'effectif achat à la Ville : la DPA (10,5%) avec 32,3 ETP, la DAC (6,3%) avec 19,3 ETP, la DASES (4%) avec 12,4 ETP et la DFPE (3,3%) avec 10 ETP.

Le tableau, ci-après, présente la définition des périmètres d'intervention de la DFA (ex-DA) à compter de 2015.

Tableau 25 : Définition du périmètre DFA 2015

Direction	Marchés >90k€	Marchés <90k€	Hors périmètre DA
DILT	X	DILT	reprise des marchés des TAM >4k€ au 01/03/2013 reprise du marché habillement à partir de 2015
DRH	X	X	
DPE	X	X	le périmètre DA inclut SMM, et la SAP (budget annexe)
DFPE	X	DFPE	
DASCO	X	DASCO	
DAC	X	DAC	musées : marchés repris par l'établissement public des musées instruments de musique
DJS	X	DJS	actions aide au sport de haut niveau
DSTI	X	X	
DEVE	X	DEVE	marchés SSTV : végétaux
DVD	X	DVD	
DF	X	X	assurance : bureau des marchés uniquement, analyse des offres et marchés signés par DF
DUCT	X	X	
DDEESS	X	X	
DLH	X	X	
Cabinet du Maire	X	X	
SGCP	X	X	
SGVP	X	X	
DGRI	X	X	marchés à l'étranger : bureau des marchés uniquement, analyse des offres et marchés signés par DGRI
DPP	X	X	
DASES	X	DASES	La DASES conserve le marché d'accompagnement social Hors périmètre ; les marchés de l'ASE (budget annexe)
DU	X partiel	DU	La DU conserve la passation des marches (> 90K€ ) de prestations intellectuelles ou prestations de services concernant des opérations d'aménagement urbain ou immobilières
DICOM	X	DICOM	
DPA	marchés >500k€ + 10 grands projets à lancer en 2012	DPA	La DPA garde la passation des marchés <500k€ et les grands projets de travaux à lancer en 2011
DAJ	X	X	marchés avocat : hors périmètre (à confirmer DA/DAJ)

Source : DFA

La DA a repris à la DALIAT devenue DILT les marchés des TAM et à la DPE les marchés de la SMM (section des moyens mécaniques) et ceux de la section d'assainissement (budget annexe).

En 2015, la reprise des marchés d'habillement de la DILT a été réalisée.

La DFPE continue à passer des marchés. Il est sans doute nécessaire de revoir les raisons qui ont présidé à ce choix.

DASCO : une partie des marchés sous forme de MAPA concernant de petits marchés de formation. S'y ajoutent dorénavant l'ARE (réforme des rythmes scolaires). Plus que de l'achat *stricto sensu*, il s'agit de négociations avec des associations qui présentent des offres très variées au caractère pédagogique marqué. La valeur ajoutée de la DA est sans doute trop faible.

Pour la DAC, les marchés avec les musées ont été repris par l'établissement public. Le problème des commandes d'instruments de musique pourrait être abordé (11 marchés de fournitures ont été passés).

La DJS passe essentiellement des marchés pour des actions de soutien au sport de haut niveau.

La DEVE passe des marchés pour des achats en pépinières (vraie compétence).

La DU garde la passation des marchés de prestations intellectuelles et de prestations de service concernant les opérations d'aménagement urbain.

La DICOM a conservé de nombreux petits marchés (310 en 2014 dont 214 subséquents). La SDA passe de nombreux marchés relatifs à l'événementiel.

La DAJ continue à passer les marchés de recrutement d'avocats.

Aucune étude n'a été réalisée ni de réflexion engagée alors qu'il s'agit de trouver des pistes d'optimisation pour la fonction support achats.

Comment gérer des marchés correspondant à des besoins très spécifiques des directions opérationnelles ? convient-il de les maintenir au sein de ces dernières ou les transférer à la DFA afin de permettre aux directions opérationnelles de se recentrer sur leurs métiers ?

