

Charte déontologique de l'achat public à La Cub

édition janvier 2012

Conflits
d'intérêts

Exécution
des marchés

Relations
avec les entreprises

Consultations

Définition
du besoin

Invitations
et cadeaux

Libre
concurrence

Egalité de
traitement

COMMUNAUTÉ
URBAINE DE BORDEAUX
LACUB
www.lacub.fr

Edito

Notre établissement public est aujourd'hui un des principaux acteurs économique régional, avec un volume annuel moyen d'achat de plus de 300 millions d'euros.

Ce rôle stratégique de la Communauté urbaine de Bordeaux exige que tous les agents participant au processus achat adhèrent à des valeurs communes permettant de sécuriser leurs actions notamment dans le cadre de leurs relations avec les entreprises et ainsi d'assurer un service public de qualité.

L'ensemble de ces valeurs sont réunies dans la charte déontologique relative aux achats communautaires, qui est le fruit d'un travail collectif.

En tenant compte à la fois des grands principes de la commande publique et des réalités de terrain, cette charte exprime la volonté de la communauté urbaine de se doter de valeurs d'exemplarité.

Je demande au directeur général de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour que chaque agent soit sensibilisé aux valeurs contenues dans cette charte.

Ainsi nous nous engageons tous à avoir un comportement irréprochable dans le cadre de nos relations avec le monde économique.

Vincent Feltesse

président de la Communauté urbaine de Bordeaux



Sommaire

Préambule	4
Cas de relations avec les fournisseurs	4
Quelles relations adopter avec les entreprises?	5
Les rencontres entre agents communautaires et les entreprises	5
Les invitations et cadeaux	6
Libre concurrence et égalité de traitement des fournisseurs ..	7
Comment maîtriser l'échange d'informations?	8
Comment éviter les conflits d'intérêts?	9
Comment résister aux « pressions » ?	10
Quelle attitude adopter en cas de connaissance de faits contraires aux principes évoqués dans cette charte? ..	11
Mécanisme d'alerte	11
Quels sont les principaux risques encourus?	12
Préférer l'anticipation et la prévention	14
Dérives susceptibles de survenir tout au long du processus Achats	15

Charte de déontologie

relative aux achats de La Cub

La Communauté urbaine de Bordeaux invite ses agents impliqués dans le processus Achats à développer et entretenir des relations avec les fournisseurs pour améliorer la qualité et la performance des marchés passés par la Collectivité.

En effet, dans le cadre de leurs fonctions, les agents communautaires concernés sont amenés à être fréquemment en relation avec les fournisseurs directement ou indirectement tout au long du processus Achats (recherche de fournisseurs, consultation, suivi et bilan de l'exécution du marché, ...).

Pour cela, la Collectivité se doit de fournir à ses agents des repères clairs dans la gestion de la relation fournisseur à travers cette charte de déontologie.

Cette charte définit concrètement les règles de comportement et les standards d'éthique que chacun doit respecter, quelle que soit sa place au sein l'Institution. Ces règles ne sont pas exhaustives, il appartient donc à chacun de faire preuve de responsabilité et d'honnêteté en toutes circonstances et, le cas échéant, d'en référer à sa hiérarchie lorsqu'il fait face à une situation nouvelle ou complexe.

Chaque responsable hiérarchique doit veiller à la connaissance et à la bonne compréhension de cette charte par ses collaborateurs et faire preuve d'exemplarité par le respect des dispositions ci-après.

La Direction de la Commande Publique demeure à la disposition des directeurs, chefs de services, chefs de projets, et plus généralement de tous les agents communautaires impliqués dans le processus Achats pour faire évoluer le présent document et évoquer les situations inédites.

