

INSPECTION GÉNÉRALE

IG. 06-22- exemplaire n°

RAPPORT

AUDIT

**DE LA FONCTION ACHATS - MARCHES A LA
DIRECTION DE L'URBANISME**

- mai 2008 -

Rapporteurs : , inspecteur général
..... , chargée de mission
..... , chargée de mission
..... , chargée de mission
..... , attaché d'administration

Le Maire de Paris

11 SEP. 2006

NOTE

à l'attention de

Madame

Directrice Générale de l'Inspection Générale

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

En réponse à votre demande, je vous confirme l'intérêt d'élargir les missions d'audit que vous avez d'ores et déjà engagées au sein de cinq directions (Direction Générale de l'Information et de la Communication, Direction du Patrimoine et de l'Architecture, Direction de la Voirie, Direction de la Jeunesse et des Sports et Direction de la Protection de l'Environnement).

Je vous demande donc au cours du second semestre 2006, de conduire des audits de la fonction achats-marchés au sein de la Direction des Moyens Généraux, de la Direction de l'Urbanisme et de la Direction de la Famille et de la Petite Enfance.

Très cordialement



Bertrand DELANOË

NOTE DE SYNTHÈSE
du
RAPPORT DEFINITIF

Audit de la fonction achats marchés à la direction de l'urbanisme

- mai 2008 -

La direction de l'urbanisme a passé, de 2004 à 2006, 193 marchés formalisés par un acte d'engagement. Sur la période audité, ces marchés se sont élevés à 13,6 millions d'euros HT, dont le tiers correspond au projet des Halles. Hors ce dernier, le montant moyen des marchés de la direction de l'urbanisme s'élève à 47.286 € HT, en diminution constante, passant de 60.735 € HT en 2004 à 33.197 € HT en 2006.

80 % des marchés notifiés sont à procédure adaptée, les autres formes se répartissant en appels d'offres, marchés de service de l'article 30 du code des marchés publics, marchés négociés (article 35) et marchés subséquents (articles 73 et 74).

La sous-direction de l'aménagement est le principal acheteur en montant (68 % des dépenses) et en nombre de procédures (34 % des marchés notifiés). Les deux autres pôles les plus importants sont la sous-direction de l'action foncière (32 % des notifications représentant 7 % de dépenses) et la sous-direction des études et des règlements d'urbanisme (20 % des marchés pour 14 % des dépenses).

L'organisation de la fonction achats-marchés de la direction de l'urbanisme manque d'outils partagés entre les services. Les compétences entre le prescripteur et le contrôleur ne sont pas nettement réparties et le niveau d'expertise des agents de catégorie A nécessite un effort de formation. Il convient de signaler que les procédures internes de la Ville sont globalement respectées.

L'appréciation du processus de passation de la commande publique a été réalisée au travers d'un échantillon représentatif de 27 marchés publics notifiés de 2004 à 2006. Souvent

incomplets, les dossiers de marchés n'offrent pas une traçabilité suffisante de la procédure. Même si la majorité des observations formulées par l'Inspection générale sont formelles, elles manifestent des imprécisions et des incohérences pouvant parfois conduire à des risques juridiques.

Dans un secteur où la programmation des marchés est parfois délicate, il est constaté une anticipation insuffisante des conditions d'exécution des prestations commandées et une agrégation des besoins par unité fonctionnelle trop systématique, facteur de coût de procédures. Dans quelques cas, les avis d'appel public à la concurrence et les dossiers de consultation des entreprises comportent des incohérences rédactionnelles, parfois des imperfections juridiques non négligeables.

L'analyse des offres n'est pas toujours suffisamment étayée dans les dossiers. Les méthodes de notation sont perfectibles et la négociation est encore mal maîtrisée par la direction.

Les propositions formulées ont pour objet d'accompagner la direction dans sa démarche d'amélioration de la performance de la fonction achats-marchés. Elles portent à la fois sur l'organisation, sur la programmation et l'anticipation et sur la sécurisation juridique des processus d'achat.

SOMMAIRE

Introduction	3
1. Les entités et instances impliquées dans l'achat	4
1.1. Des acteurs multiples dans l'achat	5
1.1.1. Les cinq pôles acheteurs de la direction de l'urbanisme	5
1.1.2. Les acteurs transversaux de la fonction achats-marchés	6
1.1.3. Un niveau de décision très centralisé	8
1.1.4. La nécessité d'outils partagés entre les services	8
1.1.5. Une répartition des compétences à clarifier	9
1.2. Les compétences des acteurs cohérentes avec l'organisation achat	10
1.2.1. Une part de temps de travail globalement faible consacrée aux achats.	10
1.2.2. Des tâches exercées correspondant à la répartition des compétences	11
1.2.3. Une expertise fragile en matière d'achats-marchés	12
2. La cartographie des achats de la direction	14
2.1. L'évolution des marchés en montant et en nombre : une activité irrégulière	15
2.2. Les achats de la direction	15
2.2.1. Un recours majoritaire aux marchés à procédure adaptée	15
2.2.2. Les achats les plus représentatifs	17
2.2.3. La répartition des achats par sous direction.	17
3. Le lancement des procédures de marché	20
3.1. Une programmation difficile	20
3.2. Une anticipation imparfaite des conditions d'exécution de la prestation	21
3.3. Une agrégation des besoins par unité fonctionnelle trop systématique	22
3.4. Des procédures internes à la Ville de Paris globalement respectées	23
3.5. La mise en concurrence et la publicité	25
3.6. Une rédaction perfectible des dossiers de consultation des entreprises	25
3.6.1. Quelques imperfections formelles	25
3.6.2. Une demande non conforme de documents aux candidats	26
4. Le processus de sélection des offres	27
4.1. Une faible traçabilité des consultations	27
4.2. Une cohérence et une précision des procès verbaux d'ouverture des plis à parfaire	28
4.3. Une maîtrise incomplète de la négociation	28
4.4. L'analyse des offres et le choix du titulaire	29
4.4.1. Des erreurs formelles constatées dans certaines propositions d'attribution	29
4.4.2. Des références inappropriées à des marchés précédents	30
4.4.3. L'attribution non conforme d'un marché	31
4.4.4. Le recours à la notion d'offres anormalement basses	31
4.4.5. Des méthodes de notation perfectibles	32
Tableau synoptique des propositions	34

INTRODUCTION

Par note du 11 septembre 2006, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de l'audit de la fonction achats-marchés de la direction de l'urbanisme.

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

Il faut signaler que, portant sur une période déterminée (2004-2006), l'audit est par nature réducteur dans une approche dynamique mettant en exergue les progrès réalisés par la direction tant avant 2004 qu'après 2006.

Par souci de cohérence, la méthodologie mise en œuvre pour l'audit de la fonction achats-marchés de la direction de l'urbanisme est la même que celle appliquée pour les autres directions ayant fait l'objet d'un audit identique par l'Inspection générale¹ nonobstant l'existence de spécificités propres à chaque direction auditée.

Le présent rapport contient quatre parties.

La première partie décrit les différents services et les compétences des acteurs de la fonction achats-marchés de la direction de l'urbanisme.

La deuxième partie concerne la cartographie des achats. Son objet est de connaître les différentes catégories et volumes d'achats ainsi que les procédures utilisées au sein de la direction de l'urbanisme.

La troisième partie examine les procédures mises en œuvre par la direction, du lancement de la consultation jusqu'à la réception des offres.

La dernière partie décrit le processus de choix des candidats aux marchés publics de la direction de l'urbanisme.

Par ailleurs, afin de faciliter la lecture de ce rapport, un glossaire figure à la fin de ce document.

¹ Trois rapports d'audit sont disponibles sur le site paris.fr. Il s'agit des audits de la fonction achats-marchés de la direction de la jeunesse et des sports, de la direction de la protection de l'environnement et de la direction des achats, de la logistique, des implantations administratives et des transports.

1. LES ENTITES ET INSTANCES IMPLIQUEES DANS L'ACHAT

La direction de l'urbanisme a été créée par arrêté du Maire de Paris du 25 avril 2002, se substituant à la direction de l'aménagement urbain et de la construction. Depuis cette date, d'autres arrêtés² ont modifié à la fois les missions de la direction et son organisation interne.

Les missions³ de la direction de l'urbanisme sont :

- Elaborer, mettre à jour et réviser le plan local d'urbanisme (PLU),
- Instruire et délivrer les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir, déclarations de travaux, certificats d'urbanisme et de conformité et les autorisations relatives aux enseignes, à la publicité, aux étalages et terrasses),
- Etudier et mettre en œuvre toutes les opérations d'aménagement urbain,
- Préparer et exécuter l'action foncière (évaluations, acquisitions amiables, expropriations, préemptions, inventaires, ventes).

Aux termes de l'arrêté du 29 novembre 2006, la direction de l'urbanisme se compose d'une équipe de direction (la directrice et le directeur adjoint), d'une mission SRU/PLU, d'une mission communication et concertation, et de quatre sous directions (la sous direction des études et des règlements d'urbanisme, la sous direction du permis de construire et du paysage de la rue, la sous direction de l'aménagement, la sous direction de l'action foncière). Le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, le bureau des ressources humaines et de la logistique et la mission maîtrise d'œuvre informatique sont directement rattachés au directeur adjoint.

La fonction achats-marchés de la direction de l'urbanisme n'est pas identifiée en tant que telle. Elle ne figure dans aucun des actes officiels de la direction, ni sur le site Intranet de la direction. Par ailleurs, aucun document interne à la direction audité ne fait état d'une fonction achats-marchés. Cette dernière est uniquement appréhendée par son seul aspect juridique, celui des marchés publics, bons de commande et ordres de service.

Cette constatation s'explique essentiellement par le fait que l'activité achat de la direction de l'urbanisme est réduite.

Elle ne recouvre en effet qu'une faible part des dépenses de cette direction dans le domaine urbanistique à la différence des grandes directions acheteuses de la Ville de Paris comme l'est en particulier la direction des achats, de la logistique, des implantations administratives et des transports dont l'achat est le cœur de métier.

Par ailleurs, pour les achats courants nécessaires à son fonctionnement interne, la direction de l'urbanisme recourt aux marchés transversaux passés par les autres directions, respectant ainsi la répartition des compétences entre les directions utilisatrices et les directions responsables de marchés.

² Arrêtés des 26 juin 2002, 22 avril 2003, 24 juin 2003, 28 septembre 2004 et 29 novembre 2006.

³ Dans leur version conformément à l'arrêté du 24 juin 2003.

1.1. Des acteurs multiples dans l'achat

L'analyse des achats de la direction de l'urbanisme fait apparaître un certain nombre d'acteurs même si la décision finale d'attribution d'un marché est très centralisée.

1.1.1. Les cinq pôles acheteurs de la direction de l'urbanisme

A des degrés divers, les quatre sous directions et le pôle des services centraux rattachés au directeur adjoint sont les entités acheteuses de la direction de l'urbanisme.

La sous direction des études et des règlements d'urbanisme (SDER) conduit les études générales et élabore, met à jour et révisé le plan local d'urbanisme. Elle comprend trois bureaux (le bureau des études urbaines et de l'espace public, le bureau des règlements d'urbanisme et le bureau des documents graphiques). Cette sous direction passe occasionnellement des marchés publics.

La sous direction du permis de construire et du paysage de la rue (SDPCPR) instruit et délivre les autorisations d'urbanisme, contrôle leur mise en œuvre et recouvre les droits de voirie et les taxes et participations d'urbanisme. Elle comprend six pôles transversaux⁴ et six circonscriptions territoriales. Son activité dans la fonction achats-marchés est marginale.

La sous direction de l'aménagement (SDA) est chargée de l'ensemble des opérations d'aménagement. Elle pilote les études, élabore les projets, dresse les dossiers des diverses procédures et coordonne la mise en œuvre des opérations. Elle comprend deux adjoints au sous directeur, des chefs de projets responsables d'une ou plusieurs opérations, le bureau des affaires juridiques, le bureau de la cartographie et des données et la mission concertation et communication. Cette sous direction exerce un rôle important dans la fonction achats-marchés de la direction à la fois par le volume des marchés qu'elle passe et par l'existence d'un bureau en partie dédié aux marchés publics (le bureau des affaires juridiques).

La sous direction de l'action foncière (SDAF) participe à l'élaboration de la politique foncière et à la gestion du compte foncier de la Ville de Paris notamment en proposant et mettant en œuvre les acquisitions et les ventes immobilières. Elle est composée de trois services (le service d'intervention foncière, le service d'études et de prospection et le service de la topographie et de la documentation foncière). Cette sous direction exerce également un rôle significatif dans la fonction achats-marchés de la direction.

Le bureau des ressources humaines et de la logistique et le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion sont eux-mêmes rédacteurs de marchés.

⁴ Le pôle ressources humaines et logistique, le pôle informatique, le pôle accueil et services à l'utilisateur, le pôle économique, budgétaire et publicité, le pôle juridique, le pôle technique et de coordination.

1.1.2. Les acteurs transversaux de la fonction achats-marchés

1.1.2.1. Le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion

Le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion gère la procédure administrative de la publicité à la notification du marché. Il intervient en tant qu'instance de validation de la rédaction des projets d'appel d'offres. Il contrôle les pièces des marchés et donne son visa.

