

Mairie d'Aix-en-Provence  
Direction des Finances et du Budget  
Place de l'Hôtel de Ville  
13616 Aix-en-Provence Cedex 1

Emilie de la TOUSCHE

2<sup>ème</sup> année FC

*ELABORATION D'UNE METHODOLOGIE D'EVALUATION  
DES BESOINS DE LA COLLECTIVITE D'AIX-EN-PROVENCE  
EN TERMES DE REGLES DE GESTION DES ACHATS  
PUBLICS*

*MARS-JUIN 2002*

*Maître de stage : Mr Henri Macaire*

*Professeur Tuteur : Mme Maryse Lafon*

Université de la Méditerranée  
Aix-Marseille I  
Institut Universitaire de Technologie  
Département Gestion des Entreprises et des Administrations  
Aix-en-Provence

## **AVERTISSEMENT**

« Le contenu et les opinions de ce mémoire n'engagent que leur auteur et ne sauraient, en aucun cas, être considérés comme écrits sous une autre responsabilité. »

## REMERCIEMENTS

La mission que j'ai effectuée a été facilitée par la collaboration de plusieurs personnes que je tiens à remercier.

Je mentionnerai plus particulièrement :

- Monsieur Henri Macaire, Directeur des Finances et du Budget, qui a bien voulu m'accueillir dans son service et a contribué au bon déroulement de mon stage par sa présence, son aide et ses conseils
- Madame Frédérique Timoreau, Responsable de la Section Contrôle du Service Comptabilité-Régies qui m'a beaucoup aidée et conseillée dans mon travail
- Madame Lafon pour m'avoir suivie et conseillée tout au long du stage

Plus généralement :

- Monsieur Daniel Ranchin, Chef du Service Comptabilité-Régies
- Monsieur Serge Pinazo, Employé de la Section Contrôle
- Madame Marie-Claire Martinez, Responsable de la Section Mandatement
- Madame Sylvia Careno, Employée de la Section Mandatement

# SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
<b><i>I. LA MAIRIE D'AIX-EN-PROVENCE</i></b>	<b>9</b>
<b>1-1 Historique et structure organisationnelle de la Mairie</b>	<b>10</b>
1-1-1 Présentation d'Aix-en-Provence	<b>10</b>
1-1-2 Organigramme de la collectivité	<b>11</b>
1-1-3 Organisation financière de la collectivité territoriale	<b>12</b>
<b>1-2 Présentation de la Direction des Finances et du Budget</b>	<b>14</b>
1-2-1 Ses activités	<b>14</b>
1-2-2 Organigramme de la Direction	<b>17</b>
1-2-3 Notions sur la comptabilité publique	<b>18</b>

<b>II. ANALYSE CONCEPTUELLE</b>	<b>20</b>
<b>2-1 Présentation de la mission</b>	<b>21</b>
<b>2-2 Analyse du système de gestion actuel et identification des besoins</b>	<b>23</b>
2-2-1 La réforme des marchés publics : Le Nouveau Code des Marchés Publics	<b>23</b>
2-2-2 Situation actuelle : une procédure de passation de commandes mal respectée	<b>28</b>
<b>III. ELABORATION D'UN OUTIL D'AIDE A LA DECISION DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE COMMANDES</b>	<b>30</b>
<b>3-1 Démarche et propositions de solutions</b>	<b>31</b>
3-1-1 Mise en place d'une base de données informatique recensant les achats des services de la Mairie	<b>31</b>
3-1-2 Un service centralisateur des achats	<b>44</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	
<b>LEXIQUE</b>	
<b>ANNEXES</b>	

## *INTRODUCTION*

Depuis septembre 2001, le Décret n°2001-210 du 7 mars 2001, portant réforme du Code des Marchés Publics est entré en vigueur. Il s'agit d'un texte de loi qui régit la commande publique dans le déroulement des procédures d'achats et applicable à l'Etat et ses établissements publics (autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial), ainsi que les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Mon stage s'est réalisé dans l'une des directions de la Mairie d'Aix-en-Provence, la Direction des Finances et du Budget, au sein du Service Comptabilité-Régies. Dans le cadre du Nouveau Code des Marchés Publics, j'ai été chargée d'élaborer une méthodologie d'évaluation des besoins de la collectivité, en termes de règles de gestion, qui permette, par ailleurs, de concevoir une base de données informatique au service des acheteurs publics.

Ma mission s'est axée sur trois pôles essentiels qui seront développés dans ce rapport :

- ◆ La lecture et la compréhension des textes concernant le Nouveau Code des Marchés Publics
  
- ◆ L'analyse de la situation actuelle en termes de procédure de passation des marchés publics
  
- ◆ Des propositions de solutions

# *PREMIERE PARTIE :*

## *LA MAIRIE D'AIX-EN-PROVENCE*

## **I. LA MAIRIE D'AIX-EN-PROVENCE**

### **1-1 Historique et structure organisationnelle de la Mairie**

#### **1-1-1 Présentation d'Aix-en-Provence**

*Chef-lieu d'arrondissement des Bouches-du-Rhône, dominée par la Sainte-Victoire immortalisée par Cézanne, Aix-en-Provence compte 137 000 aixois.*

- ❖ Aix est un acteur essentiel de la vie économique et culturelle. Les universités et le centre judiciaire de la Provence en font une cité de magistrats, de professeurs, de médecins et d'étudiants (40 000). Mais c'est aussi une ville de cadres attirés par la proximité de Cadarache, Fos, Marseille et par les industries de l'étang de Berre.  
Le pays d'Aix tend également à devenir un véritable carrefour des nouvelles technologies. Catalysées par la présence de sociétés de renom, les entreprises se sont installées sur les zones industrielles des Milles ou de Rousset.
- ❖ Le bassin d'Aix, qui se présente comme un pôle d'activités dynamique, doit son essor économique à ses attraits touristiques qui agrémentent la qualité de la vie mais également au développement des moyens de communication (TGV Méditerranée).
- ❖ La gestion de la ville est assurée par un Conseil Municipal composé de 55 élus qui s'appuie sur un ensemble de 60 services employant quelques 2700 agents, dont 57 services dépensiers et 600 passeurs de commandes. C'est la plus grande entreprise de l'agglomération Aixoise.