La mission de l'Inspection générale recommande le recours à un cabinet extérieur qui ne pourra être accusé d'être à la fois juge et partie afin de réaliser une étude sur le bilan et les perspectives des achats en directions ainsi que la répartition des périmètres entre la sous-direction des achats et les directions opérationnelles.

Il s'agira de mettre à jour la cartographie des achats opérés par les directions opérationnelles en se concentrant sur les MAPA (généralement achats de petits montants) avec un objectif de massification. Parallèlement, il conviendra d'assurer le dimensionnement adéquat des moyens humains sur la base de ratios indiscutables.

**Recommandation 16 :** Mettre à jour les périmètres d'intervention respectifs de la DFA et des directions opérationnelles en matière de marchés sur la base d'une étude menée par un consultant extérieur.

## **5.7. Liste des risques et plan d'actions**

Initialement, la démarche intitulée « maîtrise des risques » était pilotée par la sous-direction « organisation et méthodes » de la Direction des achats. Un premier rapport énumérant des actions entreprises et les difficultés rencontrées a été publié en février 2013.

La suppression du poste de sous-directeur responsable de l'organisation et des méthodes au moment de la mise en place de la DFA s'est traduite par une perte d'impulsion et de contrôle dans un domaine pourtant essentiel.

Une première mise à jour du plan de maîtrise des risques a été effectuée, à la demande de la mission de l'Inspection générale, en septembre 2015. Le plan figure en annexe du présent rapport. Il comprend la liste de plus d'une soixantaine d'actions dont les degrés d'importance et de réalisation sont très variables.

De nombreuses actions ne sont que partiellement mises en œuvre à travers des groupes de travail ou les séminaires.

La mission de l'Inspection générale estime nécessaire de reprendre la démarche « maîtrise des risques » sous une forme davantage structurée (tenue au moins deux fois par an d'un comité stratégique, implication forte de la direction de la DFA, communication importante

sur les « pilotes d'actions », détermination de calendriers et de plan d'actions précis). Un certain nombre de risques opérationnels peuvent être traités au niveau des services (par exemple, risque de défaillance d'un fournisseur). Les risques stratégiques relèvent de la direction (définition des priorités, arbitrages en termes de plans de charge). Il en est de même pour un thème tel que l'amélioration des relations DFA/DO par l'intermédiaire de nouveaux contrats de service.

La liste des risques citée ci-après par la mission de l'Inspection générale vise à donner une vision globale et hiérarchisée (à défaut d'être exhaustive) des principaux risques auxquels est confrontée la DFA (partie achats).

Tableau 26 : Tableau des risques pour la DFA (partie achats)

Type de risques	Caractéristiques	Commentaires	Recommandations
1)Technologique	<p><u>Application informatique SI Achats sous-utilisée du fait de sa complexité.</u></p> <p>Le risque est d'abord technologique mais présente également des composantes managériales, de calendrier, de ressources humaines et de communication.</p>	<p>Absence d'atteinte des objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficile de piloter le système Achats.</li> <li>- Difficile de mettre en place une politique des consommations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réalisation d'une étude par le centre Sequana sur l'utilisation effective de l'application SI Achats par tous ces acteurs (y compris DFA).</li> <li>- Réalisation à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2016 de Web achats pour simplifier l'utilisation de SI Achats.</li> <li>- Simplification du volet programmation (gestion des calendriers) de SI Achats à programmer de façon urgente par la SDA.</li> </ul>
Managérial (difficulté de pilotage)	<p>Faiblesse de la gouvernance et du pilotage.</p> <p>Qui fait quoi entre la sous-direction de la comptabilité et celle des achats ?</p>	<p>Prévoir les conditions de transition en matière de gestion de SI Achats.</p>	<p>Prévoir un schéma d'organisation pour le SI Achats.</p>
Non-respect du calendrier	<p>Dérapages du calendrier entre été 2014 (fin du déploiement de l'application dans les directions opérationnelles) et une réalisation plus ergonomique de l'application prévue pour la fin du premier semestre 2016.</p>		
Ressources Humaines	<p>Pas de plan de formation d'accompagnement à l'utilisation de SI Achats.</p>		<p>Prévoir le plan de formation pour 2016.</p>
Communication			<p>Plan de communication du SG aux directions opérationnelles afin de les inciter à utiliser SI Achats.</p>