Il rédige la publicité, assure la communication des dossiers de consultation des entreprises, enregistre les plis reçus. Il organise les séances de la commission interne des marchés de la direction de l'urbanisme et inscrit, si nécessaire, les marchés de la direction à l'ordre du jour de la commission d'appel d'offres. Il rédige les rapports d'analyse des offres en utilisant l'analyse technique réalisée par l'acheteur.

Tous les marchés, sans aucune exception, passent par ce bureau. Par ailleurs, un représentant du bureau est présent lors des phases de négociation.

Ce bureau assure également un rôle de conseil et d'assistance aux prescripteurs techniques dans le cadre de l'élaboration d'un marché.

1.1.2.2. La commission interne des marchés

Deux arrêtés du 17 juin 2004 ont créé dans chaque direction des commissions internes des marchés. Elles ont compétence pour ouvrir la première enveloppe des marchés soumis à la commission d'appel d'offres et les offres des marchés passés en la forme adaptée dont les montants sont supérieurs à 90.000 euros HT et d'émettre un avis sur leur attribution.

Aux termes de l'arrêté du 2 avril 2007⁵, la commission interne des marchés de la direction de l'urbanisme est présidée par le directeur adjoint de la direction de l'urbanisme et comprend l'ingénieur général adjoint à la directrice de l'urbanisme, chargé des systèmes d'information et du contrôle de gestion, le chef du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, ses deux adjoints respectivement chargés des marchés et du budget. Le sous directeur de l'action foncière supplée le président et le chef du bureau des affaires juridiques est seul suppléant des autres membres de la commission.

La composition de la commission interne des marchés de la direction audité suscite quelques observations.

Tout d'abord, de 2004 à 2007, la suppléance du président de la commission n'était pas organisée. Or, certaines commissions ont statué sans que le président soit présent ou représenté.

Ensuite, certains marchés de la direction de l'urbanisme soumis à l'avis de la commission interne des marchés sont préparés par le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion qui agit ainsi en qualité de prescripteur technique.

⁵ Un précédent arrêté daté 17 juin 2004 avait fixé comme suit la composition de la commission interne des marchés de la direction de l'urbanisme : le directeur adjoint président, le sous directeur de l'administration générale, le chef du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, l'adjoint chargé des marchés du bureau du budget des marchés, et du contrôle de gestion, l'adjoint chargé du budget du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, membres permanents.

Cette situation est certes exceptionnelle mais il n'est pas souhaitable de faire siéger, avec voix délibérative, un représentant de l'entité dont un marché est examiné au fond lorsqu'il est prescripteur technique de ce marché. Il doit également en être de même lorsque la présidence de la commission est assurée par le sous directeur de l'action foncière. Dans l'annexe à la note du 10 février 2004 relative au nouveau code des marchés publics, le secrétaire général de la Ville de Paris indiquait que « quels que soient les choix, en fonction de la taille ou de l'organisation des services, les membres permanents sont obligatoirement indépendants des services qui lancent la consultation, qui négocient, et qui sont les utilisateurs finaux des marchés ».

Proposition 1 : lors des avis émis pour l'attribution d'un marché passé en la forme adaptée, la commission interne des marchés ne doit pas comporter de membre de l'entité concernée par le marché examiné.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique que la composition de la commission interne des marchés a été modifiée le 11 avril 2008 dans le sens souhaité par l'Inspection générale.

Enfin, l'article 2 – 3° de l'arrêté modifié de délégation de signature du Maire de Paris doit être revu. En effet, par arrêté du 8 avril 2004 modifié, le Maire de Paris a habilité certains agents nominativement désignés pour dresser et signer les procès verbaux de la commission interne des marchés. Or, sur les cinq fonctionnaires cités, l'un a vu sa situation changer : désigné comme membre suppléant en 2004, il est désormais titulaire⁶. Quant à l'ingénieur général adjoint de la directrice de l'urbanisme, chargé des systèmes d'information et du contrôle de gestion, membre permanent de cette commission, il ne figure pas dans la liste des personnes habilitées à signer.

Proposition 2 : actualiser la délégation de signature pour tenir compte des modifications intervenues dans la composition de la commission interne des marchés.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique que l'arrêté de délégation de signature du 2 avril 2008 a pris en compte les modifications intervenues dans la composition de la commission interne des marchés.

Les procès-verbaux signés par les membres présents sont archivés au sein de chaque dossier de marché. Une meilleure traçabilité de ces réunions et avis pourrait être complétée par un registre spécifique tenu par le bureau des marchés.

Proposition 3 : mettre en place un registre spécifique des procès-verbaux et avis de la commission interne des marchés.

⁶ On relève que l'arrêté du Maire de Paris du 8 avril 2004 désigne un membre suppléant de la commission interne des marchés alors que l'arrêté signé par le secrétaire général de la Ville de Paris en date du 17 juin 2004 relatif à la composition de cette commission ne prévoit aucun membre suppléant.

1.1.2.3. Le bureau des affaires juridiques

La sous direction de l'aménagement dispose d'un bureau des affaires juridiques. Il a en charge l'analyse et la validation juridique des dossiers traités par les chefs de projet de la sous direction. Il est, d'une part, l'interlocuteur de la direction des affaires juridiques sur les contentieux nés de l'activité d'aménagement et, d'autre part, le conseil juridique des chefs de projet pour toutes les procédures réglementaires d'aménagement, les clauses de propriété intellectuelle, etc. Il est chargé de préparer tous les actes juridiques liés aux concessions d'aménagement. Il assiste accessoirement ces derniers en matière de marchés publics (mise en forme, suivi administratif, juridique et financier) et veille à la régularité de l'ensemble des procédures mises en œuvre dans la sous direction.

1.1.3. Un niveau de décision très centralisé

L'examen de la délégation de signature de la direction de l'urbanisme fait apparaître un niveau de décision partagé de manière identique entre les deux agents les plus élevés dans la hiérarchie administrative.

En effet, la directrice et le directeur adjoint sont les seuls fonctionnaires habilités par le Maire de Paris pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être réglementairement conclus sans formalité préalable en raison de leur montant (article 28 du code des marchés publics), lorsque les crédits sont prévus au budget*⁷ ». Ils sont également les seuls à signer les « *actes d'engagement des marchés et leur notification suite aux décisions de la commission d'appel d'offres* »⁸.

1.1.4. La nécessité d'outils partagés entre les services

Lors du lancement de l'audit, il avait été demandé à la direction de fournir les « documents de politique achat ou orientations définies en propre par la direction ». Les seuls documents transmis à l'Inspection générale sont des bilans d'activités du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion. Ces bilans qui contiennent uniquement des données chiffrées annuelles sur l'activité du bureau ne peuvent pas être considérés comme des éléments d'une politique achat de la direction.

En matière de procédure, il existe un guide de répartition des compétences entre le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion et la sous direction de l'aménagement. Un document étendu à l'ensemble des acteurs de la fonction achats serait sans doute utile.

En outre, si le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion diffuse un certain nombre de notes de la direction des affaires juridiques relatives aux marchés publics, cette diffusion n'est pas accompagnée d'une analyse même succincte mettant en exergue les points essentiels pour des agents dont le métier n'est pas lié à une expertise en matière de marchés publics et des achats.

⁷ Article 2 – 1 – 1.1 de l'arrêté de délégation de signature du Maire de Paris en date du 25 avril 2002.

⁸ Depuis un arrêté du 1^{er} décembre 2006, en cas d'empêchement de la directrice et du directeur adjoint, le sous directeur chargé de l'action foncière a la possibilité de signer des marchés.

Par ailleurs, les auditeurs ont constaté que la direction de l'urbanisme ne disposait pas d'un fichier commun et partagé par tous les agents permettant de suivre l'état d'avancement d'un dossier. En effet, lorsqu'une sous direction a transmis son projet de marché au bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, elle ignore ensuite le déroulement de la procédure.

Proposition 4 : mettre en place un fichier partagé par les agents de la direction permettant de suivre précisément le déroulement de la procédure des marchés.

Cette situation est regrettée à la fois par l'adjoint au chef du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, responsable des marchés et les services opérationnels. Elle s'explique en très grande partie par le manque de temps que la section marchés du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion peut consacrer aux fonctions de pilotage et d'accompagnement compte tenu de ses effectifs. En effet, cette section est composée de 2,4 agents équivalent temps plein⁹ dont seul le responsable détient une véritable expertise en marchés publics.

1.1.5. Une répartition des compétences à clarifier

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

Or, le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, en plus de ses attributions de contrôle et de pilotage, assure directement la passation de marchés. Il cumule à ce titre les fonctions de BCA et de CAM.

L'organisation de la fonction achats-marchés à la direction de l'urbanisme ne s'inscrit donc pas encore totalement dans le cadre général retenu pour la Ville de Paris. Il est nécessaire que la direction crée une entité qui exerce exclusivement les compétences dévolues à un BCA sans que des fonctions de CAM viennent perturber la logique d'une saine séparation entre prescripteur et contrôleur. La solution alternative consisterait à décharger le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion de ses compétences de CAM.

Proposition 5 : séparer les fonctions de prescripteur et de contrôleur en adaptant l'organisation cible de la Ville de Paris en matière d'achats et de marchés publics.

⁹ Cette entité est composée du responsable (agent de catégorie A), d'une chargée de mission et d'une adjointe administrative à temps partiel. Cette dernière est fonctionnellement partagée entre le secrétariat du chef du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion et le responsable de la fonction marchés.

Par ailleurs, des entretiens réalisés avec des cadres de la direction de l'urbanisme, il ressort que le bureau des affaires juridiques de la sous direction de l'aménagement est perçu par d'autres sous directions comme un interlocuteur majeur en matière de marchés publics. Si cette situation s'explique par le parcours professionnel du chef de bureau actuel qui dispose d'une compétence reconnue en matière juridique et plus particulièrement en marchés publics, elle attribue à ce bureau une compétence qui n'est pas la sienne. La direction de l'urbanisme dispose ainsi de deux experts en marchés publics : le chef du bureau des affaires juridiques et le chef de la section des marchés publics au sein du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion). Cette richesse ne doit toutefois pas conduire à privilégier le premier cité au détriment du second qui est, par l'arrêté de structure, le fonctionnaire pivot de la fonction achats-marchés.

1.2. Les compétences des acteurs cohérentes avec l'organisation achat

Afin d'appréhender la répartition des responsabilités en matière d'achat, un questionnaire a été envoyé par l'Inspection générale à chacun des agents identifié par la direction de l'urbanisme comme ayant une implication dans le processus des achats. La direction a identifié 94 agents répartis dans 9 services¹⁰.

Les destinataires du questionnaire se répartissent en 62 agents de catégorie A (66 %), 22 de catégorie B (23 %) et 10 de catégorie C (11 %). La sous direction de l'aménagement et la sous direction de l'action foncière représentent à elles seules 68 % de cet effectif.

48 agents sur 94 ont répondu soit un taux de réponse de 51 %.

Proportionnellement, ce sont les agents de catégorie C qui ont été les plus sensibilisés avec un taux de réponse élevé (70 %), suivis par ceux de catégorie A (56 %) et de catégorie B (27 %).

1.2.1. Une part de temps de travail globalement faible consacrée aux achats.

Les agents destinataires du questionnaire sont considérés par la direction de l'urbanisme comme impliqués dans la fonction achats-marchés. Or, quelle que soit la catégorie des agents (A, B et C), le temps consacré aux achats est faible¹¹.

En effet, 54 % des agents de la direction qui ont répondu déclarent consacrer 20 % au plus de leur activité aux achats. Comme l'ont déjà souligné les auditeurs, la fonction achats-marchés n'est effectivement pas le cœur de métier de cette direction.

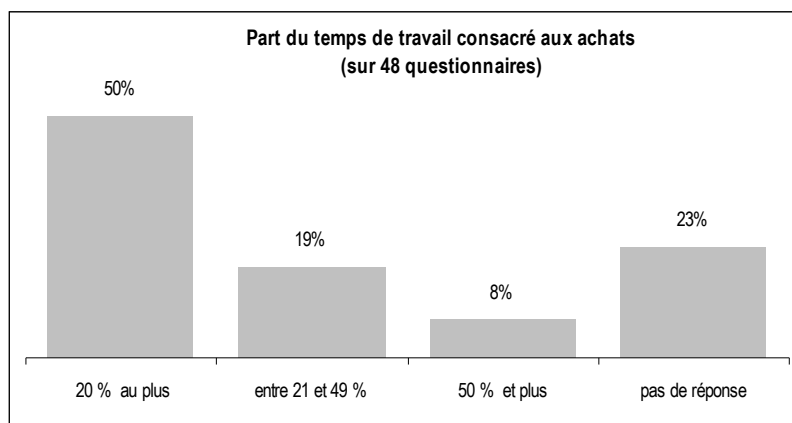
Cette faible implication doit être mise en regard avec le nombre très modeste d'agents de la direction qui exercent leur activité principalement dans le secteur achats-marchés.

En effet, seulement 4 agents (8 % des répondants) consacrent plus de 50 % de leur temps de travail à ce secteur. Parmi ceux-ci, deux agents de catégorie A déclarent travailler à 100 % sur ce segment d'activités, un troisième 50 %, le dernier, de catégorie C, à hauteur de 90 %.

¹⁰ Il s'agit de la direction, de la sous direction des études et règlements d'urbanisme (SDER), de la sous direction du permis de construire du paysage et de la rue (SDPCPR), du bureau des affaires juridiques de la sous direction de l'aménagement (SDA), des autres services de la SDA, du service d'intervention foncière de la sous direction des affaires foncières (SDAF), des autres services de la SDAF, du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion (BBMCG), du bureau des ressources humaines et de la logistique (BRHL).

¹¹ 80 % des répondants ont indiqué la part de temps de travail qu'ils consacrent à la fonction achats-marchés.

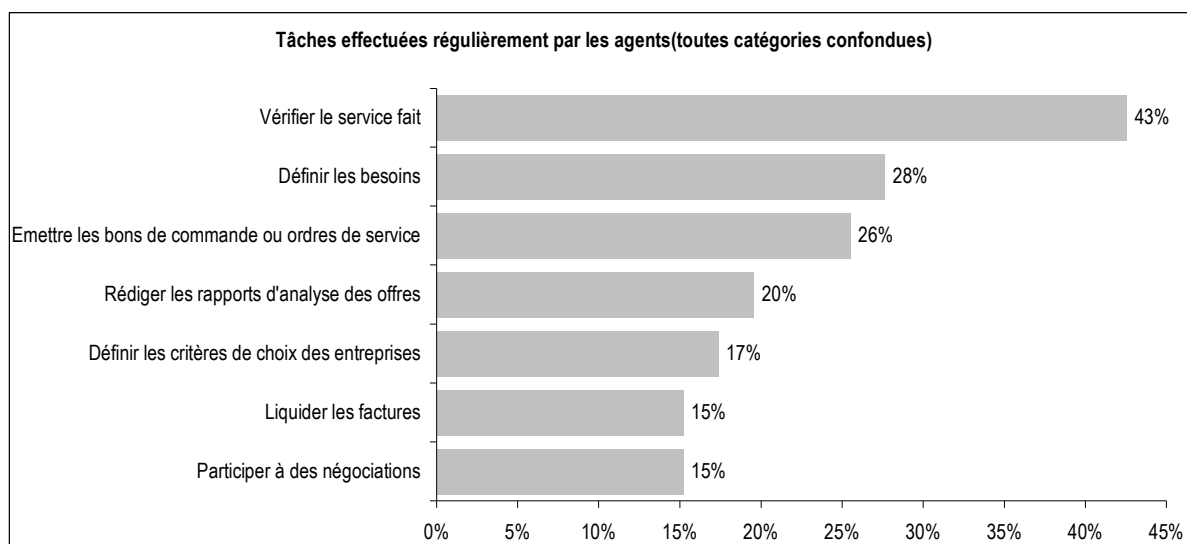
Ainsi, les compétences en matière de marchés publics et d'achats sont, au sein de la direction de l'urbanisme concentrées sur un réduit d'agents.



1.2.2. Des tâches exercées correspondant à la répartition des compétences

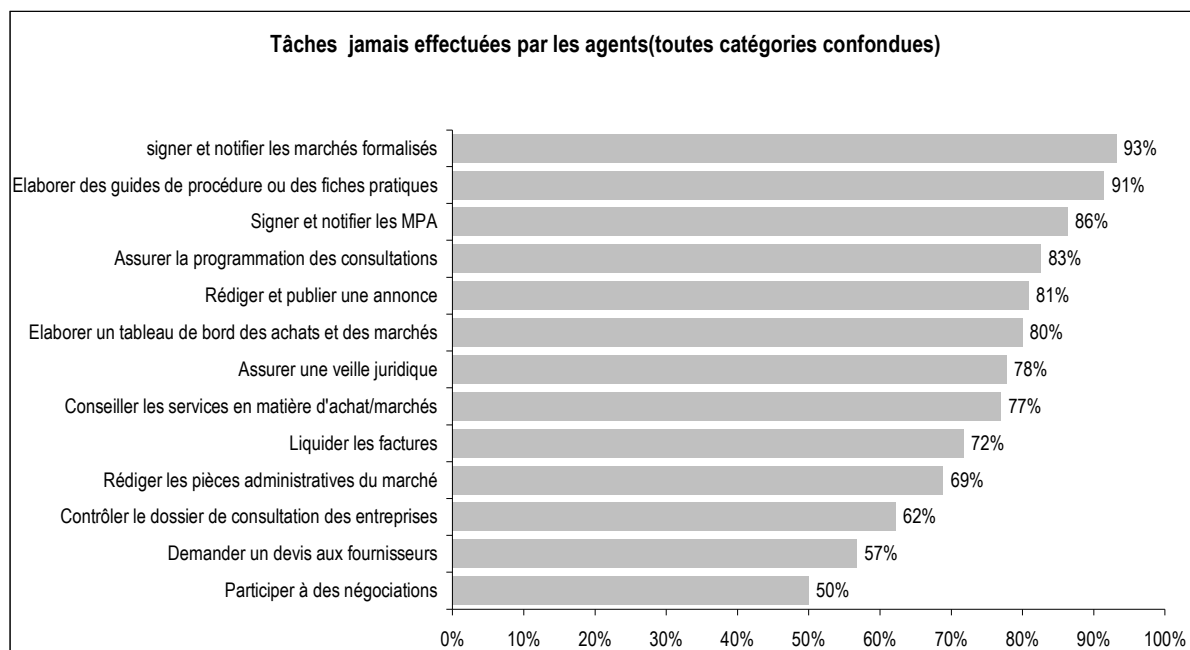
Le questionnaire invitait les agents à préciser, celles réalisées régulièrement ou, à l'opposé, celles jamais effectuées. 21 tâches avaient été recensées comme étant constitutives de la fonction achats-marchés.

Toutes catégories confondues, les répondants déclarent n'effectuer régulièrement que 7 activités spécifiques du processus achat sur les 21 prévues : vérifier le service fait (43 %), définir les besoins (31 %), rédiger les rapports d'analyse des offres (26 %), définir les critères de choix des entreprises (24 %), participer à des négociations (21 %), émettre des bons de commande (18 %), analyser les offres (17 %).



A l'opposé, les tâches jamais réalisées concernent un nombre plus important d'agents. Sur les 21 activités proposées, 13 ne sont en effet jamais réalisées par plus de la moitié des agents.

Compte tenu de la répartition des compétences au sein de la direction en matière d'achats et de marchés publics, il est normal que la signature des marchés, la rédaction et la publication des annonces figurent parmi les activités les moins exercées puisqu'elles sont concentrées sur quelques individus.



La comparaison des deux tableaux qui précèdent montre l'absence de prise en charge par la direction de l'urbanisme des fonctions de pilotage et de conseil aux services en matière d'achats-marchés.

Aucune de ces activités ne figure parmi celles effectuées régulièrement alors qu'elles sont très présentes parmi les tâches jamais réalisées. Ainsi, les agents déclarent ne jamais élaborer des guides de procédure (91 %), assurer la programmation des consultations (83 %), élaborer des tableaux de bord (80 %), assurer une veille juridique (78 %), conseiller les services (77 %).

Cette situation est cohérente avec l'organisation de la fonction achats-marchés de la direction de l'urbanisme qui fait reposer les fonctions de pilotage et de conseil sur seulement deux agents.

1.2.3. Une expertise fragile en matière d'achats-marchés

Le questionnaire invitait les agents à préciser les activités qui constituent leurs points forts et celles qu'ils ont des difficultés à réaliser.

1.2.3.1. Un effort de formation à développer en faveur des agents de catégorie A

Les activités dans le domaine des achats et des marchés pour lesquelles les agents de catégorie A se considèrent comme experts sont peu nombreuses. Il est vrai que, comme les auditeurs l'ont relevé précédemment, ce domaine d'activités, au demeurant mineur au sein de la direction de l'urbanisme, est concentré sur quelques cadres.

En effet, à l'exception de la définition des besoins (70 % des cadres estiment qu'il s'agit de leur point fort), le pourcentage d'agents de cette catégorie se déclarant experts est peu élevé : 55 % pour l'analyse des offres, 52 % pour la rédaction des rapports d'analyse des offres, 50 % pour la rédaction d'un cahier des clauses techniques particulières.

Par ailleurs, le nombre d'agents de catégorie A reconnaissent avoir des difficultés à réaliser certaines tâches.

34 % d'entre eux éprouvent des difficultés pour analyser les offres ou pour préparer et rédiger un cahier des clauses techniques particulières (CCTP), 33 % pour participer à des négociations ou pour définir les critères de choix des entreprises, 31 % pour contacter les fournisseurs pouvant potentiellement répondre aux consultations.

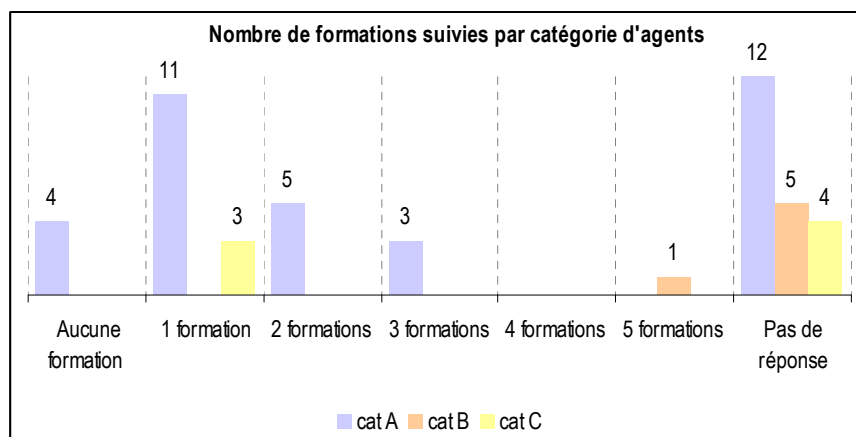
Ces pourcentages montrent que la direction doit engager, vis-à-vis de ces cadres, un effort de formation pour élever leur niveau d'expertise.

En effet, la formation en matière d'achats-marchés ne paraît pas être un enjeu : 42 % des agents n'ont en effet pas répondu aux questions relatives à la formation en matière d'achats-marchés.

Les agents ayant répondu appartiennent essentiellement à la catégorie A (82 % des répondants).

Sur 23 agents qui ont suivi au moins 1 formation, 19 sont des agents de catégorie A¹².

Au total 8 thèmes de formation sur les 13 proposés dans le questionnaire (62 %) n'ont attiré au plus qu'un agent.



Proposition 6 : améliorer le niveau d'expertise des agents de catégorie A dans la fonction achats-marchés en développant un programme de formation.

¹² 11 ont suivi 1 formation, 5 en ont suivi 2 et 3 en ont suivi 3.

1.2.3.2. Une expertise faible mais peu problématique des agents de catégorie B et C

Les activités pour lesquelles les agents de catégorie B et C se considèrent comme experts sont également peu nombreuses.

En effet, les points forts sont l'émission des bons de commande pour 56 % des agents de ces deux catégories, la vérification du service fait pour 50 %, la liquidation des factures et la définition des besoins respectivement pour 25 %.

Quant au pourcentage d'agents de catégorie B et C déclarant, éprouver des difficultés à réaliser certaines tâches, il est plus faible que celui constaté pour les agents de catégorie A. Par ailleurs, il concerne des tâches qui ne sont pas normalement dévolues aux agents de catégorie B et C.

Si 38 % ont des difficultés pour la définition des besoins, le pourcentage tombe à 14 % pour analyser les offres, pour demander un devis aux fournisseurs, pour définir les critères de choix, pour préparer et pour rédiger un CCTP.

2. LA CARTOGRAPHIE DES ACHATS DE LA DIRECTION

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme souligne qu'elle « *ne passe elle même que peu de marchés. Les supports contractuels des dépenses de la direction sont surtout des conventions d'aménagement et des transactions foncières, actes situés tous les deux hors le champ du présent audit. A peine plus de 1% des 400 M€ de dépenses annuelles en investissement et en fonctionnement sont dépensés au titre de marchés proprement dits* »

Cela étant, les auditeurs ont éprouvé des difficultés à élaborer une cartographie des achats et des marchés de la direction de l'urbanisme. Cette dernière ne dispose pas à ce jour d'outils permettant de réaliser une cartographie globale et complète. Elle n'est donc pas en mesure de retracer l'historique des achats qu'elle a réalisés ou de dresser une « photographie » de ceux-ci.

Le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion dispose d'une liste de l'ensemble des marchés ayant donné lieu à un numéro de marché par la direction de l'urbanisme, et pour laquelle il procède à des mises à jour partielles et très ponctuelles. Par ailleurs, chaque sous direction réalise son propre suivi pour les marchés qui la concerne

Comme cela a été souligné précédemment, il n'y a pas ou peu d'échanges de données formalisées entre les sous directions et le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion. Aucun outil n'a été mis en place à la direction pour permettre la centralisation des données au sein d'une même base et leur mise à jour régulière.