## 1-1-2 Organigramme de la collectivité

### 1-1-3 Organisation financière d'une collectivité territoriale

Les acteurs des finances publiques sont au nombre de trois :

#### ❖ Le conseil municipal

Il est composé de conseillers élus qui doivent régler, par leurs délibérations, les affaires de la commune.

Son rôle est important en matière de finances car il vote le budget et contrôle son exécution, il autorise l'impôt et les emprunts, arrête les comptes et affecte les résultats de l'exercice.

Le vote du budget de la commune est l'acte par lequel le conseil municipal prévoit et autorise les recettes et dépenses de l'année.

#### ❖ Le Maire ou l'ordonnateur

Le conseil municipal élit le Maire et les adjoints parmi ses membres.

Le Maire est « seul chargé de l'administration » de la commune (Article L.2122-7 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Les attributions du Maire sont de deux ordres :

- Il agit en tant
- qu'agent de l'Etat
  - qu'agent de la commune

Ainsi, il est chargé, en tant qu'agent de l'Etat et comme organe déconcentré, de la publication et de l'exécution des lois et des règlements, etc.

En tant qu'agent de la commune, organe décentralisé, il prépare les décisions du conseil municipal, en préside les séances et en exécute les délibérations.

En matière financière, ses attributions sont larges : il prépare et propose le budget au conseil municipal ; et en tant qu'ordonnateur, il est chargé d'émettre les titres de recettes et les mandats de paiement.

### ❖ Le receveur municipal

« Le comptable de la commune est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal » (Article L.1617-1 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Il est placé sous l'autorité du Ministre du budget ; il est donc nommé par ce dernier, après information préalable au Maire. Il rend, chaque année, un compte de gestion à la Chambre Régionale des Comptes.

L'article 11 du décret du 29 Décembre 1962 (portant règlement général sur la comptabilité publique) précise les compétences du receveur.

« Le comptable est chargé :

- De la prise en charge du recouvrement des ordres de recettes, des créances, de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir,
- Du paiement des dépenses,
- De la garde et de la conservation des fonds et valeurs qui appartiennent ou confiés aux organismes publics,
- De la conservation des pièces justificatives et des documents de comptabilité,
- De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'il dirige, et aussi du maintien des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ».

Les articles 12 et 13 définissent ensuite les contrôles que doit réaliser le receveur.

La comptabilité du receveur se décompose en deux parties. Les comptes budgétaires comprennent l'état de consommation des crédits (solde des crédits disponibles par rapport aux crédits ouverts dans le budget), et l'état des réalisations des recettes et dépenses (recensement des mandats transmis par le Maire et pris en charge par le receveur).

La comptabilité générale de la commune est exclusive au receveur. Elle est tenue par nature, conformément aux dispositions du Plan Comptable Général de 1982, et s'articule autour du livre journal et du grand livre.

L'organisation générale d'une collectivité territoriale est différente, notamment d'un point de vue financier, de celle d'une entreprise.

Son système comptable et financier tend à se rapprocher de plus en plus à celui d'une entreprise privée, particulièrement à travers la nouvelle nomenclature comptable M 14, équivalent du PCG de 1982 pour les collectivités territoriales, appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

## **1-2 Présentation de la Direction des Finances et du Budget**

### **1-2-1 Ses activités**

La Direction des Finances et du Budget est dirigée par un directeur, en l'occurrence Monsieur Macaire, mon maître de stage, placé sous l'autorité d'un directeur général adjoint chargé du Pôle Moyens des Services.

Elle est composée de 3 services, qui emploient 33 personnes, afin d'optimiser la gestion financière de la ville.

#### **❖ Le service du Budget**

Il prépare et élabore le budget, les documents budgétaires et le compte administratif et doit, également gérer les mouvements budgétaires, suivre la consommation des crédits.

Le budget est un ensemble de documents qui prévoit, pour une année, toutes les opérations de dépenses et de recettes de la commune. Il est préparé par les services municipaux. Toutefois, ce sont les organes élus de la collectivité qui, en fonction de leurs orientations politiques, établissent les choix pour la collectivité territoriale. Sur proposition du Maire et sous sa responsabilité, le Conseil Municipal vote le budget de la commune.

Enfin, le compte administratif retrace toutes les opérations budgétaires de l'exercice N-1. Il doit être adopté par le vote du Conseil Municipal avant le 30 juin de l'année suivante.

❖ **Le service des Finances et de la Fiscalité**

Il est composé de deux sections :

➤ La section des finances

Elle gère : -La Dette, composée de la dette passée (anciens emprunts à renégocier), de la dette directe (nouveaux emprunts) et de la dette garantie (la collectivité se porte garante pour que des organismes publics ou privés puissent emprunter)

-La Trésorerie, afin de faire face, à tout moment, aux dépenses de la commune

➤ La section de la fiscalité

Elle effectue le recensement des bases fiscales et aide l'administration fiscale en ce qui concerne la localisation de locaux taxables, dans un souci d'équité et de rentabilité fiscale.

## ❖ Le service Comptabilité-Régies

Ce service, dans lequel je travaille, comprend 3 sections, chacune coordonnée par un Rédacteur.

### ➤ La section recettes et régies

Elle procède à l'ordonnancement des recettes budgétaires et au suivi des subventions accordées par l'état ou d'autres collectivités territoriales.

### ➤ La section mandatement

Elle établit les mandats relatifs aux factures et mémoires des marchés sans formalités préalables, aux ordres de paiement des Marchés Publics, des subventions de la ville accordées aux associations et les frais de formation ou de mission.

Cette cellule comprend 7 personnes.