<p>2) Ressources Humaines</p>	<p><u>Difficultés de recrutement d'un personnel aux compétences adaptées.</u></p> <p>-« turn over » élevé avec parfois nécessité de recruter des contractuels dont le temps d'adaptation (code des marchés publics et connaissance de la Ville) prend du temps. -Manque d'indicateurs précis sur la charge de travail par poste.</p>	<p>-Risque d'avoir des recrutements ne correspondant pas toujours aux compétences requises. -Risque de surdimensionnement.</p>	<p>-Nécessité de formaliser un plan de recrutement reposant sur les gammes de produits que la Ville souhaite proposer. -Elaboration de tableaux de bord pour les besoins en management.</p>
<p>3) Organisationnel</p>	<p><u>Uniformiser et simplifier le mode de fonctionnement des CSP (centre de services partagés)</u></p> <p>- Critères de fonctionnement parfois différents d'un CSP à l'autre. - Difficultés pour les directions opérationnelles d'identifier le bon interlocuteur.</p> <p>Les CSP sont de grands services (une trentaine de personne en moyenne avec une majorité de cadres A) :</p> <p>- CSP1 : fournitures et services transverses. - CSP2 : fournitures et services aux Parisiens. - CSP3 : fournitures et services espace public. - CSP4 : travaux infrastructures espace public. -CSP5 : travaux bâtiment transverse.</p>	<p>-Manque d'une équipe de direction auprès du sous-directeur. -Eparpillement géographique des CSP jusqu'au rapprochement partiel à Morland en juin 2015.</p>	<p>-Uniformiser les règles de fonctionnement des CSP. Au moins, deux progrès ont été réalisés depuis la publication de la démarche risques février 2013 : bibliothèques de critères et un référentiel de notations. -Améliorer l'accompagnement des directions opérationnelles par la création d'une « hot line ». -Engager une réflexion sur l'opportunité de fusionner certains CSP afin de dégager une équipe de direction.</p> <p>Les CSP1 et 2 sont différents en termes de contenu. Par contre, les CSP 3 et 4 sont reliés par la notion d'espace public avec souvent les mêmes directions « clients » (DVD, DEVE, DPE). Les CSP 4 et 5 sont reliés par la notion de travaux avec des fournisseurs communs (secteur du bâtiment). La masse critique des CSP doit également être pris en compte.</p>

<p>4) Relations DFA/DO</p>	<p><u>Politique de contrat de service au point mort.</u> Les directions en restent aux contrats venus à terme en 2014.</p>	<p>Réflexion DA/DO à relancer sur les différents termes à mettre dans les contrats (engagements sur les délais de réponse, simplification du CCTP).</p>	<p>Mise en place de nouveaux contrats de service en 2016 reposant sur des engagements réciproques : simplification des CCTP par les directions opérationnelles et engagements de délais par la SDA.</p>
<p>5) Recours excessif à l'UGAP (non avéré)</p>	<p><u>Risque de surcoût pour la Ville.</u> Les taux d'intermédiation financière varient de 5 à 8% pour un tarif dégressif selon les quantités demandées. <i>Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.</i> Risque de perdre le contrôle d'un marché si l'UGAP est intermédiaire.</p>	<p>Dans les faits, fréquence limitée (16 fois de 2009 à 2014).</p>	<p>Réaliser un benchmark sur l'intérêt de recourir à l'UGAP (définir les segments où l'UGAP est compétitif).</p>
<p>6) Marchés infructueux</p>	<p><u>Diminuer la part des procédures infructueuses et sans suite</u></p>	<p>Perte de temps pour relancer les procédures. Dès que l'infructueux est officialisé par le CAO, relance très fréquemment dans la foulée avec le même cahier des charges. Avec un délai de consultation de 1,5 mois + 2 mois d'analyse des offres + 2 mois en délais d'attribution et de fins de procédures, le décalage est d'environ six mois. La procédure est assujetti aux calendriers des CA et des CP.</p>	<p>Maintenir la vigilance forte des équipes sur le thème de l'infructuosité. -Réalisation d'une étude par le service du contrôle de gestion et les services acheteurs (avec participation des DO) pour déterminer les causes de l'infructuosité (absence ou insuffisance des réponses, pour l'ensemble des marchés ou certains lots, critères pour déterminer le « coût objectif », action en matière de sourcing, etc.</p>