Sur la base des éléments fournis, les rapporteurs ont spécifiquement établi une base de données des marchés formalisés et notifiés entre 2004 et 2006. On dénombre 193 sur la période étudiée. L'Inspection générale n'ayant pas été en mesure de vérifier l'exactitude de toutes les données fournies, les chiffres présentés doivent être appréciés avec précaution.

Dans la suite du rapport, il faut préciser que tout marché alloti ayant un numéro de marché spécifique par lot, on entendra donc par marché tout lot attribué. Les sommes indiquées sont les montants maxima des marchés publics sur la durée totale d'exécution. L'année de rattachement est celle de la notification.

2.1. L'évolution des marchés en montant et en nombre : une activité irrégulière

L'activité de la direction auditée est dépendante de facteurs extérieurs qui expliquent les variations des volumes d'achats : les opportunités en matière immobilière, l'intervention d'acteurs multiples parfois non prévisibles en matière d'aménagement.

Evolution des marchés notifiés entre 2004 et 2006 :

	2004	2005	Evolution 2004/2005	2006	Evolution 2005/2006	Evolution 2004/2006
Montants HT	4 129 946	2 592 024	-37%	6 888 166	166%	67%
Nombre de marchés notifiés	68	53	-22%	72	36%	6%

La forte augmentation des montants notifiés en 2006 est due à un marché qui concerne le grand projet des Halles¹³ pour un montant de plus de 4,5 millions d'euros, soit les deux tiers des marchés notifiés cette année là. Sans ce marché, les montants notifiés en 2006 s'élèvent à 2 357 010 € HT.

Le tableau ci-après montre la baisse du montant moyen notifié entre 2004 et 2006. Compte tenu de son importance, le marché des Halles n'a pas été intégré dans ce tableau.

Evolution du montant moyen notifié par marché

<i>Hors marché des Halles</i>	2004	2005	2006	Total
montant moyen notifié HT	60 735	48 906	33 197	47 286
Nb de marchés	68	53	71	192

Le niveau élevé du montant moyen des marchés en 2004 s'explique par l'importance du nombre de marchés d'études préalables notifiés pour un montant moyen supérieur à celui constaté postérieurement. Par ailleurs, un marché d'assurance en responsabilité civile pour une durée de 5 ans a été également notifié cette année là, ainsi qu'un important marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage¹⁴.

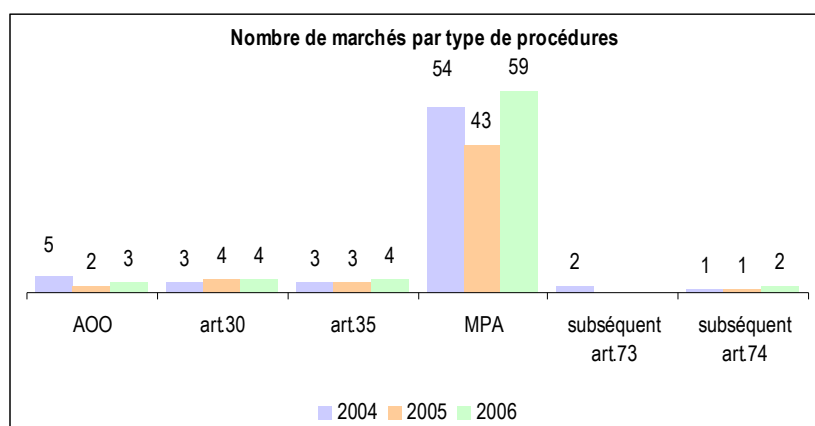
2.2. Les achats de la direction

2.2.1. Un recours majoritaire aux marchés à procédure adaptée

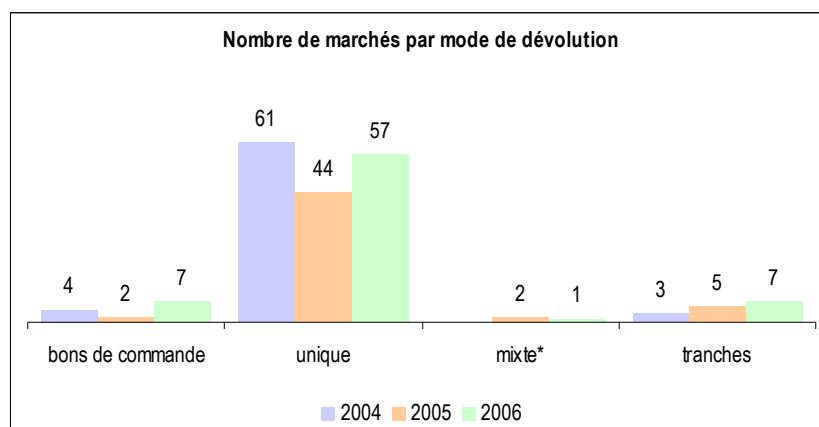
Comme le montre le graphique ci-après, la direction a recours de façon majoritaire et stable aux marchés à procédure adaptée de l'article 28 du code des marchés publics, soit 80% des marchés passés entre 2004 et 2006.

¹³ Marché subséquent art.74 à tranches de prestations intellectuelles

¹⁴ Marché subséquent art.73 à tranches de prestations intellectuelles concernant un projet d'aménagement du périmètre Paris Nord-Est



Les marchés uniques prédominent largement. Les marchés à commandes, à prix mixtes¹⁵ ou à tranches sont peu significatifs comme le montre le graphique suivant :



De façon générale on constate une baisse de la durée moyenne des marchés qui passe de 10 mois en 2004 à 7 mois en 2006. Cette baisse est principalement liée à la diminution de la durée moyenne des marchés à procédure adaptée qui passe de 7 à 4 mois.

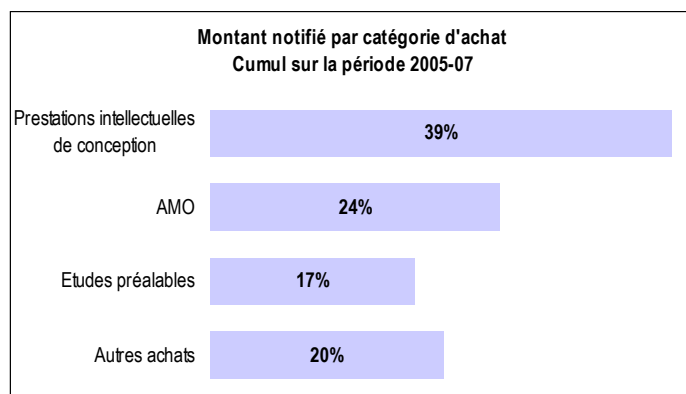
Evolution de la durée moyenne des marchés par type de procédure

	2004		2005		2006		Total	
	Durée moyenne (en mois)	Nb de marchés 2004	Durée moyenne (en mois)	Nb de marchés 2005	Durée moyenne (en mois)	Nb de marchés 2006	Durée moyenne (en mois)	Nb de marchés 2004 à 2006
AOO	20	5	21	2	27	3	23	10
art.30	6	3	19	4	11	4	12	11
art.35	30	3	12	3	5	4	14	10
MPA	7	54	6	43	4	59	6	156
subséquent art.73	17	2					17	
subséquent art.74	73	1	61	1	97	2	77	4
Total	10	68	9	53	7	72	9	193

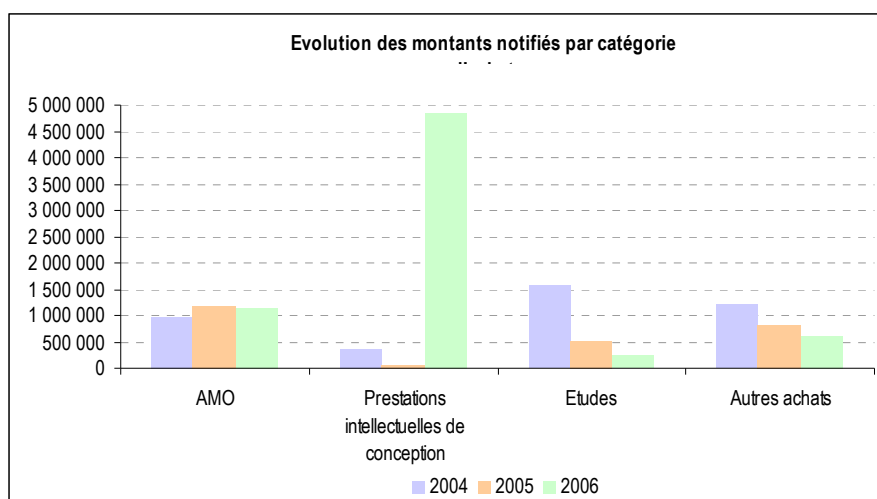
¹⁵ 1 prix unitaire et 1 prix forfaitaire / mode de dévolution à bons de commande et à tranches.

2.2.2. Les achats les plus représentatifs

Les trois catégories d'achat auxquelles la direction de l'urbanisme a le plus recours sont les prestations intellectuelles de conception, l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et les études préalables. Ces achats représentent 80% du total des montants notifiés sur les 3 années étudiées.



L'évolution de ces achats est représentée ci-après :



Comme précisé infra, on retrouve la baisse sensible des études entre 2004 et 2006, ainsi que la forte augmentation des prestations intellectuelles de conception due au marché des Halles.

2.2.3. La répartition des achats par sous direction.

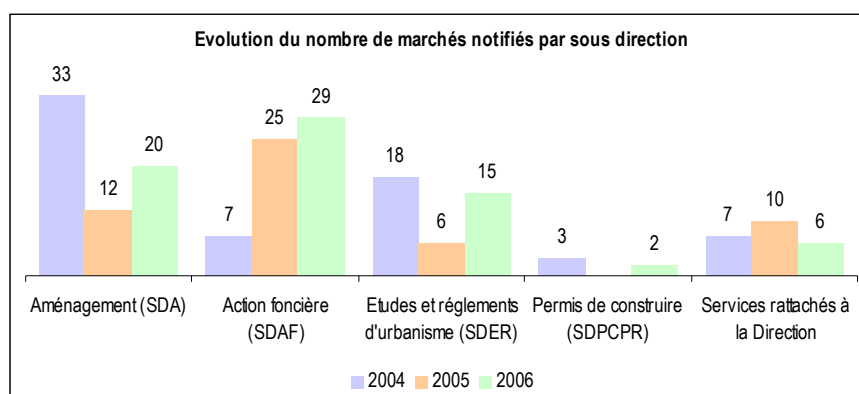
En termes de montants, la sous direction de l'aménagement (SDA) est la sous direction la plus acheteuse avec 68% des dépenses totales, puis vient la sous direction des études et des règlements d'urbanisme (SDER) avec 14% des dépenses totales.

En termes de nombres de procédures notifiées la sous direction de l'aménagement et la sous direction de l'action foncière ont passé un nombre quasi équivalent de marchés ce qui représente les deux tiers du total des marchés passés sur la période 2004 à 2006. La sous direction des études et des règlements d'urbanisme a passé 39 procédures entre 2004 et 2006, soit 20% du total.

Répartition du volume des achats par sous direction

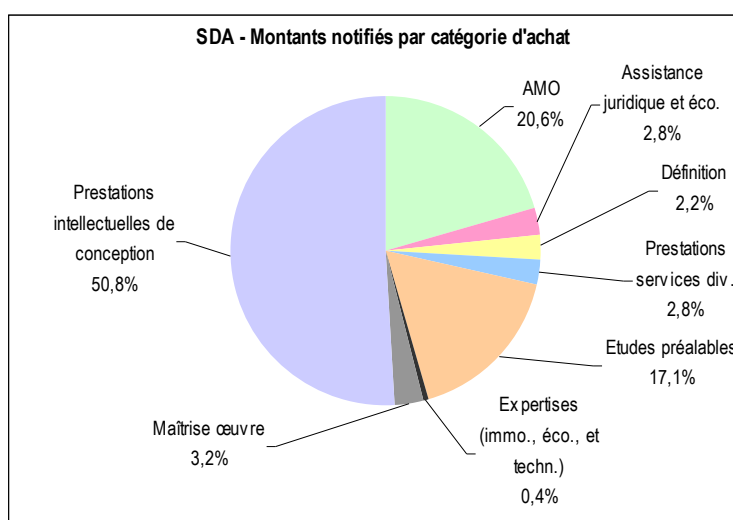
	Nombre de marchés notifiés entre 2004 et 2006 (en € HT)	en % du total	CUMUL des montants notifiés entre 2004 et 2006	en % du total
SDA	65	34%	9 301 823	68%
SDAF	61	32%	996 758	7%
SDER	39	20%	1 958 820	14%
SDPCPR	5	3%	399 958	3%
services rattachés à la Direction ⁽¹⁾	23	12%	952 778	7%
	193	100%	13 610 137	100%

(1) BBMCG / direction / MCC / SDAG



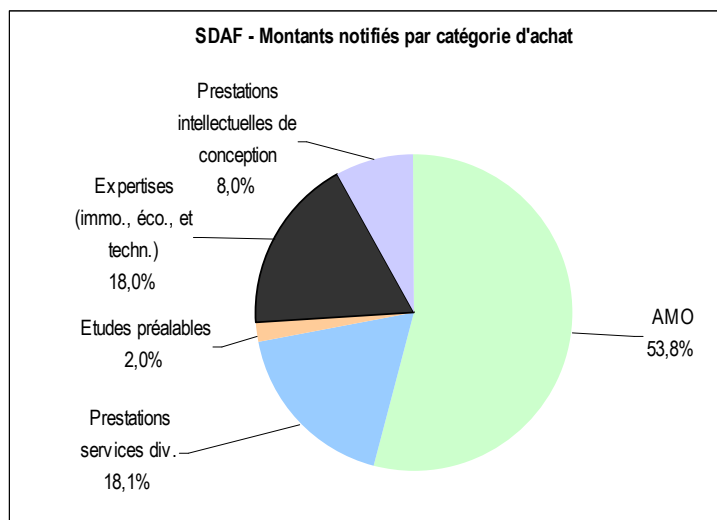
▪ **La sous direction de l'aménagement.**

Elle étudie et met en œuvre l'ensemble des opérations d'aménagement urbain du territoire parisien. Sur l'ensemble de la période, 51 % des montants notifiés sont des prestations intellectuelles de conception, principalement liées au projet des Halles. Les deux autres montants importants sont, pour 21 %, les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et, pour 17 %, les études préalables.