### ➤ La section contrôle des procédures de l'exécution des dépenses

Elle se met en place progressivement depuis le mois de septembre 2001. Sa mission consiste principalement à veiller à l'application des articles 27 et 96 du code des marchés publics (respect des seuils et délais de paiement) afin d'alerter, en temps nécessaire, les gestionnaires de crédits. Par ailleurs, 3 agents sont chargés de l'inventaire du patrimoine de la collectivité), du contrôle des factures et de la réorganisation du fichier fournisseurs.

## 1-2-2 Organigramme de la Direction

## 1-2-3 Notions sur la comptabilité publique

### ❖ Définition

La comptabilité publique est un ensemble de règles juridiques et de systèmes comptables qui gouvernent et retracent les opérations financières des organismes publics.

La comptabilité publique est basée sur le principe de la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable.

Le Maire est l'ordonnateur, il doit tenir une comptabilité administrative. Le Comptable est un fonctionnaire d'Etat, personnellement et pécuniairement responsable des deniers publics.

Le compte administratif du Maire et le compte de gestion du comptable doivent présenter, dans les mêmes termes, les résultats de l'exercice N – 1 tels qu'ils ont été votés par l'assemblée délibérante.

### ❖ Description de la procédure d'exécution des dépenses

Le suivi de la dépenses se déroule en 5 phases .

*L'engagement juridique et comptable, la liquidation et le mandatement sont effectués par l'ordonnateur ; le paiement par le comptable.*

➤ **L'engagement** est la décision qui crée ou constate une obligation pour laquelle il résultera une charge. Il faut néanmoins différencier l'engagement comptable de l'engagement juridique :

- **L'engagement comptable** est la réservation des crédits budgétaires pour la réalisation éventuelle d'une dépense.
- **L'engagement juridique** est l'acte par lequel la collectivité s'engage à payer la dette qu'elle a contracté auprès d'un tiers.



- La **liquidation** est l'étape qui permet de vérifier, dès réception de la facture, la réalité de la créance. Il s'agit de s'assurer de la notion du *service fait*. Le fonctionnaire responsable de la comptabilité de son service doit procéder aux vérifications de la facture : libellé précis, montants détaillés, pièces justificatives, original, signatures....

*⇒ l'engagement et la liquidation sont effectués par les services gestionnaires. Ce n'est qu'au terme de ces 2 procédures que la facture est transmise au service comptabilité pour mandatement.*

- Le **mandatement** est la phase effectuée par le service de la comptabilité. Il s'agit de l'ordre donné au comptable public de régler la dette, après contrôle de régularité de la facture.
- Enfin, le **paiement** est effectué par le comptable. Au préalable, il procède aux vérifications relatives aux crédits budgétaires, à la disponibilité de la trésorerie, au respect de la M14 ainsi que la fourniture des pièces justificatives. Il peut dès lors prendre en charge la dépense et effectuer l'ordre de virement.

## *DEUXIEME PARTIE :*

# *ANALYSE CONCEPTUELLE*

## **II. ANALYSE CONCEPTUELLE**

### **2-1 Présentation de la mission**

La mission qui m'a été confiée s'est effectuée dans la section contrôle du Service Comptabilité-Régies.

Mon travail a consisté, au début, à faire correspondre les imputations comptables du plan comptable de la Mairie (appelée M14) avec les informations du Nouveau Code des Marchés Publics concernant la nouvelle nomenclature produits.

Pour ce faire, j'ai donc procédé à la lecture du Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 (Cf Annexe 1), ayant pour objet le Nouveau Code des Marchés Publics, ainsi que son instruction du 28 août 2001 et la nomenclature produits, appelée plus officiellement Arrêté du 13 décembre 2001 (Cf Annexe 2), correspondant à l'article 27 du nouveau code. Cependant, on s'est aperçu qu'il s'agissait d'un travail peu intéressant pour un sujet de stage, néanmoins utile pour le service.

Nous avons donc, M. Macaire, M. Ranchin (Chef du service Comptabilité-Régies) et moi, recentré ma mission sur une analyse des conséquences de la mise en place du Nouveau Code des Marchés Publics en termes d'organisation (contrôle du respect des conditions de passation de commandes fixée par le nouveau code grâce à l'outil informatique) et de gestion (déterminer les volumes d'achats dans chaque familles\* de produits homogènes de la nouvelle nomenclature produits afin de faciliter l'évaluation des besoins des différents services de la Mairie et vérifier que les paiements se réalisent dans le respect de la M 14 et du nouveau code).

Après avoir été confrontés à certains problèmes, nous nous sommes axés sur une approche légèrement différente, à savoir l'élaboration d'une méthodologie en termes de règles de gestion afin d'évaluer les besoins des services de la Mairie. Ceci servirait à établir un outil informatique complet qui facilite la prise de décisions des acheteurs publics lors de la procédure de passation de commandes et, ainsi, respecter les dispositions du Nouveau Code des Marchés Publics.

\* Cf Lexique

Ma mission aurait dû se décomposer de la façon suivante :

◆ Dans un premier temps, il s'est agi de trouver une méthode pour recenser les besoins des différents services de la collectivité. Aussi, certains d'entre eux ont bien voulu collaborer en nous faisant parvenir, sur la base de l'année 2001, la liste de leurs achats (Cf Annexe 3) , classifiée selon le numéro de produit de la nomenclature produit (appelé numéro pertinent ou famille homogène)\* et l'imputation comptable correspondante. Par conséquent, il a fallu procéder à l'analyse des informations obtenues, les mettre en relation, les confronter, détecter les erreurs éventuelles et les corriger.

◆ A partir des données constatées, calculer le montant correspondant à chaque numéro pertinent et à chaque article comptable. En tirer des conclusions par rapport aux dispositions du Nouveau Code des Marchés Publics.

◆ En déduire des règles de gestion pour construire une base de données complète qui faciliterait la prise de décisions des acheteurs publics lors de la passation de commandes et en garantirait respect.

Ceci aurait dû être le fil conducteur de mon stage et m'aurait permis de faire une bonne analyse avec des chiffres cohérents et réels.