7) Financier : gain ou surcoût ?	<u>Préciser les gains ou surcoûts :</u> R.H. Fonctionnement Investissement	Pourquoi pas de ventilation entre lignes budgétaires ? Conclusion de l'étude du Bureau du contrôle de gestion. Que manque -t-il comme information pour conclure ? En matière de ressources humaines, à l'heure actuelle, plus de 100 ETP dans les directions opérationnelles. Faut-il que la DFA reprenne tous les marchés ? Mais risque de perdre la culture métier (connaissance du terrain est « sourcing » efficace).	Tableaux de bord des consommations par direction ou inter-directions. Qui présente (DFA, SG) le différentiel d'une année sur l'autre ?
----------------------------------	---	--	---

**Recommandation 17 :** Reprendre une démarche de maîtrise des risques sous une forme structurée (Comité stratégique, implication forte de la direction de la DFA, communication importante sur les « pilotes d'action », détermination de calendriers et de plans d'actions précis).

La DFA souscrit aux principales propositions du rapport :

*« relatives aux SI, qu'il s'agisse des évolutions sur les volets programmation ou approvisionnements ou des bilans et accompagnement à envisager : en effet, la maîtrise des dépenses d'achats passe par la meilleure connaissance de ceux-ci et donc par la bonne utilisation de ces outils.*

*relatives aux relations avec les directions opérationnelles : mise en place d'un réseau achats-appro, revue des contrats de service*

*relatives aux gains achats et leur traduction en économies budgétaires : cet objectif est à rapprocher du travail à réaliser sur la mise en œuvre de politiques de consommation sur une quinzaine de contrats cibles. Les politiques de consommation sont essentielles à la traduction des gains achats en gains budgétaires, en permettant notamment d'éviter les surconsommations rendues possibles par la baisse des prix. La maîtrise des besoins des directions, l'évitement de la sur-qualité sont des enjeux majeurs à poursuivre pendant toute la durée contractuelle.*

*relatives aux recherches de simplification des procédures et à la poursuite/achèvement de la centralisation des achats*

*relatives à la reprise de la démarche de maîtrise des risques ».*

Les rapporteurs préconisent pour leur part de réexaminer les gains achats compte tenu du fait que l'application information SI Achats devrait être pleinement réalisée et étendue à l'ensemble des services de la Ville à partir de 2017.

**Recommandation 18 :** Réexaminer les gains achats des services de la Ville et leur traduction en gain budgétaire en utilisant notamment le système informatique achat.

