

Séminaire EURORAI
Audit des marchés publics aux niveaux régional et local
Saint-Pétersbourg
3 juin 2015

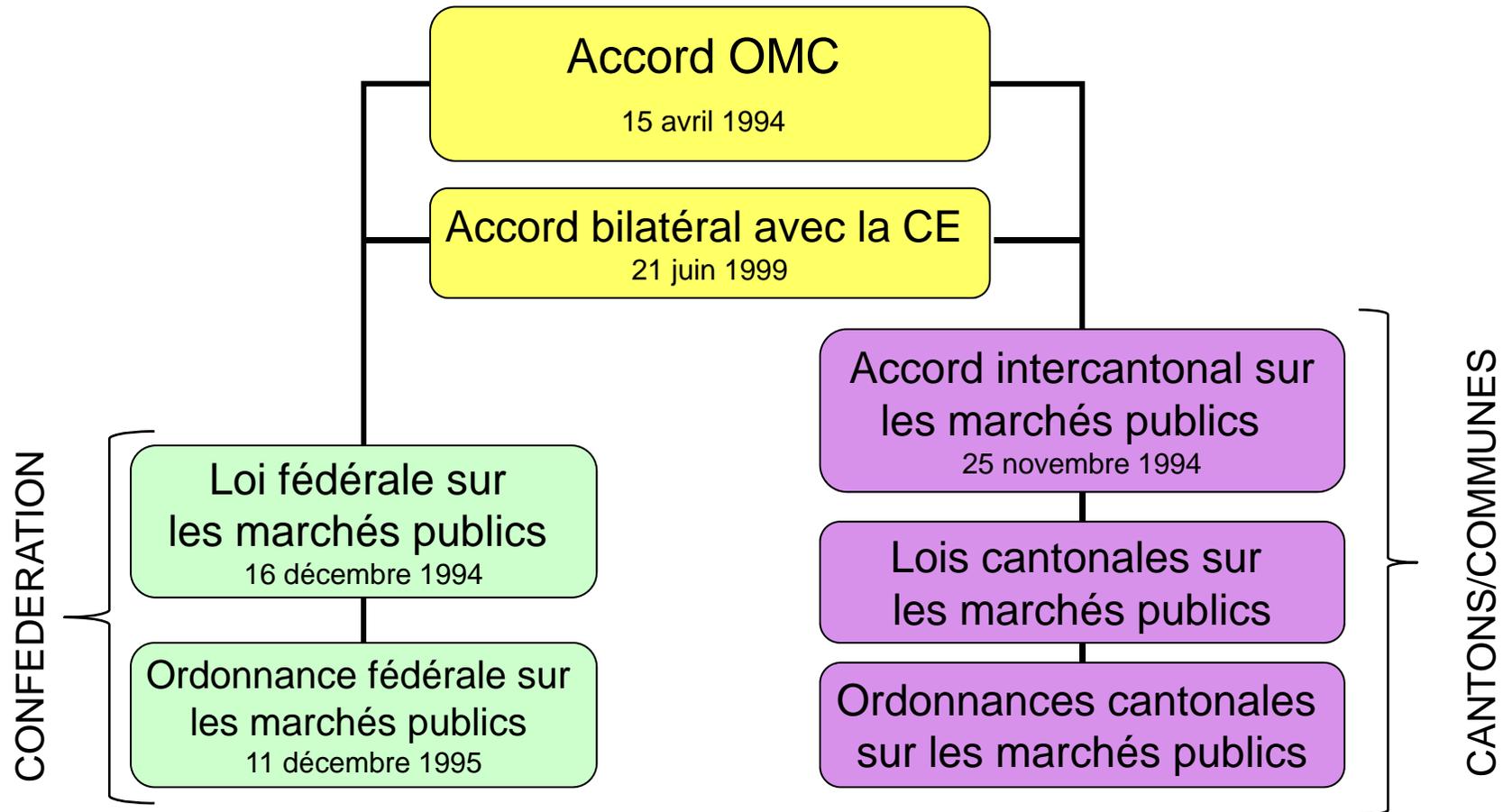
Audit des marchés publics De la théorie à la pratique