La première étape a bien été réalisée : Mme Timoreau (Responsable de la section Contrôle dans laquelle je travaille) et moi, avons contacté un échantillon de services les plus importants en termes d'achats afin qu'ils nous fassent parvenir la liste de leurs achats de 2001 pour en exploiter les informations et en tirer des conclusions. La seule conclusion que nous avons pu tirer est qu'il y a un manque de coopération de la part des services (puisque, seul, un service a répondu) manque auquel nous nous sommes confrontées et qui a eu pour conséquence la cessation de notre travail.

Aussi, l'objectif de ma mission n'a pas changé mais il a fallu trouver une autre méthode et d'autres supports pour réaliser un travail analytique. Ceci fait l'objet d'une partie de la section III de ce rapport.

\*Cf Lexique

## **2-2 Analyse du système de gestion actuel et identification des besoins**

### **2-2-1 La réforme des marchés publics : Le Nouveau Code des Marchés Publics**

Depuis septembre 2001, le texte de loi portant réforme Code des Marchés Publics, à savoir le Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 (Cf Annexe 1) publié au Journal Officiel, est entré en vigueur, à l'exception de l'article 27 qui concerne la nomenclature produits, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Ce texte constitue un maillon décisif de réforme de l'Etat. Avec plus de 250 000 marchés publics passés, dont environ 190 000 pour les collectivités locales, la commande publique représente chaque année plus de 115 milliards d'euros.

L'application de ce nouveau code a commencé et va entraîner des changements notoires dans la procédure de passation de commande des acheteurs publics. C'est pourquoi la Direction des Finances et du Budget souhaite trouver rapidement un outil fiable offrant une aide à la décision aux passeurs de commandes afin de limiter et de parer au plus vite à de futurs problèmes.

#### **❖ Définition**

Le Code des Marchés Publics est un texte de lois auquel tout acheteur public doit se conformer pour passer commande à un fournisseur, prestataire de services ou entrepreneur. Il explique la procédure à suivre et toutes les modalités à respecter.

Quant aux marchés publics, l'article 1<sup>er</sup> du nouveau code en donne une définition précise :

Il s'agit de « contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, services ou fournitures ».

### ❖ Les changements profonds avec l'ancien code

Le Nouveau Code des Marchés Publics a été conçu, notamment par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, dans un souci de réformer l'achat public dans le sens d'une plus grande simplicité, d'une transparence améliorée et d'une sécurité juridique renouvelée.

Les trois objectifs poursuivis par cette réforme sont les suivants :

- Simplifier les procédures et clarifier les règles
- Moderniser les règles avec un accent particulier mis sur le choix du « mieux-disant » plutôt que du « moins-disant »
- Ouvrir plus largement la commande publique aux petites et moyennes entreprises et aux artisans en levant les obstacles administratifs, particulièrement décourageants, qui gênaient leur accès aux marchés publics

Pour réaliser ces objectifs, des modifications profondes par rapport à l'ancien code sont nécessaires :

- L'ancien code prévoyait des dispositions différentes pour l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi qu'une distinction entre le Droit français et le Droit européen. Aujourd'hui, les dispositions du nouveau code sont les mêmes pour l'Etat et les collectivités territoriales et se rapprochent du Droit européen
- Ce premier point a eu pour conséquence une simplification importante : 136 articles contre 399 dans l'ancien code. Une réorganisation complète de la structure même du code a été opérée dans un souci de clarté et de logique dans sa lecture avec des articles classés par ordre chronologique de la procédure

- La recherche de l'offre économiquement la plus avantageuse constitue un point essentiel : Le choix du « mieux-disant » devient la règle lors de l'attribution d'un marché public. L'article 1<sup>er</sup> du nouveau code invite ainsi les acheteurs publics à s'interroger davantage sur l'efficacité de la commande publique pour une meilleure utilisation des deniers publics
  
- Dans une optique de transparence, il est prévu de mettre en place un observatoire économique de l'achat public. Ceci a été encouragé par une carence au niveau de l'information de l'impact économique de l'achat public, de par son volume ( 191 milliards de francs, soit 29,12 milliards d'euros), dans les études statistiques
  
- La passation des marchés publics est l'occasion d'utiliser les deniers publics comme un levier de politique économique afin d'encourager, par exemple, l'accès direct des petites et moyennes entreprises et des artisans aux marchés publics
  
- De plus, l' encouragement du recours à l' allotissement (répartition d' un marché en plusieurs lots) et au groupement des offres permet de lever les obstacles techniques qui limitent l' accès des petites et moyennes entreprises et des artisans à la commande publique.
  
- Par ailleurs, il a été procédé à un relèvement des seuils de mise en concurrence. La procédure de passation de marché public à suivre (procédure avec formalités préalables ou pas) dépend de son montant et des critères de mise en concurrence (formalités préalables à la passation) sont obligatoires pour les appels d' offres tels que la publicité dans des journaux spécialisés, la mise en concurrence préalable des candidats, etc...  
(Cf tableau comparatif des seuils à la page suivante)





- Beaucoup d' autres modifications sont prévue mais les plus essentielles sont notées ci-dessus

#### ❖ **L' élargissement de la notion de marché public du nouveau code**

##### ➤ **L' élargissement de l' approche contractuelle aux anciens hors marchés**

Un élargissement de l' approche contractuelle aux anciens hors marchés a été effectué: sauf dispositions des articles 28,29,30 et 31, tout marché public est un contrat écrit (article 11) et, en cas de litige, la juridiction compétente est le tribunal administratif.

Les marchés passés sans formalisme (dont le montant est inférieur à 90 000 • HT) sont aussi des marchés publics même si la forme écrite du contrat n' est pas obligatoire. Il est à noter que l' appréciation du seuil de 90 000 • HT doit respecter les dispositions de l' article 27 et surtout ne pas se limiter à l' appréciation sur une année.