\* \*  
\*

Compte tenu du calendrier dans lequel l'audit a été effectué, c'est-à-dire moins d'un an après la création de la DFA, les rapporteurs suggèrent de réexaminer les gains achats dès que le système d'information achat sera développé et concernera l'ensemble des services en 2017.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Uniformiser et simplifier le mode de fonctionnement des CSP. .... 47
- Recommandation 2** : Expliciter et formaliser les hypothèses retenues pour bâtir l'estimation des besoins. .... 50
- Recommandation 3** : Mettre au point une méthode partagée de traduction des gains achats en gains budgétaires par la sous-direction des achats et la sous-direction du budget avec les directions opérationnelles intéressées par la démarche. .... 50
- Recommandation 4** : Mettre en place un réseau achats-approvisionnement entre la DFA, les directions opérationnelles et les mairies d'arrondissement. .... 50
- Recommandation 5** : Définir une quinzaine de contrats (aux enjeux budgétaires et stratégiques importants) sur lesquels sera menée une politique de consommation. .... 50
- Recommandation 6** : Instaurer des contrats d'objectifs de maîtrise de consommation sur certains postes avec les directions opérationnelles (avec mécanismes incitatifs et sanctions). .... 50
- Recommandation 7** : Faire publier par le bureau de la politique des consommations ses objectifs en matière de catalogue sur la base d'une cartographie des catalogues. .... 50
- Recommandation 8** : Faire réaliser une étude par le centre de compétences Sequana sur le degré d'utilisation de SI Achats par les directions opérationnelles. .... 55
- Recommandation 9** : Inciter les directions opérationnelles et les mairies d'arrondissement à utiliser l'application SI Achats. .... 55
- Recommandation 10** : Promouvoir avec le centre de compétences Sequana un effort de formation et d'accompagnement des personnels. .... 55
- Recommandation 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. .... 55
- Recommandation 12** : Valoriser l'effort réalisé par la Ville en matière environnementale dans le SI Achats. .... 55
- Recommandation 13** : Promouvoir en lien avec les directions opérationnelles une politique de catalogues raisonnés. .... 55
- Recommandation 14** : Revoir et harmoniser les contrats de service entre la DFA et les directions opérationnelles tout en approfondissant la concertation avec ces dernières.... 57
- Recommandation 15** : Continuer la politique de diminution des marchés à procédure adaptée et d'accroissement des marchés subséquents en application d'accords-cadres... 60

**Recommandation 16** : Mettre à jour les périmètres d'intervention respectifs de la DFA et des directions opérationnelles en matière de marchés sur la base d'une étude menée par un consultant extérieur..... 62

**Recommandation 17** : Reprendre une démarche de maîtrise des risques sous une forme structurée (Comité stratégique, implication forte de la direction de la DFA, communication importante sur les « pilotes d'action », détermination de calendriers et de plans d'actions précis). ..... 68

**Recommandation 18** : Réexaminer les gains achats des services de la Ville et leur traduction en gain budgétaire en utilisant notamment le système informatique achat. ... 68

## PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit sur le détail des économies permises par la DA depuis sa création et fusion avec la DF a été transmis le 22 octobre 2015 au Directeur des finances et des achats.

La réponse au rapport provisoire de Monsieur le Directeur des finances et des achats a été adressée par courrier le 13 novembre 2015.

Le Directeur



Paris, le 13 NOV. 2015

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'Audit sur le détail des économies permises par la Direction des Achats depuis sa création puis sa fusion avec la Direction des Finances

Vous m'avez transmis le rapport provisoire établi par l'Inspection générale sur l'audit sur le détail des économies permises par la Direction des Achats (DA) depuis sa création puis son rapprochement avec la Direction des Finances (DF).

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

#### A) Sur les constats contenus dans le rapport

J'observe en préliminaire que le rapport dresse un tableau très complet du contexte et de l'historique de la création progressive de la DA, de l'ensemble de son activité et que la recherche d'économies a été étudiée dans son acception la plus large.

- 1) Je suis globalement d'accord sur les constats effectués dans les chapitres 1, 2 et 4 sur l'historique de la création de la DA, sur les efforts de concentration et de professionnalisation effectués qui ont permis une diminution des besoins en ressources humaines, sur la sécurisation juridique des marchés, sur les actions menées en faveur des PME et les démarches d'enchères électroniques inversées.
- 2) J'ai toutefois des réserves sur le chapitre 3 « Difficulté à traduire les gains achat en économies budgétaires »

En effet, ce chapitre semble reposer presque exclusivement sur les résultats d'une étude conduite par le Bureau du contrôle de gestion de la DF en 2012 afin d'objectiver les gains achats annoncés par la DA et retracer leur traduction au compte administratif, étude souhaitée par la DA et menée conjointement par la DA et la DF.