Cette charte s'inscrit dans le cadre législatif et réglementaire applicable à la Collectivité, qu'il s'agisse de la loi n°83 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, de la directive 2004/18/CE relative

à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, fournitures et services, du code des marchés publics issu du décret n° 2006975 du 1er août 2006 modifié et des dispositions spécifiques aux marchés publics contenues dans le code pénal (notamment les articles 43211 à 432-14). Les principales « dérives » susceptibles de survenir tout au long du processus Achats ainsi que les indicateurs de risque qui en sont la manifestation figurent en annexe.

Préambule

Cas de relations avec les fournisseurs

Les 4 étapes du processus Achats au cours desquels les agents communautaires sont amenés à être en relation avec des fournisseurs actuels ou potentiels sont :

- Analyse du marché fournisseur
- Mise en concurrence des entreprises, négociation et attribution des marchés
- Exécution des marchés
- Bilan de marchés et le cas échéant, évaluation des fournisseurs

Dans le cadre de ces relations avec des fournisseurs actuels ou potentiels, les agents communautaires doivent respecter et véhiculer les valeurs de la Collectivité.

Rappel des valeurs

- le respect des règles relatives aux principes de liberté d'accès à la commande publique,
- l'égalité de traitement des candidats,
- la transparence des procédures d'achat.

Pour les agents communautaires impliqués dans le processus Achats, il s'agit donc d'agir dans l'intérêt de la Collectivité et de traiter équitablement les entreprises sans que leur intérêt personnel, familial ou leurs relations amicales n'interfèrent dans leurs décisions professionnelles.

Quelles relations adopter avec les entreprises ?

Les rencontres entre les agents communautaires et les entreprises

L'analyse du marché fournisseur est une des étapes clés du processus Achats. Elle permet notamment une meilleure compréhension des capacités des fournisseurs et donc, une meilleure intégration dans les cahiers des charges des réalités du marché ou encore une réduction du risque d'infructuosité.

Cette analyse n'est possible que si l'acheteur est au contact des principaux acteurs du marché pour collecter de l'information. Cette démarche peut se faire par des moyens multiples : à l'occasion d'échanges entre professionnels de l'achat, au cours de la lecture de la presse sectorielle, dans le cadre de salons professionnels ou encore par des rencontres qui peuvent, le cas échéant, se tenir chez le fournisseur ou sur ses sites de production.

Que ce soit dans le cadre de l'analyse du marché fournisseur ou bien en phase d'exécution d'un contrat, si de telles rencontres se tiennent à l'initiative des fournisseurs ou bien de la Communauté urbaine, les mesures suivantes devraient utilement être observées :

- lorsque les rencontres sont organisées dans les locaux communautaires, il convient de privilégier l'utilisation de salles de réunion neutres, à l'écart des lieux de travail habituels des acteurs de la fonction achat, pour notamment limiter l'accès à des informations que les fournisseurs n'ont pas à connaître,

- l'information de l'ensemble des acteurs du projet d'achat doit être recherchée ; la présence d'au moins deux agents communautaires est préférable,
- établir un ordre du jour présentant la liste des sujets devant être abordés et rédiger un compte-rendu à l'issue de la réunion.

Une attention particulière doit être portée sur le fait d'organiser les rencontres pendant les heures ouvrées et de prendre toutes les précautions permettant d'éviter les situations non souhaitées, par exemple extra-professionnelles.

Ces précautions peuvent, entre autres, porter sur l'ordre du jour qui sera établi de telle sorte qu'il exprime la détermination de l'agent communautaire à conférer un caractère professionnel à l'intégralité de la rencontre :

- une visite courte commence en début d'après-midi, non pas à onze heures,
- si le programme nécessite une journée complète, ne prévoit qu'une heure pour la pause méridienne. Le déjeuner sera pris dans les conditions habituelles prévues par l'entreprise pour ses cadres. Dans ce cas, l'agent communautaire règle son repas ; si cela devait être considéré comme discourtois, l'agent communautaire doit veiller à la réciprocité par l'invitation au sein du restaurant communautaire.