##### ➤ **Le critère lié au besoin de la collectivité**

L' article 5 stipule que la commande publique doit être réalisée dans l' optique de répondre uniquement à un besoin précis de la personne publique.

##### ➤ **Les critères de la catégorie de l' achat telle que définie par les directives européennes**

Ils correspondent avec la nomenclature produits, valable uniquement pour les fournitures et les services, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour la définition des besoins de la personne publique (Cf Annexe 2) et l' article 27 du code portant appréciation des seuils.

##### ◆ **Les marchés de fournitures homogènes**

Il comprennent, principalement, les achats de fournitures diverses, les prises en crédit-bail, les locations ou locations-ventes entre une personne publique et un fournisseur et, accessoirement, les travaux de pose et d' installation.

Le Nouveau Code des Marchés Publics définit deux types de fournitures: les livraisons **uniques** de fournitures homogènes et les fournitures **récurrentes** \*.

◆ Les marchés de services

Ils englobent les réalisations de prestations de services.

Le Nouveau Code des Marchés Publics définit trois types de prestations de services: les **ensembles uniques**\* de prestations de services liés à la même **opération**\*, les prestations de services **récurrentes**\* liées à la même opération et les prestations **continues** \*.

◆ Les marchés de travaux

Ils ont pour objet la réalisation de tous travaux de bâtiment et de génie civil à la demande d' une personne publique exerçant la maîtrise d' ouvrage.

Ils ne sont pas concernés par la nomenclature produits mais doivent être définis clairement soit par la notion d'**opération**\* ou d'**ouvrage** \*.

❖ Les conséquences pour l' acheteur public de cette nouvelle définition

- ◆ Les pénalités
- ◆ Les intérêts moratoires pour le non respect des délais déterminés par le code
- ◆ Les contentieux
- ◆ Les juridictions compétentes

\*Cf Lexique

## 2-2-2 Situation actuelle : une procédure de passation de commandes mal respectée

Avec 57 services gestionnaires, c'est-à-dire 57 services dans chacun desquels un comptable gère les factures liées à la commande publique, et 600 passeurs de commandes, la Mairie d'Aix-en-Provence et, plus particulièrement la Direction des Finances et du Budget, voit passer, chaque année, environ 25 000 factures dont le montant global, pour 2001, s'élève à 450 millions de francs (soit 68 millions d'euros). Le montant du budget de la ville, en 2001, s'élève à 1,3 milliards de francs (190 millions d'euros); il est utilisé à régler la dette de la ville (emprunts: 23 millions d'euros), la masse salariale (76 millions d'euros) et les dépenses de distribution (30 millions d'euros) telles que les subventions.

Autant dire qu'il s'agit d'une collectivité territoriale importante en termes de transactions financières et comptables, qui mérite une attention particulière au niveau de sa gestion.

Or, j'ai pu constater, dans le cadre de ma mission et, plus généralement, au sein même de la Direction, que le système de gestion de la commande publique de la Mairie d'Aix-en-Provence présente certains dysfonctionnements.

En effet, le Nouveau Code des Marchés Publics affiche une réelle préférence pour la passation de marchés publics communs à différents services de la collectivité dans la mesure où leur commande concerne une même nature de fournitures ou de prestations ; en d'autres termes, plus il y a de marchés publics groupés, mieux c'est. Mais la réalité est tout autre ; la plupart des commandes se fait de manière isolée en ce sens que les acheteurs publics ne se concertent pas pour définir lesquels d'entre eux vont commander la même nature de fournitures ou de prestations et, ainsi, acheter dans le respect de la procédure. Car acheter dans le respect de la procédure c'est, en résumé :

- ◆ Déterminer ses besoins : fournitures, travaux, prestations
- ◆ Coordonner et grouper les commandes, si possible
- ◆ Déterminer le prix et la durée de chaque commande
- ◆ En déduire le type de procédure à utiliser pour passer le marché public
- ◆ Respecter les dispositions de la procédure utilisée en termes de formalités et les délais légaux de traitement des factures (de leur arrivée à la Mairie jusqu'au paiement par le Trésor Public)

Ce qui ressort de ce constat c'est l'absence d'un service spécialisé dans la centralisation d'achats publics.

A l'heure actuelle, la coordination des services est peu apparente et, autre dysfonctionnement, un manque de rigueur de leur part, au niveau des formalités administratives, est constaté, qui a pour conséquence un retard dans le paiement des fournisseurs mais aussi des rejets de factures pour diverses raisons par la section Contrôle de la Direction.

Ceci a été confirmé par une étude statistique des rejets de factures de l'exercice 2001 qui recense le nombre de rejets, les services sont concernés et les raisons. Sur 25 665 factures engagées, 1899 ont été rejetées, soit un taux de 7,40 % qui, aux yeux de la section Contrôle, est trop élevé car les motifs sont trop superficiels (défaut de signature, informations erronées ou oubliées, ...).

Beaucoup trop de factures arrivent en retard au Service du Mandatement de la Direction des Finances et du Budget afin d'y être contrôlées conformes pour, ensuite, être réglées par le Trésor Public (ou Comptable). Une des raisons de ce retard serait que les procédures d'engagement des dépenses ne sont pas respectées, entraînant des régularisations budgétaires (par, exemple des virements de crédits) et donc, un retard de paiement. Par conséquent, ce sont les fournisseurs qui sont lésés car ne sont pas payés dans les temps. Aussi, pour y remédier, le Nouveau Code des Marchés Publics a instauré une sanction pour irrespect des délais de paiement : des intérêts moratoires en faveur du fournisseur.

De nouvelles dispositions ont été mises en place par le Nouveau Code des Marchés Publics dans un souci de simplifier les tâches à effectuer, mais un manque de volonté de modifier les habitudes de travail de la part de l'ensemble de la collectivité limite l'évaluation des effets et des conséquences de l'application de ce nouveau texte.

## *TROISIEME PARTIE :*

# *ELABORATION D'UN OUTIL D'AIDE A LA DECISION DANS LE CADRE DU NOUVEAU CODE DES MARCHES PUBLICS*

### ***III. ELABORATION D'UN OUTIL D'AIDE A LA DECISION DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE COMMANDES***

#### **3-1 Démarche et propositions de solutions**

La Direction des Finances et du Budget de la Mairie d'Aix-en-Provence m'a accueillie dans son service dans l'optique de me faire étudier le Nouveau Code des Marchés Publics et, ainsi, trouver une méthodologie pour déterminer des règles de gestion afin d'évaluer les besoins des services. Ceci aurait pour objectif d'établir un outil informatique complet et fiable qui faciliterait la prise de décisions des acheteurs publics lors de la procédure de passations de commandes et, donc, respecter les dispositions du nouveau texte.

#### **3-2-1 Mise en place d'une base de données informatique recensant les achats des services de la Mairie**

Ma mission, comme je l'ai dit précédemment, a consisté à trouver une méthodologie d'évaluation des besoins de la collectivité qui permette, par ailleurs, de concevoir une base de données informatique au service des acheteurs publics.

Ce travail a suscité une longue période de lecture et de compréhension du nouveau texte de loi portant réforme du Code des Marchés Publics, à savoir le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001, de son instruction du 28 août 2001 et de la nomenclature produit (Arrêté du 13 décembre 2001) qui concerne l'article 27 du nouveau code.

La préoccupation principale de la Direction résidait, et réside toujours, dans l'estimation et la définition les plus précises possible des besoins de chaque service de la collectivité, dans les termes du nouveau texte et, plus particulièrement pour les marchés de fournitures et de services. L'estimation et la définition des besoins constituent le première étape décisive du démarrage d'une procédure de marché public car, grâce à elles, la durée et le prix du marché (commande) vont être déterminés, ce qui va permettre de choisir la procédure la mieux adaptée. Ci-après, un tableau récapitule les éléments nécessaires à une bonne estimation des besoins.



### ❖ Explication du tableau

Il faut savoir que, dorénavant, il faut attribuer à la dépense, en plus d'une imputation comptable, un numéro, dit numéro pertinent trouvé dans la nomenclature produits (Cf Annexe 2), en fonction de la nature de l'achat (fourniture :de 10.01 à 38.01 ;ou service :de 60.01 à 86.05), sachant que les travaux n'y sont pas soumis.

Les subdivisions possibles contribuent à donner une définition précise des besoins en termes d'opération\* et d'ouvrage\* pour les travaux, d'ensemble unique\* et de livraison récurrente\* pour les fournitures\* et, d'ensemble unique\*, de prestation récurrente\*, de prestation continue\* et d'opération\* pour les services. Afin de mieux comprendre ces termes, une illustration semble nécessaire :

- ◆ Opération (travaux) : Réalisation de trottoirs en 4 endroits différents d'une même commune
- ◆ Ouvrage : Construction d'un réseau électrique
- ◆ Ensemble unique de livraisons de fournitures ou de prestations :
- ◆ Fournitures ou prestations récurrentes : Fournitures de bureau ou maintenance logicielle
- ◆ Prestations continues : Assurance, nettoyage
- ◆ Opération (service) : comptage du débit de voitures à différents endroits, exploitation des résultats et rédaction d'un rapport d'analyse en vue de réaliser une étude de la circulation

En ce qui concerne la durée des marchés, elle est précisée dans l'article 27 en fonction de la nature de la commande et fixée par la personne responsable du marché (PRM) qui est, en général, le Maire ou ses délégués dont la fonction est d'officialiser et d'approuver l'achat réalisé. En général, un marché public est d'une année mais, si cela est prévu au préalable, il peut être reconduit 2 fois.

\*Cf Lexique



Au niveau des seuils, on en recense trois. Chacun détermine une procédure particulière à suivre :

◆ Montant du marché public à passer < 90 000 • HT :

Si le montant du marché public est inférieur à ce seuil, la procédure à passer est appelée marché public sans formalité préalables. Elle consiste simplement à comparer, au minimum, 3 devis et à passer commande au fournisseur choisi sans établir de formalités préalables, obligatoires pour d'autres types de procédures quand le montant du marché à passer est assez élevé. Par ailleurs, il est possible d'opter pour une procédure d'appel d'offres, définie plus bas.

◆ 90 000 • HT < Montant du marché public à passer < 200 000 • HT :

Dans ce cas, la procédure est dite de mise en concurrence simplifiée. Il est procédé à l'envoi d'un appel public à la concurrence dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales (publicité formalisée). La sélection des candidatures se fait par la PRM dans le respect des dispositions relatives à cet effet. Une liste des candidats admis à présenter une offre est dressée. Ensuite, il y a réception et examen des offres, après lequel la PRM décide d'engager des négociations avec le ou les candidats les plus intéressants. Enfin, l'attribution du marché se fait sur proposition de la PRM mais, entérinée par la commission d'appel d'offres. Tout comme précédemment, il y a possibilité d'opter pour l'appel d'offres.

◆ Montant du marché public à passer > 200 000 • HT :

Il s'agit, ici, de l'appel d'offres. Le déroulement de la procédure est le même que le précédent, à ceci près : Après appel à la concurrence, les candidats envoient leur candidature et leur offre sous plis numérotés par ordre d'arrivée. Ensuite, il y a réception et examen des offres. La négociation est interdite. Enfin, la PRM attribue le marché après avoir comparé les offres et choisit l'« offre économiquement la plus avantageuse ».

Afin de mieux comprendre les informations et la logique de cheminement de ce tableau, j'ai procédé à la recherche d'éléments réels me permettant de concrétiser l'aspect théorique de ce tableau et en retirer une analyse allant dans le sens de ma mission. Nous avons donc, Mme Timoreau (responsable de la section Contrôle) et moi, contacté un certain nombre de services, délibérément choisis pour leur volume de dépenses, afin qu'ils nous envoient la liste de leur achats de l'année précédente dans l'optique d'une analyse. Ceci s'est soldé par un échec et une perte de temps, du fait des nombreuses absences de réponse de leur part, hormis le Service des Sports (Cf Annexe 3). Il a donc fallu trouver une autre piste de recherche.

Grâce à l'AS 400, logiciel appliqué à la gestion de la collectivité, j'ai pu rechercher les achats effectués en 2001 par article comptable et non pas par service. Il a été choisi l'imputation comptable 617 de la M 14, intitulé à « Etude et recherche ». J'ai dû rechercher, dans les archives, toutes les factures correspondantes afin de connaître l'intitulé exact de chaque dépense pour y attribuer un numéro pertinent, aussi bien pour les fournitures que pour les services. L'analyse a consisté, après attribution, à regrouper les factures ayant un numéro pertinent commun, en faire le total des montants pour le comparer au seuil et déterminer ainsi s'il aurait fallu passer un marché public avec formalités.

Les tableaux suivants montrent le résultat final de la recherche. La suite des tableaux se trouve en Annexe 4.





L'intérêt de ces simulations est de montrer que, pour certaines natures de dépenses ou numéros pertinents, si les commandes passées avaient été groupées, il aurait pu y avoir des marchés publics avec formalités. Or, ici ce n'est pas le cas ; les montants sont loin du seuil des 90 000 • HT et, par conséquent, il n'y a que des marchés sans formalités. De plus, pour les prestations de services, on constate qu'il ne s'agit que de besoins uniques. Je rappelle, pour ces mêmes prestations, qu'il ne faut pas être surpris s'il apparaît plusieurs fois des numéros pertinents identiques, notamment les 70.04, qui ne sont pas regroupés en une seule cellule car ils répondent à des besoins différents (Cf Lexique : Opération de service)

Que se soit pour les fournitures ou les prestations de services, cette analyse par nature comptable est peu intéressante. En effet, cette simulation n'est pas représentative de la réalité et de la diversité des situations que la collectivité peut rencontrer dans le cadre de la commande publique car on peut recenser, ici, seulement deux cas sur des dizaines de possibilités :

- ◆ Marchés publics sans formalités (montants peu élevés)
- ◆ Pour les prestations de services, seulement des ensembles uniques

Par conséquent, cette méthode d'analyse par imputation comptable n'est pas efficace. Ceci est confirmé par la situation de la collectivité : 60 services acheteurs et 600 passeurs de commandes, des milliers de marchés non coordonnés, ce qui rend d'autant plus difficile la détermination avec précision des besoins et leurs subdivisions.

A partir de ce constat, nous avons pensé à une autre façon d'exploiter les informations précédentes en modifiant la définition du besoin de la collectivité et, ainsi, dans le respect de la notion d'opération de service, les mêmes numéros pertinents peuvent être cumulés (70.04).

**SIMULATION: ESTIMATION DES BESOINS POUR UNE ANNEE****MARCHE PUBLIC DE PRESTATIONS**

BESOIN DE LA COLLECTIVITE	FAMILLE HOMOGENE	SUBDIVISION POSSIBLE DE LA FAMILLE HOMOGENE	MONTANT TOTAL A COMPARER AUSEUILLE DE 9000 € HT	MARCHE PUBLIC AVEC OU SANS FORMALITES ?
Services d'études, de conseil, d'assurance à partir de l'imputation comptable 617 "Etudes et recherches" de la M14	Assistance et conseil en comptabilité, fiscalité et expertise comptable: 66.04	Ensembles uniques de prestations: 1. Mission de gestion financière relative à l'analyse de la DGF et l'analyse de la fiscalité locale: 1871,23 €	1871,23 €	Marché public sans formalités
	Assistance technique, amélioration de programmes existants, suivi des applications: 67.06	Ensembles uniques de prestations: 1. Création de tableaux statistiques et suivi d'une base de données: 899,04 €	899,04 €	Marché public sans formalités
	Organisation des services: démarche qualité, audit, conseil, contrôle de gestion: 70.02	Ensembles uniques de prestations: 1. Evaluation locale du PLIE: 1133 €	1133 €	Marché public sans formalités

BESOIN DE LA COLLECTIVITE	FAMILLE HOMOGENE	SUBDIVISION POSSIBLE DE LA FAMILLE HOMOGENE	MONTANT TOTAL A COMPARER AUSEUILDE <del>9000</del> € HT	MARCHE PUBLIC AVEC OUSANS FORMALITES ?
Services d'études, de conseil, d'assurance à partir de l'imputation comptable 617 "Etudes et recherches" de la M14	Etudes, conseils, assistance en urbanisme, politique de la ville et aménagement: 70.04	Ensembles uniques de prestations: 1. Etude pour la réalisation du parking Rotonde: 5 879,53 € 2. Etude pour la révision du POSS id: 14 666,84 € 3. Etude pour la rénovation de la façade de la place d'Albertas: 2 180,53 € 4. Etude de peintures murales fragmentaires: 1 180,33 €	<del>3998,28</del> €	Marché public sans formalités
	Enquêtes et sondages (hors communication): 70.05	Ensembles uniques de prestations: 1. Etude de circulation: 991 €	991 €	Marché public sans formalités
	Etudes et recherches scientifiques fondamentales et appliquées: 70.07	Ensembles uniques de prestations: 1. Etude et analyse de l'état de la façade de la place d'Albertas: 22 491 €	<del>22491</del> €	Marché public sans formalités
	Contrôle et analyses de l'environnement : 80.02	Ensembles uniques de prestations: 1. Analyse de l'eau: 4 755 €	<del>4755</del> €	Marché public sans formalités
	Autres travaux d'impression et de reprographie: 82.04	Ensembles uniques de prestations: 1. Gestion de l'espace public: numérisation: 1 933 €	1 933,69 €	Marché public sans formalités

Il s' avère que cette méthode n' est pas pertinente dans la mesure où l' on croise des informations incompatibles. En effet, la nature comptable (617) et la famille homogène (ou numéro pertinent) ne remplissent pas du tout les mêmes fonctions et, par conséquent, ne peuvent être confrontées. La première permet le suivi des engagements, des mandats et le contrôle de l' utilisation des crédits affectés et la deuxième, le contrôle des seuils.