Charles PICT
Directeur du Service d'audit interne
de l'Etat de Genève



3 juin 2015
Service d'audit interne de l'Etat de Genève

Le cadre légal suisse



Lois et ordonnances fédérales

- Loi fédérale sur les marchés publics (LMP) :
 - Marchés de fournitures, de services et de construction mentionnés aux Annexes 4 et 5 de l'Appendice I de l'Accord sur les marchés publics.
 - Concerne les offices fédéraux mentionnés à l'Annexe 1 de l'Appendice I de l'Accord sur les marchés publics.
 - Valeur supérieure aux valeurs de seuil ci-après :
 - 230 000 FS pour les marchés de fournitures et de services au niveau national (CE = 134 000 Euros);
 - 8 700 000 FS pour les marchés de services de construction (CE = 5 186 000 Euros);
 - 700 000 FS pour les marchés de fournitures et de services dans les secteurs de la distribution d'eau potable, de l'énergie et des transports, ainsi que des télécommunications (CE = 414 000 Euros).
 - La loi prévoit la mise en œuvre, au niveau fédéral, des dispositions de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics.
 - Elle garantit un accès non discriminatoire aux marchés publics aux fournisseurs établis en Suisse et dans les pays signataires de l'Accord ou dans d'autres pays, pour autant qu'ils accordent la réciprocité.
 - Les marchés d'une valeur supérieure aux valeurs de seuil doivent être rendus publics et être passés selon une procédure ouverte ou sélective.

Lois et ordonnances fédérales

- LMP (*suite*) :
 - Le marché est attribué au soumissionnaire qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse, spécifiée d'après des critères objectifs qui doivent déjà être indiqués dans la publication.
 - La loi prévoit en outre la possibilité de contester un marché devant un organe indépendant pour tout candidat à la procédure de passation.
 - Un soumissionnaire dont l'offre a été rejetée peut réclamer des dommages-intérêts, si le rejet a enfreint la réglementation.
- Ordonnance sur les marchés publics (OMP) :
 - L'ordonnance fournit certaines précisions sur les dispositions énoncées dans la loi fédérale.
 - Elle régit les marchés de fournitures, de services et de construction passés par les offices fédéraux mentionnés à l'Annexe 1 de l'Appendice I de l'Accord sur les marchés publics qui n'atteignent pas les valeurs de seuil.
 - Elle régit également les marchés de fournitures, de services et de construction passés par Swisscom et par les Chemins de fer fédéraux (CFF) ainsi que ceux qui sont passés par les entités du secteur militaire.

Accord intercantonal (infranational)

- Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) :
 - Marchés publics de fournitures, de services et de construction mentionnés aux Annexes 4 et 5 de l'Appendice I de l'accord OMC.
 - Accord passés par :
 - les entités cantonales et les entreprises publiques détenues ou contrôlées par les cantons;
 - les collectivités et autres personnes morales de droit public;
 - les entités privées ou publiques qui exercent des activités dans les secteurs de la distribution d'eau potable, de l'énergie et des transports ou des télécommunications et qui sont contrôlées par les offices cantonaux ou locaux mentionnés;
 - tout marché subventionné à 50 % ou plus par le gouvernement fédéral suisse ou par les entités cantonales ou entreprises publiques.
 - Valeurs de seuil :
 - 350 000 FS pour les fournitures et les services (CE = 207 000 Euros);
 - 8 700 000 FS pour les services de construction;
 - 700 000 FS pour les marchés de fournitures et de services dans les secteurs de la distribution d'eau potable, de l'énergie et des transports, ainsi que des télécommunications.

