

Date de dépôt : 20 novembre 2019

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Gabriel Barrillier, Jacques Béné, Sophie Forster Carbonnier, Irène Buche, Bertrand Buchs, Thierry Cerutti, Antoine Droin, Christo Ivanov, Eric Leyvraz, Magali Orsini, Daniel Sormanni, Eric Stauffer, Alberto Velasco, Pierre Weiss, Daniel Zaugg pour une application harmonisée de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) à toutes les entités soumises à Genève et pour une coopération plus étroite entre les cantons : création d'un centre de compétences et de formation cantonal

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 23 novembre 2018, le Grand Conseil a refusé le rapport du Conseil d'Etat, du 27 janvier 2016, sur la motion 2248, et renvoyé une nouvelle fois au Conseil d'Etat cette motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :*

- l'importance des marchés publics dans notre canton (entre 3,0 et 3,5 milliards F par année, soit entre 7 et 8% du PIB cantonal);*
- le volume substantiel d'investissements à réaliser ces prochaines décennies en matière de mobilité et de formation;*
- l'impact des marchés publics sur le tissu économique cantonal, l'insertion et la formation professionnelle et l'emploi;*
- les besoins soutenus en équipements et médicaments dans le domaine de la recherche médicale et de la consommation de médicaments aux HUG;*
- la nécessité de rationaliser et d'uniformiser les procédures et les modèles de documents utilisés par les acteurs de ces marchés;*

- *de mieux tenir compte des capacités des entreprises locales en-dessous des seuils internationaux;*
- *de garantir une concurrence et une transparence optimales, tout en luttant contre les sous-enchères dommageables socialement et économiquement;*
- *le manque de coordination avec les autres cantons dans l'application de l'Accord;*
- *la procédure de ratification en cours par la Confédération de la révision de l'Accord sur les marchés publics (AMP) dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC),*

invite le Conseil d'Etat

- *à examiner annuellement l'évolution du volume des marchés publics de l'ensemble des entités soumises à Genève à l'AIMP;*
- *à soumettre un rapport annuel à la commission instituée à cet effet réunissant les principales entités concernées avec les mandataires et les partenaires sociaux;*
- *à harmoniser les conditions d'application de l'AIMP par la création d'un centre de compétences et de formation à partir des expertises existantes dans le canton;*
- *à collaborer plus étroitement avec les autres cantons au sein de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et demander une évaluation du fonctionnement et des effets à long terme de cet Accord en participant aux relevés statistiques indispensables;*
- *à renforcer la collaboration avec les partenaires sociaux pour mieux lutter contre les risques de la sous-enchère avant et après la passation d'un marché;*
- *à renforcer les critères sociaux, environnementaux et de formation professionnelle;*
- *à s'assurer que tous les services concernés et les chefs de projet utilisent systématiquement, au maximum, les critères sociaux et environnementaux;*
- *à consulter le Grand Conseil lors de toutes modifications de l'AIMP.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Il ressort du rapport de la commission de contrôle de gestion, du 5 novembre 2018, que la principale raison de ce renvoi concerne la création d'un centre de compétences pour soutenir :

- les communes dans l'organisation de leurs appels d'offres et
- les petites entreprises pour leur participation aux appels d'offres.

La présente réponse se concentre donc sur ces deux objectifs; le Conseil d'Etat renvoie, pour les autres invites de la motion, à son rapport du 27 janvier 2016.

1. Le rôle d'un centre de compétences

Le rôle d'un tel organisme étatique est de soutenir les autorités adjudicatrices dans l'organisation de leurs procédures d'appels d'offres. Ainsi, le centre de compétences sur les marchés publics du canton de Vaud définit sa mission comme suit :

Le CCMP-VD a pour mission de promouvoir une bonne application de la législation sur les marchés publics par les pouvoirs adjudicateurs vaudois¹.

Dans le canton de Neuchâtel, le CCMP-NE *soutient les entités adjudicatrices dans le cadre de la procédure sur les marchés publics.*

Au niveau fédéral, il existe aussi un centre de compétences des marchés publics qui *assiste les services d'achat centraux et les services demandeurs dans l'acquisition de biens et services².*

Ces centres de compétences sont donc des soutiens aux autorités adjudicatrices, mais pas aux soumissionnaires. Ils se trouveraient sinon en situation de conflit d'intérêts.