La participation d'un agent communautaire à une visite en dehors du territoire communautaire ne peut être envisagée que dans le cadre d'un ordre de mission signé par le directeur concerné. Les agents communautaires se déplacent dans les conditions en vigueur et les frais de déplacement et d'hébergement sont à la charge exclusive de la Communauté urbaine de Bordeaux.

Les invitations et cadeaux

L'agent communautaire ne doit ni susciter, ni accepter et encore moins solliciter de cadeaux, ristournes, faveurs, invitations ou tout autre avantage lui étant destinés, ou destinés à sa famille ou à ses proches.

En dehors des phases de consultation, une invitation au restaurant ou à une réception ainsi que la participation à une manifestation à caractère professionnel peut être acceptée si :

- elle demeure exceptionnelle,
- elle conserve un caractère raisonnable et que les aspects professionnels sont prépondérants.

Un refus courtois sera opposé à toute invitation à des manifestations de détente ou de distraction (événement sportif, spectacles, voyages, etc.).

Accepter un cadeau ne doit en aucun cas placer les agents communautaires dans une situation de dépendance vis-à-vis des fournisseurs. Pour éviter toute ambiguïté :

- les agents communautaires peuvent accepter uniquement des cadeaux d'usage (type objets promotionnels) d'une valeur symbolique (montant maximum de 30€, cf. le Code Général des Impôts), et refusent poliment mais fermement les cadeaux qui apparaissent comme déplacés au regard des règles ci-dessus,
- L'agent communautaire signalera à sa hiérarchie les cadeaux reçus ou proposés.

En période de consultation, et ce jusqu'à la notification du marché, quel que soit le type de procédure retenue, les agents communautaires impliqués directement ou indirectement dans le processus s'abstiendront d'accepter tout repas d'affaires de la part d'un quelconque soumissionnaire, et veilleront à maintenir une discrétion totale sur tout sujet relatif au projet en cours.

Libre concurrence

et égalité de traitement des fournisseurs

Tout acte d'achat doit être exécuté dans le respect des principes directeurs du Code des Marchés Publics (article 1).

Tout acte d'achat, et ce dès le premier euro, doit impérativement faire l'objet d'une formalisation avant exécution de la prestation. Si le principe d'un simple devis peut suffire dans le cadre d'une procédure « moins de 15 000 €HT », il s'agit là de la forme la plus simple de marché public auquel la Communauté urbaine a décidé de recourir.

Pour optimiser l'accès à la commande publique et permettre la libre concurrence, les agents communautaires veillent notamment à mettre en œuvre une stratégie d'achat non discriminante (allotissement, durée de marché, etc.).

Les agents communautaires veillent également à la définition de besoins fonctionnels et à la rédaction de spécifications techniques et commerciales qui définissent au mieux le besoin en terme de résultat.

Une publicité adaptée à l'objet et à l'importance des marchés passés et la mise en concurrence des candidats sont des principes de base dans la recherche de la compétitivité.

La Communauté urbaine accorde aux opérateurs économiques un délai de remise de leur offre adapté aux enjeux du projet de marché.

L'égalité de traitement des fournisseurs doit pouvoir être démontrée par les agents communautaires à tout moment (notamment dans le cadre des MAPA par le biais de la fiche de suivi de la concurrence).

Pendant la phase de consultation :

- les agents communautaires ne répondent qu'aux questions écrites des soumissionnaires,
- les réponses sont apportées par écrit et diffusées à tous les candidats ayant retiré un dossier de consultation, et le cas échéant, un report de la date limite de remise des offres est prononcé,
- les négociations sont tracées sous la forme d'un paragraphe spécifique dans le rapport d'analyse des offres, et les candidats sont invités à confirmer par écrit les propositions faites pendant les négociations (mise à jour de leurs offres initiales dans les mêmes conditions que celles d'origine).
- L'analyse des offres est réalisée sur la base des critères de jugement les plus précis possibles (proscrire les notions de « valeur technique », « esthétique », ou les objectiver par des sous-critères eux-mêmes pondérés) et leur pondération est annoncée dans l'avis de publicité.

Les méthodes harmonisées de notation des offres figurent, sauf exception justifiée, dans le règlement de la consultation. A défaut, un éventuel barème spécifique doit impérativement être établi avant la date limite de réception des offres.

Une lettre de rejet (visa de la personne habilitée) doit être adressée à tous les candidats non retenus. Sa motivation doit être précise et fondée sur le rapport d'analyse des offres.

Comment maîtriser

l'échange d'informations ?

Toutes les relations avec les entreprises, en dehors de l'exécution d'un marché, doivent se faire dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats potentiels.

La communication d'informations relatives à un projet de consultation s'opère par le biais des vecteurs de publicité adaptés. Les informations relatives aux intentions d'achat sont diffusées en veillant à ne pas procurer un avantage à un opérateur économique particulier.

Les agents communautaires concernés doivent organiser la protection absolue du secret industriel et commercial des titulaires et candidats. En particulier, la Communauté urbaine garantit l'utilisation exclusive, pour le strict besoin du service, des offres techniques et économiques par ses agents.

Les informations communicables ou non aux opérateurs économiques en matière de marchés publics sont récapitulées dans une fiche réalisée conjointement par la DAJ des ministères de l'Economie et du Budget et par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Les agents communautaires qui notamment dans le cadre de MAPA seraient sollicités par un opérateur économique non retenu pour obtenir plus d'informations que celles transmises dans le courrier d'information qui lui est transmis après attribution peuvent l'orienter vers le « guichet CADA » de la direction juridique de la Communauté urbaine.

Les entreprises peuvent avoir d'une façon générale un intérêt légitime à comprendre l'organisation et les activités des services de la Communauté urbaine. Ce type d'information peut être naturellement communiqué dès lors qu'il concerne les missions générales du service et/ou des orientations déjà diffusées lors de communiqués de presse ou de rencontres avec des structures professionnelles (syndicats professionnels, chambres de commerce, associations, etc.), qui sont les destinataires privilégiés des informations.

Comment éviter les conflits d'intérêts ?

Bien que n'étant pas interdite, la situation de conflit d'intérêts recèle de tels risques qu'il convient de l'éviter chaque fois que cela est possible.

Le conflit d'intérêts peut être défini comme étant « une situation dans laquelle un agent communautaire a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles ». Les situations de conflit d'intérêts peuvent être de plusieurs types, citons : les contrats entre apparentés, l'emploi d'un membre de la famille ou d'un proche par un fournisseur ou fournisseur potentiel, la détention de parts sociales, toute situation de concurrence entre intérêts personnels et professionnels ou susceptible d'altérer la capacité de jugement.

Chaque agent communautaire impliqué dans le processus Achats de la Communauté urbaine, en accord avec sa hiérarchie, doit veiller à prévenir la survenance de situations de conflit d'intérêts.

Si une telle situation n'a pu être évitée, en particulier grâce à la répartition raisonnée des dossiers, il convient de réorganiser le travail afin de ne plus exposer un agent communautaire à une situation de conflit d'intérêts.

Si malgré tous les efforts d'organisation du travail, une situation de conflit d'intérêts ne peut être évitée, l'agent communautaire concerné recevra des directives écrites quant aux objectifs à atteindre dans le traitement des dossiers et tout particulièrement en cas de négociation.

Une attention particulière doit être accordée par la hiérarchie au choix des dossiers confiés aux agents communautaires exerçant une seconde activité professionnelle ou engagés dans un processus de reconversion, ainsi qu'aux relations d'affaires avec un ancien agent communautaire devenu fournisseur.

Comment résister

aux « pressions » ?

Tout agent communautaire impliqué dans le processus Achats est susceptible d'être soumis à l'action de pressions ou de groupes de pression.

Les pressions exercées peuvent être directes ou indirectes et parfois insidieuses, par exemple en cas d'actions de dénigrement.

De manière générale, en réponse aux tentatives de pression, l'agent communautaire concerné rappellera que les règles en vigueur sont destinées à respecter les grands principes de l'achat public et à assurer la bonne utilisation des deniers publics. Le risque pénal peut utilement être rappelé à l'auteur des pressions.

Chaque agent communautaire doit rendre compte à sa hiérarchie des pressions subies.

Quelle attitude adopter

en cas de connaissance de faits contraires
aux principes évoqués dans cette charte ?

La DCP joue un rôle de conseil et de prévention en matière de déontologie dans le cadre du processus Achats.

L'agent communautaire ayant connaissance de faits lui paraissant « anormaux » doit agir avec discernement. Il convient en particulier de ne pas relayer les actions de dénigrement évoquées ci-dessus et de ne pas se substituer à la hiérarchie qui dispose du pouvoir disciplinaire. Dans ce contexte, l'encadrement de l'agent communautaire concerné s'engage à le soutenir dans sa démarche.

Mécanisme d'alerte

Un agent communautaire peut en toute confidentialité saisir la DCP en cas d'interrogation sur une question ou une situation particulière pouvant générer un risque. La DCP qui ne dispose pas de pouvoirs d'investigation ni de pouvoirs propres de sanction proposera le cas échéant au Directeur général des services de saisir l'Inspection générale des services.

Ce mécanisme ne se substitue toutefois pas au principe qui veut que si les faits sont constitutifs d'un délit, l'article 40 du code de procédure pénale prévoit que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

Quels sont les principaux risques encourus ?

Le délit de favoritisme ou d'octroi d'avantage injustifié

(article 432-14 du code pénal).

L'article 432-14 du code pénal réprime ainsi le fait de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés et les délégations de service public.

Au regard de la jurisprudence du juge pénal, pour que le délit de favoritisme soit constitué :

- il n'est pas nécessaire qu'un avantage ait été effectivement procuré. Il est suffisant que le fait incriminé ait été susceptible de procurer l'avantage,
- il n'est pas nécessaire que l'auteur en retire un avantage,
- le fait d'accomplir, en connaissance de cause, un acte contraire aux textes suffit à caractériser l'élément intentionnel du délit.

Exemples :

- Lors de la définition du besoin : participation d'une entreprise à la définition du besoin, définition non objective du besoin, recours injustifié à une procédure dérogatoire, rédaction d'un cahier des charges « sur mesure », fractionnement artificiel d'un marché pour ne pas atteindre le seuil de la procédure formalisée et par conséquent s'affranchir de celle-ci.
- Pendant l'examen des offres : influence exercée sur la commission d'appel d'offres, notation orientée, mauvaise utilisation des critères définis dans les pièces du dossier de consultation.

La prise illégale d'intérêt (article 432-12 du code pénal).

Le code pénal sanctionne le fait pour un agent communautaire de prendre, de recevoir ou de conserver directement ou indirectement un intérêt quelconque dans une entreprise ou une opération dont il avait au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer l'administration, la surveillance, la liquidation ou le paiement.

Exemples :

- Intervention d'un agent communautaire dans la passation d'un marché avec une entreprise dont il est le gérant de fait.
- Participation d'un agent communautaire au processus d'attribution d'un marché à une entreprise gérée par un des membres de sa famille.

La corruption passive (article 432-11 du code pénal) et trafic d'influence

Le délit de corruption passive se caractérise par le fait de solliciter ou d'accepter des avantages en nature ou en argent en échange d'actes susceptibles d'aboutir à l'attribution d'un marché public.

Exemples :

Un agent communautaire sollicitant d'une entreprise qui l'accepte, le versement d'une commission en échange de quoi il facilitera l'attribution de ce marché à l'entreprise.

Un agent communautaire recevant une rémunération de l'entreprise attributaire d'un marché en contrepartie de son intervention auprès d'élus chargés d'attribuer le marché.