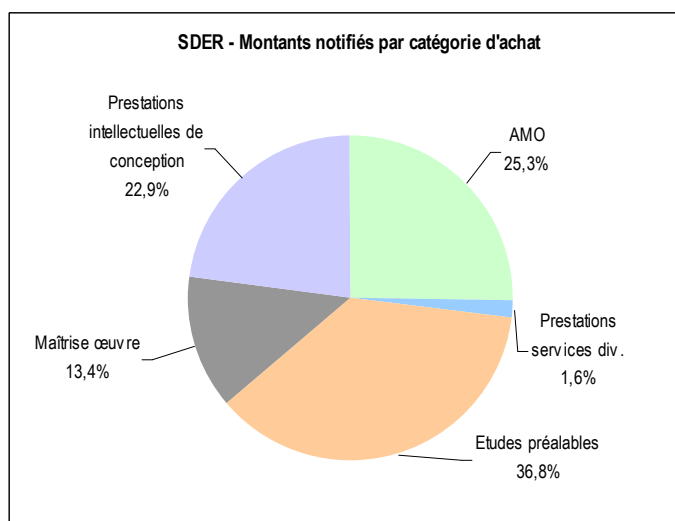
▪ **La sous direction de l'action foncière.**

Elle prépare et exécute l'action foncière de la Ville (évaluations, acquisitions, inventaires, vente). 54 % du montant notifié des marchés concerne les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et, dans une proportion équivalente (18 % du montant notifié), les expertises immobilières et les autres prestations de service¹⁶.



▪ **La sous direction des études et des règlements d'urbanisme.**

Elle conduit les études générales et met à jour et révisé le plan local d'urbanisme. A la différence des autres sous directions dont les achats sont concentrés à plus de 50 % sur une seule catégorie, ceux de la sous direction des études et des règlements d'urbanisme sont principalement répartis entre trois groupes : 37 % pour les études préalables, 25 % pour les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et 23 % pour les prestations intellectuelles de conception.



¹⁶ Deux marchés de 169 200 € HT et 190 610 € HT passés en 2005 augmentent la part de l'AMO par rapport aux autres achats de cette sous direction.

3. LE LANCEMENT DES PROCEDURES DE MARCHE

Afin d'apprécier le processus de passation des marchés de la direction de l'urbanisme, l'Inspection générale a examiné 27 dossiers de marchés publics (2 appels d'offres, 1 marché passé en application de l'article 30, 2 marchés subséquents, 1 marché négocié et 21 marchés à procédure adaptée). Chaque marché a été numéroté de 1 à 27.

Cet échantillon est globalement représentatif des marchés passés par la direction. En effet, tous les types de procédures utilisées par la direction auditée font partie de ce panel. Par ailleurs, la part, en pourcentage de l'ensemble, de chaque catégorie de procédure de marché figurant dans l'échantillon est très proche de celle constatée pour l'ensemble de la direction de l'urbanisme.

Il convient de souligner que les conclusions générales que l'on peut tirer de l'analyse des dossiers de marchés doivent être nuancées.

D'une part, il s'agit d'un échantillon constitué de 27 marchés représentant 14 % de l'ensemble des marchés de la direction de l'urbanisme. En l'absence d'un examen exhaustif, les observations formulées ne peuvent être considérées comme totalement généralisables à l'ensemble des marchés de la direction de l'urbanisme. Elles n'ont donc qu'une valeur relative.

D'autre part, cette analyse de 27 marchés est une photographie partielle sur la période auditée de 2004 à 2006. Elle ne permet pas d'apprécier les progrès réalisés par la direction de l'urbanisme sur une période plus longue. Il est exact que l'audit concentré sur une période de temps déterminé est par nature réducteur.

Cela étant, ces dossiers de marché, le plus souvent incomplets, appellent de nombreuses observations. Elles sont parfois la conséquence d'un manque de rigueur, d'une absence de relecture des pièces de marché voire d'une méconnaissance du code des marchés publics faisant courir à la Ville de Paris des risques juridiques non négligeables.

3.1. Une programmation difficile

L'Inspection générale n'a pas eu communication de document formel de programmation des achats de la direction de l'urbanisme. Il n'existe pas non plus de planning général des consultations.

L'aménagement urbain est un processus itératif qui implique une concertation. Cette dernière conduit souvent à la réalisation d'études non prévues. La programmation est donc, dans ce secteur d'activités, plus délicate à mettre en œuvre.

La sous direction de l'action foncière programme les cessions envisagées pour atteindre un objectif de chiffre d'affaires. Mais elle n'élabore aucun document de programmation des achats et des marchés découlant de cette planification (expertises immobilières, diagnostics environnementaux). La principale raison évoquée est qu'elle ne maîtrise pas la durée de réalisation et l'issue de ces cessions de plus en plus complexes.

Cette absence caractéristique de programmation, peut se traduire soit par des procédures passées dans l'urgence avec délais très resserrés soit au contraire par des procédures aux délais anormalement longs.

Ainsi pour le marché n° 1 relatif à une étude de pré faisabilité, la durée de passation du marché est inférieure à un mois : une publication au bulletin municipal officiel (BMO) du 17 décembre 2004, une date limite de remise des offres le 6 janvier 2005 et une réunion de la commission technique pour examiner les offres le 7 janvier 2005 soit le même jour que l'ouverture des plis par la commission interne des marchés, la notification au titulaire étant datée du 13 janvier.

Pour le marché n° 18 relatif à des prestations intellectuelles d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour un prototype, l'acte d'engagement est signé par la personne responsable du marché le même jour que celui d'ouverture des plis soit le lendemain de la date limite de remise des offres.

Pour le marché n° 13 concernant des prestations de services d'emballage, de protection et de transport de maquette pour une manifestation internationale annuelle, la direction de l'urbanisme a envoyé des lettres de consultation à trois entreprises le 18 février 2005 par fax (le 22 février par courrier) avec une date limite de remise des offres le 25 février. La proposition d'attribution du marché est signée par les membres de la commission interne des marchés ce même jour. Or, les dates de tenue de la manifestation internationale (du 8 au 11 mars 2005) ne pouvaient être ignorées de la direction de l'urbanisme. La précipitation dans laquelle ce marché a été passé n'est que la conséquence d'une absence de toute planification. Ces délais extrêmement courts de remise des offres avantagent le candidat qui réalise habituellement cette prestation.

Inversement, pour le marché n° 5 concernant des classeurs stockeurs automatiques, la notification au titulaire intervient le 22 décembre 2004 soit six mois après la date d'ouverture des plis (10 juin 2004). Cette longue période a obligé, avant la signature de l'acte d'engagement, le bureau du budget des marchés et du contrôle de gestion à demander au candidat par courrier du 3 décembre 2004 s'il maintenait le montant de son offre, le délai de 180 jours de validité étant expiré.

Si la programmation des achats de la direction de l'urbanisme peut s'avérer dans certains cas difficile¹⁷, ce constat ne justifie cependant pas une absence de planification pour l'ensemble de ses achats. L'urgence dans laquelle certaines procédures sont, de ce fait, conduites peut en effet être source d'irrégularités ou de manquements graves.

Proposition 7 : mettre en place une programmation des achats et établir des documents de planification des marchés.

3.2. Une anticipation imparfaite des conditions d'exécution de la prestation

Selon le code des marchés publics, « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avant tout appel à la concurrence ». La bonne évaluation des besoins est donc à la fois une exigence juridique et une condition essentielle pour que l'achat soit réalisé dans les meilleures conditions possibles.

¹⁷ Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme signale « qu'à quelques exceptions près...les achats-métiers concernés de la direction de l'urbanisme suivent et reflètent les calendriers décisionnels (et leurs aléas) des opérations d'aménagement et des opportunités foncières, les unes comme les autres très peu programmables ».

Dans l'échantillon de marchés examinés par l'Inspection générale, la définition du besoin, le périmètre et le calendrier de certains marchés ne semblent pas maîtrisés par la direction.

Ainsi, il est constaté une définition erronée du besoin dans le marché n° 13. En effet, la mission se décomposait, dans ses deux premières phases, en un démontage de la maquette sur un site de la Ville de Paris dans le 4ème arrondissement et au transport de la maquette de ce site vers les lieux de la manifestation dans le sud est de la France¹⁸. Or, comme le signale un candidat, « *la maquette étant actuellement en rénovation et extension d'éléments de maquette, celle-ci aura comme point de départ notre atelier - (département de la Mayenne)* ». Cette situation, ignorée des autres candidats, avantage singulièrement le candidat chez qui la maquette est actuellement en rénovation et à qui le marché a été attribué.

Pour le marché d'expertise immobilière n° 14, alors que les entreprises avaient remis leurs offres, la mission a été modifiée pour des raisons juridiques et financières. En effet, la direction de l'urbanisme indique que, finalement, les négociations devraient s'effectuer dans un premier temps avec l'occupant actuel alors que le dossier de consultation mentionnait la possibilité de négociations avec des investisseurs externes.

Pour certains marchés, l'avis d'appel public à concurrence et les lettres de consultation ou règlement de consultation prévoient une date de remise des prestations. Or, la notification du marché est intervenue à une date postérieure à celle-ci pour deux d'entre eux.

Pour le marché n° 14, la date de remise de l'expertise était prévue au plus tard le 17 mai. Or, comme le signale la direction de l'urbanisme, des négociations ont dû se poursuivre jusqu'au 25 juillet, le marché n'étant alors notifié qu'en septembre.

Pour le marché n° 26, la date de remise de l'expertise était prévue au plus tard le 19 juillet. Or, comme l'indique la direction de l'urbanisme, des négociations ont été plus longues que prévues et ont dû être menées jusqu'en juillet, le marché n'ayant alors été notifié qu'en septembre.

L'indication d'une date erronée de remise des prestations remet en cause directement la mise en concurrence des entreprises sur ces marchés

Proposition 8 : Eviter d'indiquer une date précise de remise des prestations dans l'avis d'appel public à concurrence et le règlement de consultation.

3.3. Une agrégation des besoins par unité fonctionnelle trop systématique

La direction de l'urbanisme procède toujours à une computation de ses besoins par unité fonctionnelle. L'aménagement urbain en tant qu'opération spécifique, nécessite une unité fonctionnelle. A la sous direction de l'action foncière, les expertises immobilières font l'objet de marchés à procédure adaptée passés par unité fonctionnelle c'est-à-dire par bien à expertiser.

Une réflexion sur un éventuel regroupement de besoins homogènes pourrait cependant être menée.

Ainsi, en matière d'aménagement urbain, certaines prestations techniques comme l'étude de la pollution des sols et les services de géomètre sont récurrentes et pourraient sans

¹⁸ Article 4 du cahier des clauses particulières.

doute être agrégées. Les réalisations de maquette constituent également une prestation récurrente.

Il pourrait être également envisagé de passer un marché à bons de commande alloti pour les expertises immobilières plutôt que d'opter pour une multitude de marchés à procédure adaptée, ce qui occasionnerait un gain de temps appréciable pour la sous direction de l'action foncière. Cette dernière a déjà conduit une réflexion approfondie sur ce thème, l'Inspection générale souscrivant à cette démarche volontaire.

Proposition 9 : réfléchir à la mise en place de marchés à bons de commande pour l'achat récurrent de certaines prestations.

3.4. Des procédures internes à la Ville de Paris globalement respectées

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

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

Ces procédures sont applicables depuis la date d'entrée en vigueur du code des marchés de l'année 2004. Sur la période d'audit¹⁹, elles diffèrent selon les seuils de 4 000 €, 10 000€ et 90 000€.

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

¹⁹ Par délibération des 11, 12 et 13 décembre 2006, le conseil de Paris ne fait plus référence qu'aux seuils fixés par le code des marchés publics, soit 4 000 € HT, 90 000 € HT et 210 000 € HT. En conséquence, depuis 2007, la publication est ainsi obligatoire dès 4 000 € HT, a minima sur le site paris.fr. Ce nouveau dispositif n'est toutefois pas applicable sur la période d'audit qui couvre les années 2004, 2005 et 2006.

**Procédures définies par la Ville de Paris applicables
aux marchés en procédure adaptée**

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

Les auditeurs ont souhaité vérifier le respect de ces règles.

Concernant les règles de publicité, les auditeurs ont constaté un seul manquement. En effet, le marché n° 15 d'expertise immobilière n'a fait l'objet d'aucune publicité, seules des lettres de consultation ont été envoyées à 6 entreprises. S'agissant d'un marché à procédure adaptée compris entre 10 000 et 90 000 € HT, la direction de l'urbanisme aurait dû effectuer une publicité minimale au BMO ou sur le site internet paris.fr.

Pour les marchés à procédure adaptée supérieurs à 90 000 € HT, les règles internes de la Ville de Paris imposent que la commission interne des marchés émette des propositions en matière d'attribution sur la base des rapports d'analyse rédigés par les services acheteurs. La décision d'attribution est prise par la personne responsable du marché après avis de cette commission.

Sur les 5 marchés à procédure adaptée supérieurs à 90 000 € HT examinés par l'Inspection générale, il apparaît que, pour 2 d'entre eux (marché n° 18 et marché n° 25 concernant des études juridiques), aucune proposition d'attribution par la commission interne des marchés ne figure au dossier et aucun autre document n'y fait référence.

Pour le marché n° 16 d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'étude de faisabilité de la modernisation d'un système d'information, le dossier comporte un rapport d'attribution signé de la directrice de l'urbanisme et non daté faisant référence à la commission interne des marchés. Mais il n'existe aucune proposition d'attribution en tant que telle de la commission interne des marchés signée par ses membres.

Les décisions d'attribution du marché par la personne responsable du marché sont souvent absentes des dossiers alors même que les procédures internes de la Ville de Paris

imposent une telle décision pour tout marché à procédure adaptée supérieur à 10 000 € HT. Ainsi, sur les 12 dossiers de marché à procédure adaptée supérieur à 10 000 € HT examinés, 5 ne comportent pas cette décision en tant que telle (marchés n° 5, 1, 14, 15 et 24) et un d'entre eux (marché n° 23) contient bien un rapport d'attribution de la personne responsable du marché mais celui-ci n'est ni daté ni signé.

On signalera par ailleurs que sur les 27 dossiers de marchés examinés, aucune remarque particulière n'est à formuler sur le choix de la procédure excepté pour le marché n° 27 concernant la mise au point d'un CD. En effet, en 2004, ce marché négocié sans publicité et sans mise en concurrence pour unicité de prestataire (article 35 III 4° du code des marchés publics) a été passé sans délibération du conseil de Paris.

3.5. La mise en concurrence et la publicité

Sur les marchés examinés, de rares avis d'appel public à la concurrence comportent des imperfections formelles.

Ainsi la publication au bulletin municipal officiel (BMO) de l'avis d'appel public à la concurrence concernant le marché n° 1 ne mentionne pas l'heure limite de dépôt des offres et comporte, pour la date limite de dépôt des offres, une erreur sur l'année (6 janvier 2004 au lieu de 6 janvier 2005). De même la publication au BMO du marché n° 5 n'indique pas non plus l'heure limite de dépôt des offres.

Pour le marché n° 17 d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour une expertise technico-économique, le délai d'exécution mentionné dans l'avis d'appel public à la concurrence est incohérent avec celui indiqué dans le dossier de consultation des entreprises. C'est une entreprise candidate qui le fait d'ailleurs remarquer par courriel à la direction de l'urbanisme.

Dans un cas, les règles de publicité n'ont pas été totalement respectées.

Ainsi, le marché n° 1 a fait l'objet d'une publicité au BMO et sur le site internet de la Ville de Paris. Or, le code des marchés publics impose, pour les marchés à procédure adaptée de plus de 90 000 € HT, une publicité au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales. En outre, la Ville de Paris impose a minima une publicité au BMO, au BOAMP et sur le site internet de la Ville.

3.6. Une rédaction perfectible des dossiers de consultation des entreprises

3.6.1. Quelques imperfections formelles

Sur les marchés examinés, certaines imperfections ont été relevées. Elles sont néanmoins formelles.

Ainsi le règlement de consultation du marché n° 14 renvoie dans son article 10-2 « examen des offres » à un autre article du règlement de consultation, l'article 6-4, qui en fait n'existe pas. L'article 4 alinéa 2 du cahier des clauses particulières de ce même marché renvoie, pour les opérations de réception et de vérification par la personne publique, à l'article 15 alors que c'est l'article 8 qui traite ce sujet.

L'acte d'engagement du marché n° 19 prévoit une durée de validité des offres de 150 jours alors que le règlement de consultation et l'avis d'appel public à concurrence mentionnent une durée de 120 jours.

3.6.2. Une demande non conforme de documents aux candidats

L'article 45 du code des marchés publics de 2004 dispose qu'à l'appui des candidatures, la personne responsable du marché ne peut exiger « *que des renseignements permettant d'évaluer les capacités professionnelles, techniques et financières du candidat ... La liste de ces renseignements et documents est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie* ». Le code, dans sa version 2006, reprend les mêmes dispositions²⁰. Au titre du code 2004, un arrêté du 26 février 2004 a fixé la liste des renseignements et/ou documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics. Au titre du code dans sa version 2006, un arrêté du 28 août 2006 a fixé cette liste.

Conformément à une jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 13 novembre 2002 OPHLM de la communauté urbaine du Mans), la liste des documents doit être interprétée de manière très stricte sans qu'il soit possible d'y ajouter des sujétions supplémentaires ou de prévoir des sujétions moindres²¹.

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

A l'appui des candidatures, la direction de l'urbanisme a exigé pour le marché n° 23 un certain nombre de renseignements ne respectant pas les prescriptions du code des marchés. En effet, l'article 6.1.3 « *Contenu des dossiers de présentation des candidatures* » du règlement de consultation stipule : « *Le dossier de présentation de chaque candidature doit obligatoirement comprendre les pièces suivantes : 1 – une lettre de candidature 2- une liste de références :*

- *Références significatives en matière de management de projet informatique (objet, client, calendrier, montant du marché ...), en soulignant ceux intégrant des données ayant des dimensions géographiques ou temporelles ;*
- *Références significatives en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, soulignant plus particulièrement celles se rapportant à des phases de spécifications, de reprise de données et de tests ;*
- *Compétences en matière de droit de l'urbanisme, droit foncier, droit des collectivités territoriales ;*
- *Connaissances en matière de gestion du patrimoine immobilier ... ».*

Or, en matière de références²², l'arrêté de 2004 précise que l'acheteur public ne peut demander qu'une « *présentation d'une liste des principales fournitures ou des principaux services fournis au cours des trois dernières années ou présentation d'une liste de travaux en cours d'exécution ou exécutés au cours des cinq dernières années, indiquant notamment le montant, la date et le destinataire public ou privé* » et l'« *indication des titres d'études et/ou*

²⁰ L'article 45 du code des marchés publics de 2006 reprend une formulation semblable : « le pouvoir adjudicateur ne peut exiger des candidats que des renseignements ou documents permettant d'évaluer leur expérience, leurs capacités professionnelles, techniques et financières ainsi que des documents relatifs aux pouvoirs des personnes habilitées à les engager ... La liste de ces renseignements et documents est fixée par arrêté du ministre de l'économie »

²¹ Tribunal administratif de Lyon, ord. 28 février 2003, Société régionale de construction Floriot.

²² Hors certificats de qualification également mentionnés par l'arrêté.

de l'expérience professionnelle du ou des responsables et des exécutants de la prestation de service envisagée».

De la même manière, la direction de l'urbanisme a exigé pour les marchés n° 12 et 17 dans leur règlement de consultation à l'article 10-1 « Examen des candidatures » des références, compétences et connaissances dépassant largement le cadre de l'article 1 de l'arrêté de 2004²³.

4. LE PROCESSUS DE SELECTION DES OFFRES

4.1. Une faible traçabilité des consultations

Les dossiers de marché examinés par l'Inspection générale sont apparus très souvent incomplets.

A cet égard, les auditeurs rappellent que l'absence de traçabilité avait déjà été observée et critiquée par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France dans son rapport d'observations définitives sur les conditions de passation des marchés publics de la Ville de Paris (1994-1998) remis le 31 décembre 2003.

Ainsi le registre de remise des offres est absent des dossiers des marchés n° 14, 12, 2. Pour ce dernier marché, il est à noter que le dossier comporte bien un registre de retrait des dossiers de consultation mais le candidat, futur titulaire du marché, n'y est pas mentionné.

Si le registre de remise des offres figure bien au dossier de certains marchés, il n'est toutefois pas rempli avec toute la rigueur nécessaire. Ainsi l'heure de dépôt de l'offre n'est pas précisée dans le dossier du marché n° 23. Le registre du marché n° 9 concernant des prestations intellectuelles d'études relatives au périphérique n'est pas daté et ne récapitule pas le nombre d'offres remises dans les délais et hors délai.

Deux dossiers ne contiennent aucun procès verbal d'ouverture des plis (marché n° 1 et marché n° 18).

Dans d'autres cas, des dossiers ne comportent que l'annexe au procès verbal d'ouverture des plis. Il n'y a donc aucune traçabilité des membres présents à la commission interne des marchés et aucune signature n'atteste ce procès verbal. Tel est le cas pour 4 marchés n° 12, n° 16, n° 24 (prestations intellectuelles en vue de l'élaboration d'une étude d'impact) et n° 25.

Parfois, les dossiers de marché ne permettent pas un suivi précis du déroulement de la consultation.

Concernant le marché n° 1, le rapport d'analyse des offres fait état de deux réunions d'une commission technique sans qu'aucune pièce à leur sujet ne figure au dossier.

Dans les marchés n° 1 et 17, les lettres de rejet aux candidats non retenus ne figurent pas au dossier.

Enfin, il convient de noter l'absence fréquente de date sur les documents de marchés ce qui nuit à la traçabilité des consultations (absence de dates sur les actes d'engagement qu'il

²³ A titre d'exemple, pour le marché n° 17, il était demandé, entre autres, aux candidats de faire connaître « leurs connaissances économiques du domaine ferroviaire SNCF/RFF » pour le marché n° 12 « leurs connaissances de la profession notariale ».

s'agisse du titulaire ou de la personne responsable des marchés, sur les rapports d'analyse des offres et décisions d'attribution).

4.2. Une cohérence et une précision des procès verbaux d'ouverture des plis à parfaire

Outre l'absence ou l'état parcellaire des procès verbaux d'ouverture des plis, des erreurs ont été relevées dans leur contenu.

Concernant l'appel d'offres n° 21 concernant des prestations intellectuelles de maîtrise d'œuvre urbaine, le procès verbal d'ouverture des plis indique comme date d'envoi à la publication le 9 septembre 2005 au lieu de 10 mars 2005. De même, pour le marché n° 17, le procès verbal d'ouverture des plis mentionne comme date limite de réception des offres le 28 octobre 2005 au lieu du 24 octobre comme le prévoit le règlement de consultation.

Dans certains cas, le procès verbal d'ouverture des plis n'est pas cohérent avec sa propre annexe. Ainsi, pour le marché n° 23, il indique 8 plis admis alors que son annexe n'en mentionne que 7. Pour le marché n°19, il en indique 17 et son annexe 16.

Le cas du marché n° 12 est plus préoccupant : le procès verbal d'ouverture des plis fait état de 11 candidatures dont une rejetée alors que le rapport d'attribution mentionne 12 candidatures dont aucune n'a été jugée irrecevable. Au stade de l'examen des offres, on note dans le rapport d'attribution : « une offre a été refusée pour non-conformité à l'objet du marché ». Le tableau figurant dans le rapport d'attribution permet en effet de dénombrer 11 entreprises candidates dont une ne figure pas dans le procès verbal d'ouverture des plis.

4.3. Une maîtrise incomplète de la négociation

Par note du 2 février 2005, le secrétaire général de la Ville de Paris indiquait que : « à chaque fois que le code des marchés publics le permet, et en particulier pour tous les marchés en procédure adaptée (article 28), à procédure allégée (article 30) et pour tous les marchés négociés (article 35), une négociation devra être engagée... ».

Cette recommandation était accompagnée d'un certain nombre de règles à mettre en oeuvre par les directions afin de respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, de confidentialité, de traçabilité et d'intangibilité des offres.

L'examen des dossiers de marchés a montré que la direction de l'urbanisme avait, dans certains cas, procédé à une négociation.

Les négociations avec les candidats ne font pas toujours l'objet de compte rendu. C'est le cas pour le marché n° 26 : les deux candidats ont été auditionnés mais le dossier de marché ne permet de connaître ni la date des auditions, ni leur contenu. Aucun procès verbal des auditions des candidats par le jury prévu au marché n° 12 n'est présent au dossier du marché, seul un avis général par candidat est mentionné au rapport d'analyse des offres.

<i>Proposition 10 : assurer une traçabilité complète de la phase de négociation</i>
--

En outre, comme l'indique la note précitée du secrétaire général de février 2005, « les candidats sont informés dans la lettre de consultation ou le règlement de consultation...des conditions dans lesquelles la négociation se déroulera ». Dans les cas où des négociations ont été conduites par la direction de l'urbanisme, les règlements de consultation des marchés

concernés ne comportaient aucune disposition organisant la négociation pour respecter le principe de transparence de la procédure.

Ainsi, les règlements de consultation des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage n° 12 et 23 n'expliquent pas le déroulement exact de sélection des candidats. Ils se bornent à donner les critères de jugement des offres alors qu'est prévue, à l'issue d'une analyse des offres écrites des candidats, une audition devant un jury des meilleurs candidats et que ce jury doit établir le classement final des offres.

Proposition 11 : inscrire dans le règlement de consultation les conditions précises de la négociation si elle est prévue.

Par ailleurs, en l'absence de dispositions spécifiques dans les règlements de consultation, certaines négociations ont été maladroitement conduites. Très imparfaitement maîtrisées, ces dernières sont susceptibles de faire courir des risques juridiques à la Ville de Paris. En effet, ces négociations auraient dû être menées avec tous les candidats en l'absence de dispositions contraires dans les règlements de consultation. Le fait de négocier avec un ou quelques candidats retenus après analyse des offres constitue une rupture d'égalité des candidats dès lors que cette procédure n'est pas prévue au règlement de consultation. La négociation aurait dû concerner tous les candidats dont l'offre avait été jugée conforme et le choix du titulaire aurait dû intervenir après ces négociations et les nouvelles propositions des candidats qui en auraient découlé.

Ainsi, dans le marché n° 12, après avoir classé les offres des candidats en appliquant les critères de jugement prévues dans le règlement de consultation, la direction négocie avec seulement les 6 premiers candidats sur 12.

Il en est de même pour les marchés n° 23 et 25. En effet, la négociation a été conduite avec un seul candidat.

Il serait sans doute utile que la direction de l'urbanisme prévoit dans ses règlements de consultation la possibilité de n'engager la négociation qu'après d'un nombre réduit de candidats (par exemple avec les trois candidats les mieux notés). Cette disposition offre l'avantage de limiter le temps de travail des agents consacré à la négociation et de le concentrer ainsi sur les offres les plus pertinentes. En outre, par son annonce, elle peut inciter les candidats à formuler dès le début des offres intéressantes afin de pouvoir participer à la phase de négociation.

Proposition 12 : ouvrir, dans le règlement de consultation, les possibilités de négociation à un nombre réduit de candidats.

4.4. L'analyse des offres et le choix du titulaire

4.4.1. Des erreurs formelles constatées dans certaines propositions d'attribution

Les auditeurs ont relevé des erreurs matérielles ou formelles dans certaines propositions d'attribution.

Dans le dossier de marché n° 24, une annotation de la directrice de l'urbanisme « accord sur la proposition » signée et datée par elle du 20 septembre 2006 figure sur le rapport à la

personne responsable du marché. Or, l'acte d'engagement de ce marché est signé par la directrice en date du 19 septembre 2006.

La proposition d'attribution du marché n° 14 comporte tout d'abord une erreur sur le délai minimum de maintien de l'offre du candidat (120 jours alors que le règlement de consultation mentionne 180 jours). Ensuite, sur le rappel de la procédure, les dates ne sont pas mentionnées. Les paragraphes concernant le déroulement de la procédure apparaissent comme « un texte à trous » (« ouverture des plis : le... 2005, il a été procédé à l'ouverture des plis ... »). Les éléments « date limite de réception des offres », « nombre d'offres » et « tableau des offres » se sont pas renseignés. Il en est de même pour la partie IV (analyse des offres) où les points « rappel des critères d'analyse prévus dans le RC » et « analyse des offres de chaque candidat » ne sont pas remplis. La suite de la proposition d'attribution relate les négociations avec les candidats. Cette proposition d'attribution est néanmoins signée par l'adjoint au chef de bureau du budget des marchés et du contrôle de gestion (sans date), par le sous directeur de l'administration générale le 9 septembre 2005 et par le directeur adjoint de l'urbanisme en tant que président de la commission le 25 août 2005.

4.4.2. Des références inappropriées à des marchés précédents

Dans l'analyse des offres de deux marchés à procédure adaptée, la direction de l'urbanisme fait référence à des marchés antérieurs passés avec un candidat.

Pour le marché n° 3 concernant des travaux de fourniture et de pose de rondelles pour le marquage au sol, la décision de l'autorité habilitée rejette l'offre d'un soumissionnaire au motif d'une incohérence des prix « laissant supposer un recours à des matériaux non conformes aux stipulations du cahier des clauses techniques particulières, supposition confirmée lors de l'exécution du marché précédent ». La direction de l'urbanisme ne peut, pour écarter un candidat, se fonder sur des suppositions et faire référence au marché précédent. Elle aurait dû demander au candidat des précisions sur les matériaux choisis afin de s'assurer que ceux-ci n'étaient effectivement pas conformes.

Concernant le marché d'expertise immobilière n° 20, une première consultation n'avait obtenu qu'une seule réponse. Du fait de cette candidature unique, une nouvelle consultation est relancée. Toutefois, seul le même cabinet d'expertise a répondu. La direction de l'urbanisme décide alors d'attribuer le marché à ce cabinet notamment au motif que ce cabinet avait « réalisé depuis lors avec satisfaction plusieurs expertises pour la Ville de Paris ». La direction ne peut arguer de précédentes expertises réalisées par ce cabinet pour la Ville de Paris pour attribuer le marché. Elle aurait dû procéder à un examen de l'offre selon les critères prévus dans la lettre de consultation.

4.4.3. L'attribution non conforme d'un marché

Dans le cas du marché n° 13, les critères de jugement des offres étaient les références du candidat d'une part et le prix des prestations d'autre part.

S'agissant du prix des prestations, chaque candidat devait remplir un bordereau de prix unitaire comportant une décomposition précise des différents prix propres à chaque prestation. Or, l'offre du candidat retenu est constituée du seul document de bordereau des prix unitaires sans décomposition. Seul le prix global et forfaitaire y figure et est mentionné simplement le nombre d'heures consacré au démontage, montage et palettisation.

Quant aux références, la lettre de consultation précisait qu'elles devaient être notamment appuyées par un certificat émanant du client. Or les références de ce candidat sont inexistantes sous la forme demandée par la direction de l'urbanisme. Certes, le dossier de ce candidat comporte bien une attestation d'un prestataire, mais celle-ci est arrivée au bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion le 1^{er} mars après la signature de l'acte d'engagement par la personne responsable du marché.

Dans ces conditions, la direction de l'urbanisme n'aurait pas dû attribuer ce marché d'un faible montant (5 230 € HT) au candidat retenu car les pièces demandées n'étaient pas conformes.

Cela étant, les auditeurs ont par ailleurs eu connaissance d'échanges de courriels attestant le souhait d'attribuer le marché à ce candidat qui assurait ses prestations depuis plusieurs années²⁴.

4.4.4. Le recours à la notion d'offres anormalement basses

Le rapport d'analyse du marché n° 19 fait état de 4 offres anormalement basses au regard de l'estimation administrative et précise « *ces faibles montants sont la conséquence de délais d'exécution sous-estimés* ».

Or, le code des marchés publics permet à l'acheteur d'exclure des offres qualifiées d'anormalement basses. Préalablement à cette qualification, la direction de l'urbanisme aurait dû interroger les quatre candidats notamment sur leurs délais d'exécution afin de s'assurer que ceux-ci étaient incompatibles avec les prestations à exécuter et rejeter lesdites offres.

Le fait de qualifier des offres d'anormalement basses doit exclure toute notation des ces offres. Celles-ci doivent être éliminées. Or, dans ce marché, ces quatre offres obtiennent la note maximale pour le critère prix.

<p><i>Proposition 13 : exclure de la notation les offres déclarées anormalement basses</i></p>

²⁴ Les auditeurs rappellent que ce marché a déjà fait l'objet d'une observation (page 21 du présent rapport).

4.4.5. Des méthodes de notation perfectibles

4.4.5.1. L'absence de notation des offres selon le critère prix

Dans le marché n° 24, les offres sont simplement analysées selon le critère prix alors qu'elles sont notées selon les autres critères prévus à la consultation. Aucune notation ni même classement n'est attribué aux offres selon le critère prix.

Pour d'autres marchés, les offres sont simplement classées selon le critère prix alors qu'elles sont notées pour les autres critères. C'est le cas du marché de maîtrise d'œuvre urbaine n° 6 et du marché n° 7 concernant une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur un grand projet de renouvellement urbain. Pour ce dernier, l'analyse selon le critère prix est succincte puisque l'unique commentaire apporté pour chacune des offres est « *cette offre est financièrement acceptable et conforme* » et aucune explication ne justifie le classement choisi.

A partir du moment où la personne responsable du marché prend l'option d'une notation, il est souhaitable que la méthode choisie soit uniforme pour tous les critères.

Proposition 14 : adopter une méthode homogène de notation pour tous les critères.

4.4.5.2. Une méthode de notation parfois peu claire

La notation des candidats selon les critères prévus au marché apparaît parfois peu claire.

Pour le marché n° 9, le rapport de la commission d'appel d'offres ne précise pas sur combien est noté chaque critère. Par ailleurs, le calcul des notes pondérées manque de clarté. Ainsi, ce marché prévoyait 5 critères différents : 3 pondérés à 25%, un à 15% et un à 10 %. Au lieu de multiplier les notes par la pondération fixée pour chaque critère, les notes des critères à 25 % sont restées inchangées et les 2 autres notes ont été alors modifiées proportionnellement à la pondération du critère sans explication de la formule de calcul (qui reste au demeurant exacte).

Dans trois autres marchés (n° 19, 12 et 16), la pondération des critères est également intégrée à la notation des candidats ce qui nuit à la lisibilité de la notation.

Proposition 15 : indiquer clairement dans l'analyse des offres, l'échelle de notation utilisée et bien dissocier la notation des offres de la pondération des critères.

4.4.5.3. Une échelle de notation parfois discutable

Dans le marché n° 24, 3 critères d'analyse étaient prévus par ordre décroissant d'importance : les références et moyens affectés à la mission (critère n° 1), la méthode (critère n°2) et l'offre économique (critère n°3). Sur les deux premiers critères, les offres étaient notées selon l'échelle suivante : 0 = ne répond pas au critère, 1 = répond imparfaitement au critère, 2 = répond au critère de manière satisfaisante.

L'utilisation de la note « 0 » dans l'échelle des notations est discutable. En effet, cette note doit correspondre à des offres inappropriées ou inacceptables. Or, lorsqu'une offre présente un tel caractère, elle doit être rejetée et ne fait donc pas l'objet d'une notation. Pour les offres conformes et acceptables, il convient, afin d'éviter toute confusion, de les noter à partir d'une échelle démarrant à la note 1.

Proposition 16 : ne pas démarrer les échelles de notation à la note « zéro ».

Dans le marché n° 19, 3 critères pondérés d'analyse sont prévus et notés sur 3. Pour le critère prix, le rapport d'analyse des offres précise qu'il a été décidé de donner la note de 3/3 à toutes les offres inférieures à l'estimation administrative maximale. Ce système de notation est inopérant dans la sélection des offres car il attribue à 13 candidats sur les 16 admis la note de 3/3 ne permettant pas ainsi une sélection selon le critère prix. Il est par ailleurs très critiquable sur le fond car il attribue une même note à des candidats dont le montant des offres est très éloigné : les offres s'étagent de 9 017 € à 3 647 € soit un écart de 147 %.

Proposition 17 : veiller à ce que le système de notation choisi aboutisse à une réelle sélection des offres.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES PROPOSITIONS

ORGANISATION

- 1 Modification de la composition de la commission interne des marchés d'attribution pour les marchés passés en la forme adaptée.
- 2 Actualisation de la délégation de signature afin de tenir compte des modifications intervenues dans la composition de la commission interne des marchés.
- 3 Mise en place d'un registre spécifique des procès verbaux et avis de la commission interne des marchés.
- 4 Mise en place d'un fichier partagé de suivi du déroulement des procédures de passation des marchés de la direction.
- 5 Séparation des fonctions de prescripteur et de contrôleur et adoption de l'organisation cible de la Ville de Paris en matière d'achat.
- 6 Développement d'un programme de formation pour renforcer le niveau d'expertise des agents de catégorie A impliqués dans la fonction achats - marchés.

- 7 Mise en place d'une programmation des achats et élaboration des documents de planification des marchés.
- 8 Recours limité à l'indication d'une date précise de remise des prestations dans l'AAPC et le règlement de la consultation.
- 9 Conduite d'une réflexion sur la mise en place de marchés à bon de commande pour l'achat de prestations récurrentes.
- 10 Traçabilité de la phase de négociation.
- 11 Description précise des conditions de la négociation dans le règlement de la consultation.
- 12 Indication dans le règlement de la consultation du nombre de candidats avec lesquels la direction souhaite négocier.