Elle s'est appuyée sur l'analyse des dépenses de fonctionnement de marchés passés en 2009 et 2010. Cette analyse porte donc sur un périmètre restreint de marchés issus de la première vague de la DA au tout début de sa création et de ce fait est insuffisamment représentative des actions et résultats menés plus récemment en matière de gains achats.

Il eut été intéressant de poursuivre l'analyse en exploitant au moins une partie des fiches de gains achats de ces dernières années en sélectionnant certains dossiers emblématiques ou à forts enjeux.

- Je vous propose que soient annexés au rapport les documents suivants qui permettent de rendre compte de ces résultats :
  - La note du directeur des Achats du 5 Février 2014 « point méthodologique et tableau de bord » qui présente les résultats des économies achats de 2013 ainsi qu'un rappel de la méthodologie de calcul

17, boulevard Morland - 75004 PARIS

Service d'Info sur la ville  
**info** Le 3975  
Paris.fr

- Une fiche présentant le bilan des gains achats pour 2014 et identifiant les principaux marchés concernés
- S'agissant des gains achats, de leur méthode de calcul, de leur lien avec les clauses de révision de prix et des écarts méthodologiques avec le calcul des économies budgétaires (développés en page 27 - paragraphe 3 et avant-dernier alinéa), il convient de préciser quelques éléments.
- - Tout d'abord, l'ex DA (SDA aujourd'hui) a toujours pris en compte les formules de révision dans le calcul des économies achats. Pour les nombreux marchés récurrents, l'économie achat calculée au moment de l'attribution du nouveau contrat résulte de la comparaison entre les prix du titulaire en valeur du mois de remise des offres et ceux du contrat précédent révisés en même date de valeur. L'économie achat sur la durée totale du nouveau contrat est calculée également en valeur de ce mois de référence, celui de la remise des offres. Aucune autre méthode ne permet d'additionner des économies achats sur la durée.
  - Les formules de révision sont élaborées lors de la préparation du cahier des charges par les acheteurs, de façon à compenser l'inflation que subira le titulaire tout au long de la durée de son marché. Les acheteurs sont formés pour calibrer ces formules de façon la plus juste, par une analyse des postes de coûts associés aux contrats (part de main d'œuvre, coût des matériaux, frais d'entretien, investissement initiaux en part fixe etc...). L'augmentation des prix unitaires du contrat par la révision ne peut en aucun cas être considérée comme une altération de l'économie achat initiale - ni comme un acte du fournisseur lui permettant « de revoir ses marges à la hausse », puisque ces clauses ont été définies à l'avance et connues du candidat lorsqu'il élabore son offre. Toutes choses étant égales par ailleurs, les budgets successifs impactés par un contrat donné doivent accompagner cette augmentation des prix, ce qui correspond à la prise en compte de l'inflation.
  - La prise en compte des nouveaux marchés pour quantifier les économies achats est une nécessité pour bien appréhender les projections de dépenses à venir. Ce n'est en rien une difficulté par rapport à une vision dynamique du budget. Lorsqu'un nouveau besoin apparaît, l'économie achat réalisée sur le contrat n'a de valeur que par rapport à la dépense budgétaire à venir, elle ne dit rien sur l'écart entre ce budget et le précédent.
- L'étude du contrôle de gestion préconisait 4 actions principales en avril 2013, citées par le rapport d'audit. Il me paraît important de préciser que ces 4 préconisations ont été mises en œuvre, notamment depuis la création de la DFA en juin 2014. L'état des lieux présenté dans le rapport correspond plus à la réalité de l'ex DA. Certaines des avancées sont citées plus loin dans le rapport, mais il serait judicieux de les mettre en lien plus directement avec le rappel des 4 « actions » page 34-35.
- Au moment de la création de la DA, en 2009, il était établi que le besoin était défini par les directions opérationnelles, en nature et quantités, les acheteurs étant chargés d'optimiser économiquement le contrat au regard de ces paramètres. Aujourd'hui, les acheteurs participent à la définition du besoin et le discutent. Le projet de la DFA vise notamment à élaborer un dialogue de gestion achats/budget avec les directions : la définition et la remise en question du besoin en partenariat avec les directions est désormais systématique. Ainsi, la création du SPC (Service des Politiques de Consommations) en 2015 au sein de la SDA, est un évènement important permettant d'orienter nos efforts sur l'optimisation de l'exécution des contrats : réduction des consommations, choix des articles les moins onéreux à qualité constante, identification et suppression des sur-qualités, massification des commandes et des livraisons etc.  
La création de la DFA a permis de créer des synergies entre la SDA et la SDB. L'action n°4 du rapport du contrôle de gestion, citée page 35, a été mise en œuvre : les acheteurs partagent systématiquement les stratégies d'achats avec les analystes budgétaires. La préparation budgétaire 2016 a pour la première fois associée les deux métiers. A chaque renouvellement de marché, les acheteurs demandent aux Directions de justifier la persistance et la pertinence du besoin, et de justifier le besoin d'une externalisation par marché.