Assujettissement

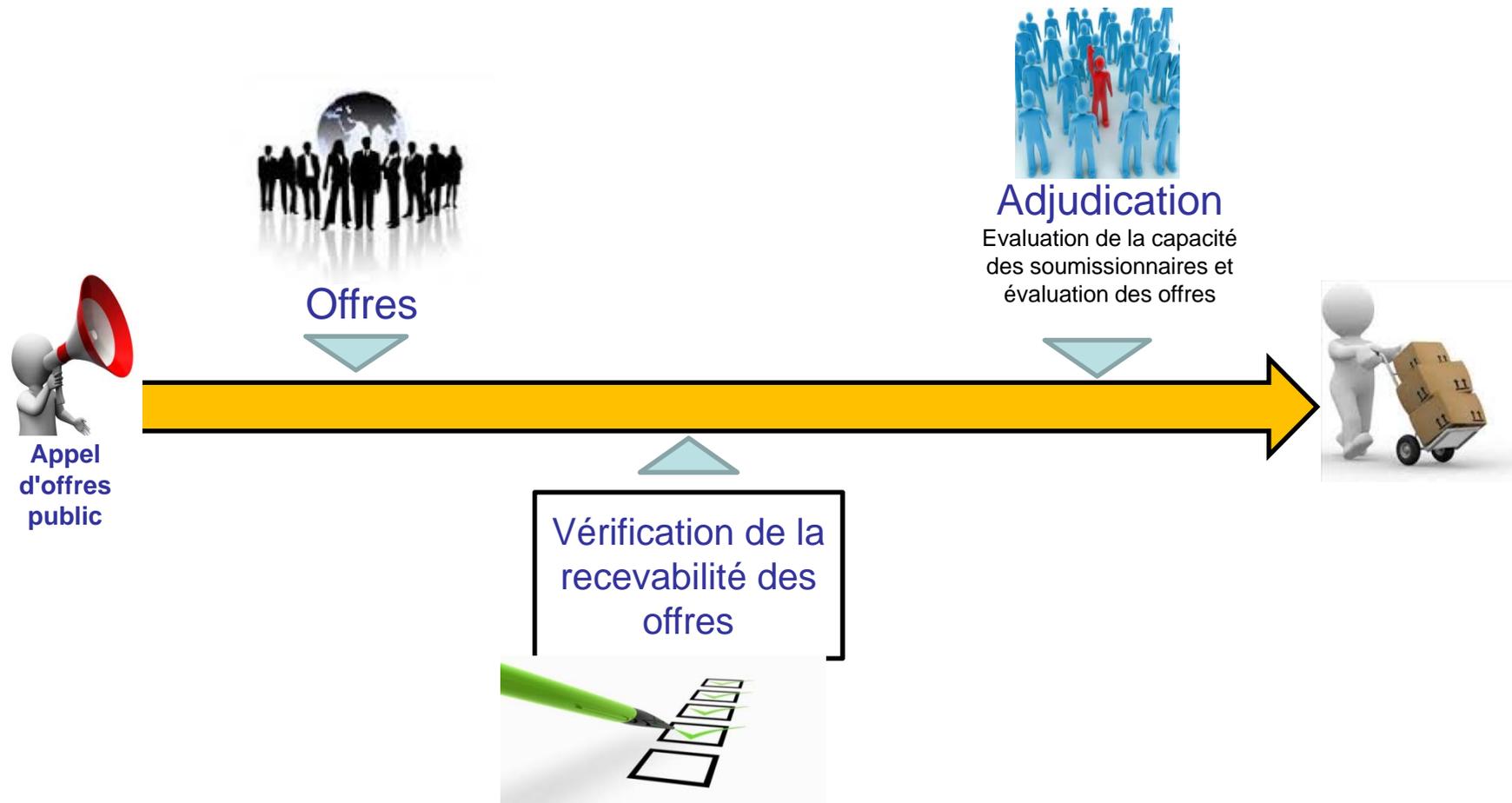
- Les administrations publiques, aux niveaux fédéral, cantonal et communal.
- Les entités adjudicatrices de droit public et celles privées majoritairement subventionnées par des fonds publics ou dont la part financière publique est déterminante pour l'exécution du marché.
- Les entités publiques ou privées des marchés sectoriels EETT (eau – énergie – transports – télécommunications) assumant des tâches cantonales ou communales sous la forme de concession ou non.
- Peuvent être exemptées de l'assujettissement les entités publiques dont l'activité est commerciale ou industrielle, ouverte à la concurrence (Swisscom par exemple).

Quelques chiffres

Les marchés publics en Suisse :

- 5'500 entités publiques
- 90'000 appels d'offres par année
- 44 milliards de FS par année

Procédure sur les marchés publics



Les principes fondamentaux

- La non-discrimination
- La transparence
- Le renforcement de la concurrence entre les soumissionnaires
- L'utilisation économique des fonds publics
- L'égalité de traitement entre tous les soumissionnaires
- L'impartialité de l'adjudication

Types de procédures

Il existe 4 types de procédures officiellement reconnues :

- la procédure ouverte (procédure en une seule étape; tous les soumissionnaires peuvent présenter une offre);
- la procédure sélective (procédure en deux étapes; seuls des soumissionnaires sélectionnés lors du 1^{er} tour peuvent présenter une offre);
- la procédure sur invitation (adjudication directe après l'examen d'au moins trois offres);
- la procédure de gré à gré (adjudication directe à un soumissionnaire).

Programme de contrôle

- Planification stratégique de la mise au marché public
- Formalisation du système de contrôle interne (directives, procédures, contrôles)
- Soumission du marché concerné (in house)
- Bonne évaluation du marché
- Application de la bonne procédure
- Respect des seuils (saucissonnage)
- Application correcte de la clause des minimis et autres exceptions
- Transparence de l'appel d'offres
- Formalisation de l'appel d'offres
- Cohérence des critères et pondération
- Absence de critères discriminatoires

Programme de contrôle (suite)

- Réception et traitement des offres
- Non-discrimination et égalité de traitement de chaque soumissionnaire
- Concurrence efficace
- Renonciation à des rounds de négociation
- Respect des conditions de récusation des personnes concernées
- Respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail
- Egalité de traitement entre hommes et femmes
- Traitement confidentiel des informations
- Respect des conditions d'ouverture des offres (PV, signatures, délais)
- Cohérence du choix du soumissionnaire (absence d'arbitrage, respect des critères)
- Archivage des documents et durée de conservation

Anomalies relevées

- Absence de planification stratégique
 - Conséquences
 - non-conformité des procédures d'attribution des marchés
 - utilisation inefficace de la clause des minimis
 - difficulté de supervision et de contrôle
- Faiblesses du SCI relatif aux attributions des marchés
 - Conséquences
 - difficulté de détecter ou de prévenir toute fraude dans le cadre de l'attribution des marchés
 - non-respect du principe de transparence qui prévaut en matière de marchés publics
 - acceptation de commandes complémentaires pour des prix supérieurs à ceux figurant dans l'adjudication initiale
 - Risques
 - vice de forme en cas de recours

Anomalies relevées (suite)

- Passation des marchés selon des procédures de gré à gré ou sur invitation au lieu des procédures ouvertes
 - ❑ Risques
 - adjuger un marché plus onéreux
 - retard dans l'exécution du marché en raison de recours induisant des pertes financières
 - retard dans l'exécution du marché en raison de recours induisant un risque d'image
- Découpage non conforme de certains marchés (saucissonnage)
 - ➔ La notion de marché doit être appréciée de manière plus large, notamment pour les marchés récurrents à durée indéterminée (article 9 du RMP). Les valeurs seuils ne sont pas à appliquer à chaque commande auprès d'un fournisseur, mais par type de marché.
 - ❑ Risques
 - adjuger un marché plus onéreux
 - recours de la part des tiers

Anomalies relevées (suite)

- Mauvaise application de la clause des minimis
 - ➔ Attribution de marchés selon des procédures ouvertes non soumises aux traités internationaux au lieu de procédures ouvertes soumises aux traités internationaux.
 - ☐ Risques
 - adjuger un marché plus onéreux
 - retard dans l'exécution du marché en raison de recours induisant des pertes financières et un risque d'image
- Diverses problématiques
 - Utilisation abusive des dispositions de l'article 15 du RMP (alinéa 3)
 - Dans certains cas, le recours à la procédure de gré à gré n'est pas justifié : exemple des événements imprévisibles, particularités techniques, etc.
 - Non-respect des dispositions relatives à la publication (article 52.3 du RMP) dans le cadre des adjudications selon l'article 15 du RMP
 - Mauvaise estimation du montant du marché à adjuger
 - Non-conservation des candidatures non retenues dans le cadre des procédures AIMP
 - Impossibilité d'exercer la surveillance ex post prévue par l'article 19 de l'AIMP
 - Evaluation des offres non conforme aux critères énoncés dans les appels d'offres
 - Non-application des dispositions de l'AIMP et du RMP par certaines entités subventionnées

MERCI DE VOTRE ATTENTION



QUESTIONS ?