Par ailleurs, une proposition de présentation d'un futur outil informatique a été réalisée, en vue d'aider les acheteurs publics dans leur définition des besoins. Cet outil permettrait de recenser les différents achats effectués et, par conséquent, établir un contrôle du respect des dispositions du nouveau texte. Trois esquisses ont été effectuées pour les marchés de travaux, de fournitures et de services. Une des trois se trouve à la page suivante, le reste étant en Annexe 5.





### **3-1-2 Un service centralisateur des achats**

Les divers dysfonctionnements liés à une procédure de passation de commande mal respectée connotent une carence organisationnelle, étant donné l'absence de coordination des services acheteurs et un manque de rigueur de leur part au niveau des formalités administratives. Aussi, pour y remédier, une deuxième solution, la plus pertinente, serait de mettre en place un service centralisateur des achats qui coordonnerait les commandes de chaque service. Il aurait pour tâche le recensement précis des besoins de chaque service et la passation des marchés publics.

## *CONCLUSION*

Au moment de conclure, après ces deux mois et demi de stage, il faut préciser que cela a été une expérience très enrichissante et très intéressante car elle m'a permis de me faire un aperçu de ce qu'est le travail dans une structure professionnelle publique et de le percevoir sous un nouvel angle.

De plus, j'ai été entourée de personnes conviviales qui m'ont aidée tout au long de mon stage, en particulier Monsieur Macaire et Madame Timoreau.

Je voudrais ajouter que le travail effectué durant ce stage a été réalisé dans un contexte assez particulier de manque d'expérience de l'ensemble des collaborateurs par rapport au Nouveau Code des Marchés Publics, du fait de sa parution récente (seulement depuis six mois) et de sa complexité. Par conséquent, dans un souci de début d'éclairage, mon travail a permis de mettre en évidence des lacunes qui ne peuvent être comblées que par une organisation différente des achats publics, par exemple par la mise en place d'un service centralisateur des achats qui coordonnerait l'ensemble de la commande de la Mairie. Or, celle-ci ne sera pas effectuée dans un futur proche car elle nécessite des décisions au plus haut niveau et des changements profonds au sein de la collectivité, changements difficiles à réaliser mais inéluctables.

Enfin, ce stage marque une étape importante car il clôture ces deux années d'études et concrétise des années d'apprentissage.

*LE*

*LEXIQUE*

## LEXIQUE

### **Catégorie :**

Ils'agitdesintitulés correspondantauxistesdesfamillehomogènesauxquelson pourraitattribuerles2premierschiffresdunuméroà4chiffresquiidentifient chaquefamillehomogène.

Aunecatégoriecospondentplusieursfamillehomogènes.

Exemple:"Denréesalimentaires"(10)

### **Ensembleuniquedefournituresoudeprestationsdeservices :**

Correspondàunachatponctueletnorrécurrent.

Lenontantàcomparerauxseuilestlecoûtprévisionneltotaldel'ensembledel'acquisitionàréaliser.

### **Famillehomogèneounuméro pertinent :**

Familledeproductsoudeprestationsidentifiéesparunnuméroà4chiffres.

Aunefamillehomogènecospondentplusieursitems.

Exemple:"Produitscarnésurgelésoucongelés"(10.01)

### **Fournituresouprestationsrécurrentes :**

Ils'agitd'achatsdontl'acheteurpublicaunbesoincourantetrépétéoutalong desonexistence.

Atitred'exemple,orpeutciterlesfournituresdebureauoulesprestationsde maintenance.

Pourlesachatsrécurrents,l'acheteurpublicpeutse limiteràestimerla consommationannuelle,mais aussidedéciderdepasseurumarchépluriannuel et doncestimeresonbesoinsurladuréeprevuedecemarché.

**Item:**

Ils'agitdudétail nonexhaustifducontenudechaquefamillehomogènesde fournituresoudeprestationsdeservices.

Achaquefamillehomogènecorrespondentplusieursitems.

Exemple: "Viandesetabatsdebovins,ovins,porcinsetéquinsurgelésou congelés"

**Opérationdeservices:**

Ensembled'achatsdeservicesappartenantàlamêmememefamilleetquiparticiperà laréalisationd'urmêmeobjectifdéfiniparlaPRM.

Ellecorrespondàunobjectifprécisetdélimitéetpeutdonnerlieuàune programmation.

Le montantdesachatsàcomparer aux seuils se fait auseind'unemêmemefamille homogènedeservices,enisolantlesservicescorrespondantàunemêmeopération.

**Ouvrage:**

Ils'agitdurésultatd'unensembledetravauxdebâtimentoudegéniecivildestiné àremplirparlui-mêmeunefonctionéconomiqueoutechnique.

Exemple: Constructiond'unréseauélectrique

**Prestationscontinues:**

Enprincipe,ellesnepeuventconnaître d'interruptionoudedécoupage dansle temps.

Onpeutcitercommèsexemplesprestationsd'assurance,denettoyage,de gardiennage,etc...

*LA*

*BIBLIOGRAPHIE*

## ***BIBLIOGRAPHIE***

- **Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant réforme des marchés publics**  
Journal Officiel de la République
  
- **Instruction du 28 août 2001 pour l'application du nouveau code**  
Journal Officiel de la République
  
- **Arrêté du 13 décembre 2001 définissant la nomenclature produits**  
Journal Officiel de la République
  
- **La comptabilité communale**      Collection Politiques Locales  
B. Adams, B. Boyer, P. Laurent
  
- **Le Code Général des Collectivités Territoriales**  
**Code des communes**  
Editions Tissot-Annecy
  
- **Les nouvelles techniques de comptabilité des collectivités territoriales**  
**Tomes 1 et 6**  
Editions Weka



*LES*

*ANNEXES*