D'autre part en application de l'article 4, alinéa 7, et de l'article 5 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF – D 1 05), les prestations réalisées par un tel centre de compétences et de formation devraient être rémunérées par leurs destinataires.

¹ <https://www.vd.ch>

² <https://www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/organisation/kompetenzzentrum-beschaffungswesen-bund-kbb.html>

2. La commission consultative sur les marchés publics

A Genève, l'article 59 du règlement sur la passation des marchés publics (RMP – L 6 05.01) institue une commission consultative, composée des principales autorités adjudicatrices du canton, des représentants des associations professionnelles et des syndicats, et chargée de traiter des thématiques liées à l'application du droit des marchés publics. Elle constitue une plateforme d'échanges et formule toute proposition utile à l'attention du Conseil d'Etat.

Sa composition tripartite lui permet de jouer le double rôle voulu par la motion. Les autorités adjudicatrices qui y sont représentées échangent sur leurs pratiques, font le bilan de leurs expériences et partagent avec les associations professionnelles et les syndicats les problèmes qu'elles rencontrent. Les représentants des entreprises et des travailleurs sollicitent les mesures qu'ils souhaitent pour améliorer les procédures d'adjudication dans l'intérêt de tous.

Ces dernières années, les travaux de la commission consultative sur les marchés publics (CCMP) ont notamment porté sur les questions de contrôle de la sous-traitance, de limitation du travail temporaire, de l'évaluation du critère du prix, des offres anormalement basses, des critères sociaux et environnementaux.

Il en est ressorti soit des modifications légales ou réglementaires, soit des recommandations comme les Recommandations cantonales à l'attention des autorités adjudicatrices assujetties au droit des marchés publics, accessibles sur le site de l'Etat de Genève³.

Ce bilan montre qu'il n'est pas nécessaire de créer un centre de compétences à Genève et que les structures en place sont préférables à la centralisation des expertises dans un organe étatique.

3. Soutien aux autorités adjudicatrices

Au sein des autorités adjudicatrices, la situation a aussi beaucoup évolué depuis le dépôt de la motion 2248 par ses auteurs, en novembre 2014. Elles se sont organisées pour respecter les procédures de passation des marchés publics. Elles ont créé des services achats, dotés de collaborateurs compétents en matière d'organisation d'appels d'offres.

Ainsi, la Ville de Genève a une unité soumissions, rattachée au département des constructions et de l'aménagement, ainsi qu'une Centrale municipale d'achat et d'impression. Les TPG ont un service achats, dotés de

³ <https://www.ge.ch/document/appels-offre-construction-recommandations/telecharger>

plusieurs acheteurs spécialisés dans les achats de fournitures, de construction et de services. Les SIG ont deux unités achats qui totalisent 11 collaborateurs.

Le Partenariat des achats informatiques romands (PAIR) s'occupe des achats micro-informatiques des principales entités publiques romandes.

Quant aux plus petites entités adjudicatrices, elles confient l'organisation de leurs appels d'offres à des mandataires externes spécialisés. Dans la construction, par exemple, de nombreux architectes chargés de projets publics se sont formés dans le domaine des marchés publics pour procéder à l'adjudication des marchés de travaux. La SIA publie même une liste de ses membres experts en marchés publics.

De plus, la Centrale commune d'achats, respectivement son service juridique, dans le cadre de sa mission de centre d'expertise juridique, apporte déjà actuellement des conseils en matière de marchés publics de fournitures et services non liés à la construction auprès des autorités adjudicatrices du canton de Genève. Cette information est disponible sur le site du système d'information des marchés publics en Suisse, soit simap.ch.

Les autorités adjudicatrices du canton ont donc atteint un degré d'autonomie suffisant pour qu'il ne soit pas nécessaire que le canton mette à leur disposition des ressources particulières. Les besoins de soutien, nécessaires au moment de l'entrée en vigueur du droit des marchés publics, n'existent plus.