En plus des poursuites et condamnations pénales auxquelles les agents communautaires peuvent s'exposer, à raison de leur comportement et de leurs agissements, les intéressés encourent des poursuites et des sanctions disciplinaires et notamment la révocation.

Préférer l'anticipation et la prévention

Quelle que soit sa place dans l'organigramme de la Communauté urbaine, tout agent communautaire peut être confronté à l'une des situations exposées dans cette charte. Par professionnalisme, par dévouement à l'Institution, cet agent communautaire peut ainsi s'exposer, le plus souvent seul, aux risques et peines encourus en cas de manquement aux grands principes ici rappelés.

Il appartient à chaque responsable hiérarchique de veiller à ne pas exposer ses subordonnés à ces risques, notamment en s'attachant :

- à ne pas imposer des plannings irréalistes compte tenu de l'activité de l'équipe qu'il encadre,
- à s'appuyer sur l'expertise de la DCP pour essayer de bâtir des stratégies d'acquisitions exploitant les meilleurs outils réglementaires, notamment lorsque les prestations à réaliser sont récurrentes.

Les principaux facteurs de prévention :

- le respect de la présente charte,
- l'organisation du travail, y compris le cas échéant la rotation régulière des agents communautaires impliqués dans le processus Achats,
- la mise en œuvre de référentiels pertinents de contrôle interne,
- la formation des agents communautaires à la compréhension des mécanismes de la corruption et aux conséquences individuelles et collectives des manquements à l'intégrité.

La présente charte sera remise à tout agent communautaire nouvellement recruté qui de par ses fonctions sera impliqué directement ou indirectement dans le processus Achats (de la définition des besoins à la réception des prestations livrées). Un rappel sur l'existence et le contenu de cette charte sera fait chaque année.

Dérives susceptibles

de survenir tout au long du processus Achats

Au stade de la définition des besoins :

- Création d'un faux besoin (sur ou sous-estimation des coûts, informations fausses, absence d'étude de l'offre interne, absence de consultation du service juridique, etc.).
- « Saucissonnage du besoin » (fractionnement artificiel ayant pour conséquence de contourner les seuils réglementaires et de soustraire le marché aux obligations de mise en concurrence.
- Falsification de l'évaluation des besoins (surestimation ou sous-estimation des besoins).
- Insertion de clauses favorables à certains fournisseurs.
- Renvoi de la définition de certains besoins à un dispositif ultérieur.
- Possibilité pour les candidats de proposer des « services annexes » non définis.
- Etc.

Durant la phase de consultation :

- Orientation du choix de la procédure (recours abusif à une procédure restreinte, recours à une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence).
- Ouverture des plis avant les dates et heures limites de réception des offres.
- Manipulation de la liste des candidats (exclusion de soumissionnaires qualifiés, soumissionnaires disposant d'informations privilégiées).
- Manipulation affectant le jugement des offres
- Manipulation des critères de sélection des candidats
- Etc.

Pendant l'exécution du marché :

- Mauvaise exécution du contrat (modification abusive des quantités, modification abusive de la nature des prestations, contrôles défaillants).
- Multiplication des avenants (techniques, calendaires, financiers) et ordres de service.
- Paiement sans justification (absence de pénalités de retard pourtant justifiées).
- Attribution de marchés supplémentaires sans mise en concurrence (à l'exception des cas prévus par la réglementation).
- Coûts d'exploitation supérieurs aux estimations, dépassement des budgets et des délais, acceptation de modalités de livraison et de conditions de fournisseurs non prévues au contrat
- Dépassement des délais de livraison sans justification
- Sous-traitance intégrale des prestations.

contact

Communauté urbaine de Bordeaux
Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux Cedex

direction de la Commande publique
tél. : 05 56 99 84 84
dcp@cu-bordeaux.fr

COMMUNAUTÉ
URBAINE DE BORDEAUX
LACUB
www.lacub.fr