- Le déploiement mi-2014 du SI Achats approvisionnement ainsi que du Décisionnel Achats, permettent une historisation des consommations et une analyse des évolutions en volumes des produits achetés par les différents services. Ces outils sont indispensables au suivi des achats au niveau détaillé des articles.

#### B) Sur les préconisations

Je souscris aux principales propositions faites dans le rapport :

- relatives aux SI, qu'il s'agisse des évolutions sur les volets programmation ou approvisionnements ou des bilans et accompagnement à envisager : en effet, la maîtrise des dépenses d'achats passe par la meilleure connaissance de ceux-ci et donc par la bonne utilisation de ces outils.
- relatives aux relations avec les directions opérationnelles (mise en place d'un réseau achats-appros, revue des contrats de service)
- relatives aux gains achats et leur traduction en économies budgétaires : cet objectif (Recommandation 3) est à rapprocher du travail à réaliser sur la mise en œuvre de politiques de consommation sur une quinzaine de contrats cibles (Recommandation 5). En effet, les politiques de consommation sont essentielles à la traduction des gains achats en gains budgétaires, en permettant notamment d'éviter les surconsommations rendues possibles par la baisse des prix. La maîtrise des besoins des directions, l'évitement de la sur-qualité sont des enjeux majeurs à poursuivre pendant toute la durée contractuelle.
- relatives aux recherches de simplification des procédures et à la poursuite/achèvement de la centralisation des achats
- relatives à la reprise de la démarche de maîtrise des risques

*Perr*

Le Directeur des Finances et des Achats

17, boulevard Morland - 75004 PARIS

Tout est possible avec la ville !  
Paris  
**info** Le 3975  
Paris.fr  
Tout est possible avec la ville !

## LISTE DES ANNEXES

**Annexe 1** : Liste des personnes rencontrées

**Annexe 2** : Valorisation par corps au 31/12/2013.

**Annexe 3** : Présentation du SI Achat (captures d'écrans).

**Annexe 4** : Fiche stratégie achats.

**Annexe 5** : Comité stratégique du 19 juin 2015 (fiche stratégie achats).

**Annexe 6** : Plan de maîtrise des risques (tableau de suivi des actions) mis à jour en septembre 2015 (Source DFA).

**Annexe 7** : Bilan des économies achats générées par la Direction des achats sur les marchés notifiés en 2013 et bilan des économies achats générées par la sous-direction des achats (marchés notifiés en 2014).

**Avis** : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.