PASSATION DES MARCHES

ANALYSE DES OFFRES

- 13 Exclusion des offres anormalement basses de la notation des offres.
- 14 Adoption d'une méthode homogène de notation des offres pour l'ensemble des critères de sélection des offres.
- 15 Indication dans le rapport d'analyse des offres de l'échelle de notation utilisée et distinction entre notation des offres et pondération des critères.
- 16 Elaboration d'échelles de notation avec une note minimale différente de «zéro ».
- 17 Elaboration d'un système de notation conduisant à une réelle sélection des offres.

GLOSSAIRE

Ce glossaire n'a pour but que de préciser certains termes ou sigles utilisés dans le rapport. Il n'a pas de prétention juridique.

A.A.P.C.	Avis d'Appel Public à la Concurrence	L'ensemble des informations inséré dans un support de publication qui permet de mettre en concurrence des candidats (adresse de la Ville, objet du marché, délai de remise de l'offre, critères, ...).
A.O.	Appel d'Offres	Procédure qui permet d'attribuer un marché public à un titulaire sans négociation après la mise en œuvre de formalités de publicité, de délais et de mise en concurrence, fixées par le code des marchés publics.
B.C.A.	Bureau de coordination des achats	Le bureau de la coordination des achats assure un rôle de pilotage des achats, de conseil et de veille réglementaire, de contrôle interne et de gestion ainsi que de « guichet unique » pour les appels d'offres.
B.O.A.M.P.	Bulletin Officiel des Annonces des marchés publics	Support de publication obligatoire pour les procédures d'un montant supérieur à 230 000 € HT en matière de services et de fournitures, et 5 900 000 € HT en travaux. Ce support de publication est facultatif en deçà de ces seuils
B.P.U.	Bordereau des Prix Unitaires	Document contractuel qui présente les prix unitaires HT, le taux de TVA applicable, la désignation de l'unité d'œuvre, le numéro du prix.
C.A.M.	Cellule Achats-Marchés	La cellule achats-marchés est compétente pour passer les marchés et gérer les procédures depuis le recensement des besoins jusqu'au suivi de l'exécution administrative des marchés.
C.A.O.	Commission d'Appel d'Offres	La commission est composée d'élus qui disposent de voix délibératives et des personnalités invitées ou nommées. La C.A.O. désigne l'attributaire du marché pour les procédures formalisées (AO et MN).
C.C.A.G.	Cahier des Clauses Administratives Générales	Document contractuel qui comporte des clauses générales de portées juridiques et financières qui fixent les droits et obligations du titulaire et de la Ville. Les CCAG en travaux, en fournitures courantes et services, en prestations intellectuelles, et en marchés industriels peuvent être complétés ou modifiés par le CCAP.
C.C.A.P.	Cahier des Clauses Administratives Particulières	Document contractuel comportant des clauses de portée juridique et financière et qui complète ou adapte les clauses du CCAG.
C.C.T.P.	Cahier des Clauses Techniques Particulières	Document contractuel qui formalise le descriptif technique des fournitures, des prestations de services ou des travaux que la Ville souhaite acheter ou faire réaliser.
C.I.M.	Commission interne des Marchés	La commission interne des marchés est compétente pour émettre un avis sur les MAPA et pour ouvrir la première enveloppe lors des marchés soumis à la CAO
D.C.E.	Dossier de Consultation des Entreprises	L'ensemble des pièces nécessaires à la consultation des candidats à un marché public. Il comprend notamment : le règlement de la consultation (R.C), l'acte d'engagement (A.E), le cahier des clauses administratives particulières (C.C.A.P), le cahier des clauses techniques particulières (C.C.T.P), ...
D.R.M.	Direction responsable des marchés	La DRM a pour tâche, à partir de la définition des besoins par les ou la DU, de préciser les modes de mise en concurrence, en fonction des seuils de l'article 27 du CMP. La DRM rédige les cahiers des charges, organise et gère la procédure de consultation, notifie et suit l'exécution des marchés.
D.U.	Direction utilisatrice	La DU est responsable de l'évaluation quantitative et qualitative de ses besoins. Dans l'exécution du marché, elle intervient en collaboration avec la DRM notamment lors de la phase de certification du service fait
G.U.	Groupe d'utilisateurs	Le groupe utilisateurs a pour mission de mutualiser les besoins, rechercher une standardisation des produits courants, définir des priorités dans les programmes d'achats, analyser et enrichir les informations sur les fournisseurs et envisager un suivi qualité.
M.A.C.	Marché à bons de commande	Marché exécuté par émission de bons de commande successifs, selon les besoins de la collectivité. Le montant est encadré par un minimum et un maximum.
M.N.	Marché négocié	Procédure par laquelle la collectivité choisit le titulaire du marché après consultation de candidats et négociation des conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux.
M.P.A.	Marché en procédure adaptée	Procédure de mise en concurrence pour les marchés d'un montant inférieur à 210 000 € HT. Cette procédure permet le recours à la négociation, et ne fixe que le cadre réglementaire de la mise en concurrence et non l'ensemble des formalités.
P.R.M.	Personne Responsable du Marché	Elle dispose d'une compétence exclusivement administrative et fonctionnelle. C'est elle qui prépare, passe et exécute les marchés publics.
R.A.O.	Rapport d'analyse des offres	Document de synthèse sous la signature des membres de la C.A.O. qui présente principalement la motivation du choix de la procédure, ses étapes, le choix de l'attributaire, les noms et les motifs du rejet des candidats non retenus.
R.P.	Rapport de présentation	Document de synthèse sous la signature de la PRM qui présente principalement la motivation du choix de la procédure, ses étapes, le choix de l'attributaire, les noms et les motifs du rejet des candidats non retenus.

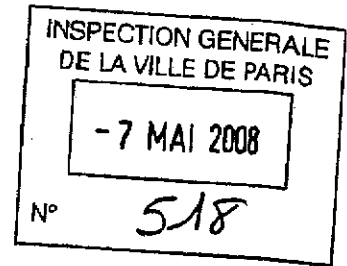
PERSONNES RENCONTREES

(Classement alphabétique)

- N....., adjointe au responsable de la section marchés du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, direction de l'urbanisme,
- N....., chef de projets urbains, sous direction de l'aménagement, direction de l'urbanisme,
- N....., adjoint au sous directeur de l'action foncière, chef du service des études de prospection, direction de l'urbanisme,
- N....., chargée du système d'information du droit des sols, sous direction du permis de construire et du paysage de la rue, direction de l'urbanisme,
- N....., secrétariat du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, et chargée des procédures de marchés à la section des marchés, direction de l'urbanisme,
- N....., chef de projet urbain, sous direction de l'aménagement, direction de l'urbanisme,
- N....., adjoint au chef du bureau des opérations immobilières, chargé des opérations de valorisation, sous direction de l'action foncière, direction de l'urbanisme,
- N....., chef du bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, direction de l'urbanisme,
- N....., adjoint au chef de bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, responsable de la section marchés, direction de l'urbanisme,
- N....., chef du bureau des affaires juridiques, sous direction de l'aménagement, direction de l'urbanisme,
- N....., chef du bureau des études urbaines et de l'espace public, sous direction des études et des règlements d'urbanisme, direction de l'urbanisme,
- N....., chef de projet urbain, sous direction de l'aménagement, direction de l'urbanisme,
- N....., Pôle économique, budgétaire, publicité, sous direction du permis de construire et du paysage de la rue, direction de l'urbanisme,
- N....., adjoint au chef de bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion, responsable de la section budgétaire, direction de l'urbanisme
- N....., chargée de l'espace public et du mobilier urbain, bureau des études urbaines et de l'espace public, sous direction des études et des règlements d'urbanisme, direction de l'urbanisme.

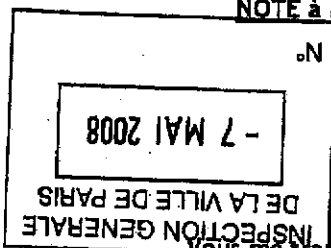
PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Réponse en date du 7 mai 2008



N/Ref : / DIRECTION 2008/12

Paris, le - 7 MAI 2008

NOTE à l'attention de : Madame
Directrice de l'Inspection GénéraleObjet : rapport provisoire 06-22 - audit de la fonction achats-marchés
remarques de la direction de l'urbanisme

Vous me transmettez le 18 avril un exemplaire du rapport provisoire de l'audit conduit par l'inspection générale sur la fonction achats-marchés à la direction de l'urbanisme.

Vous souhaitez recevoir mes remarques avant le 16 mai, que je vous livre ci-dessous.

Je souligne et commente en premier lieu les points suivants, relevés ou abordés dans le rapport provisoire et qui traduisent la situation particulière de la DU au regard du domaine audité :

- Bien qu'engendrant 400 M€ de dépenses annuelles (investissement et fonctionnement), la DU ne passe elle-même que peu de marchés; les supports contractuels des dépenses DU sont surtout des conventions d'aménagement et des transactions foncières, actes situés tous les deux hors le champ du présent audit.

A peine plus de 1 % des 400 M€ cités sont dépensés au titre de marchés proprement dits, dont 1/4 en achats d'intendance sur des marchés transversaux (DALIAT, DSTI,...) et 3/4 en achats-métiers sur des marchés DU objet de l'audit.
- Ces achats-métiers de la DU se composent principalement des 4 postes suivants, chacun très spécifiques : études d'urbanisme, assistance à maîtrise d'ouvrage, expertise immobilière et fabrication de maquettes d'aménagement.
- si la préparation administrative des marchés de la DU et leur signature restent volontairement centralisées, la prescription technique (c'est à dire la rédaction des CCTP, le choix des critères d'analyse des offres, et cette analyse elle-même) est déjà largement déconcentrée et le restera, dans l'esprit préconisé par le projet EPM.
- La période auditée (2004-2006) révèle effectivement quelques maladroites rédactionnelles ou procédurales dans les marchés conclus par la direction; cette période correspond à la mise en oeuvre d'une normalisation de ces procédures et la qualité de détail des marchés issus de cette période pouvait encore s'en ressentir parfois; vous notez cependant que les fondamentaux alors appliqués restaient globalement sains.
- Vous relevez enfin que la direction ne fait pas état d'une politique d'achat clairement exprimée ; il est exact que pour les 4 secteurs-métiers concernés (études d'urbanisme, assistance à maîtrise d'ouvrage, expertise immobilière et maquettes d'aménagement), définir une politique d'achat n'est pas apparu prioritaire à ce jour (sauf en matière de développement durable pour laquelle les réflexions sont engagées). La nature de chaque achat est chaque fois différente puisque correspondant à une adresse et à un projet bien spécifiques.

J'ai bien noté en second lieu que vous formulez 17 propositions d'amélioration, sur lesquelles ma position est la suivante :

- Je souscris pleinement et sans réserve aux propositions suivantes :

- o Proposition 1 (la composition de la commission interne des marchés a d'ailleurs été modifiée le 11 avril 2008 dans le sens souhaité)
- o Proposition 2 (l'arrêté de délégation de signature du 2 avril 2008 intègre maintenant les prescriptions demandées)
- o Proposition 3 (registre des actes de la interne des marchés)
- o Proposition 4 (fichier partagé en ligne pour les marchés)
- o Proposition 5 (mieux séparer les fonctions de prescripteur et de contrôleur)
- o Proposition 6 (formation des cadres A prescripteurs)
- o Proposition 8 (date seulement indicative de remise des prestations)
- o Proposition 9 (marchés à bon de commande pour les achats récurrents)
- o Proposition 10 (traçabilité des négociations)
- o Propositions 11 et 12 (inclure les éventualité & modalités de négociations dans les Règlements de Consultation)
- o Proposition 13 (exclure sans classement ultérieur les offres anormalement basses)
- o Propositions 14 à 17 (améliorer et préciser les critères de notation utilisés)

- Sans être opposée ni à votre proposition n° 7 (programmer les achats et planifier les marchés), ni bien sûr à mettre en œuvre des dispositions raisonnables pour améliorer la situation actuelle, je vous confirme rester assez dubitative sur le résultat à en espérer.

A quelques exceptions près (qui seront traitées au titre de votre proposition 9) les achats-métiers concernés de la direction de l'urbanisme suivent et reflètent les calendriers décisionnels (et leurs aléas) des opérations d'aménagement et des opportunités foncières, les unes comme les autres très peu programmables.

Cette difficulté apparaît ici pour les marchés, mais elle se retrouve également :

- Pour chaque dimensionnement budgétaire (du compte foncier, des honoraires à verser aux agences immobilières, des programmes d'études, des avances ou subventions à verser pour les ZAC, etc...)
- Pour l'ordre du jour des projets de délibération au Conseil, que la direction des finances souhaiterait fixé de manière quasi immuable en trimestriel-avance.
- Pour la prévision en fin d'exercice des mandatements liés au compte foncier .

et paraît durablement corollaire au domaine traité, celui de l'urbanisme où l'opportunité d'intervenir est toujours décidée à un niveau politique.