4. Harmonisation des pratiques

L'harmonisation des pratiques reste néanmoins une préoccupation majeure du Conseil d'Etat. C'est pourquoi, soit au travers de la réglementation cantonale, qui est l'une des plus complètes de Suisse, soit sous forme de recommandations, le canton a formalisé les "bonnes pratiques", relayé les attentes des associations professionnelles et des syndicats, pris des mesures pour éviter les dérives.

La CCMP est un organe essentiel pour harmoniser les conditions d'application du droit. D'ailleurs, la plupart des mesures qui ont été prises émanent de ses travaux.

Depuis 2017, le site Internet de l'Etat de Genève comporte plusieurs pages consacrées à l'attribution des marchés publics. Certaines informations s'adressent aux entreprises pour les aider à participer à un marché⁴. D'autres sont destinées aux autorités adjudicatrices pour décrire les principes et les

⁴ <https://www.ge.ch/participer-marche-public>

procédures applicables⁵. Des liens ont été créés vers les outils existants, notamment vers la plateforme simap.ch et les listes des fournisseurs en infraction.

En collaboration avec le canton de Vaud et l'Association des communes genevoises, le canton a également édité un Guide pour les achats responsables⁶. Ce guide contient de nombreux outils pratiques pour intégrer des critères de développement durable dans une politique d'achat.

Les conditions et les outils pour une harmonisation des pratiques existent donc déjà et le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle structure pour atteindre cet objectif.

5. Soutien aux petites entreprises

Les motionnaires souhaitent également faciliter l'accès aux marchés pour les PME. Or, la centralisation des appels d'offres a un effet contraire. Les centrales d'achat réunissent les besoins de plusieurs entités pour organiser des appels d'offres groupés et réaliser des économies d'échelle. Leurs marchés sont donc de plus grande ampleur et s'adressent à des grosses entreprises.

A l'inverse, l'autonomie des autorités adjudicatrices leur permet d'adopter des politiques d'achats répondant spécifiquement à leurs besoins et de délimiter leurs marchés selon des critères particuliers.

Dans le domaine de la construction, par exemple, pour qu'ils soient accessibles aux PME, il est préférable que les marchés soient adjugés par lot (Code des frais de construction – CFC – à 3 chiffres). Les contrats de durée doivent également être remis en concurrence régulièrement.

Le Conseil d'Etat recherche aussi la simplification administrative, pour faciliter le rendu des offres, en améliorant la qualité des dossiers, en développant des modèles et des formulaires faciles à remplir.

Une attestation unique, dite multipack, a été développée en collaboration avec les caisses de pension de la construction pour éviter aux soumissionnaires de fournir plusieurs documents justifiant qu'ils remplissent les conditions pour être admis à soumissionner. Les attestations de l'OCIRT peuvent dorénavant être obtenues en ligne⁷.

Le Conseil d'Etat s'oppose aussi aux pratiques qui génèrent une pression trop forte sur les prix. Dans le cadre de la révision en cours de l'Accord intercantonal sur les marchés publics, il a défendu, avec succès, l'interdiction

⁵ <https://www.ge.ch/role-autorites-adjudicatrices-marches-publics>

⁶ <https://www.achats-responsables.ch/>

⁷ <https://www.ge.ch/obtenir-attestation-ocirt>

des négociations dans les appels d'offres. La pondération du critère prix ne doit pas être trop importante pour permettre une véritable évaluation qualitative des offres. Les méthodes de notation du prix limitant les écarts doivent être privilégiées. La CCMP a également constitué un groupe de travail chargé d'étudier comment l'autorité adjudicatrice doit traiter les offres anormalement basses. Des recommandations seront faites à ce sujet.

6. Conclusion

Au vu de ce qui précède et des éléments développés dans son rapport du 27 janvier 2016, le Conseil d'Etat considère que les améliorations entreprises, les outils et les structures en place permettent d'atteindre les objectifs de la motion. La création d'un centre de compétences générerait des coûts inutiles et pourrait même avoir des effets néfastes pour les PME en cas de centralisation des appels d'offres.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS