

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 07 septembre 2005

Référence à rappeler :

Gref/IC n°1821

Lettre recommandée avec AR n°703443792fr

Monsieur le Directeur général,

Par courrier du 28 juillet 2005, je vous ai adressé, ainsi qu'à M. Lorrang, le rapport d'observations définitives sur la gestion du centre hospitalier régional et universitaire de Marseille -Marchés de travaux- (Assistance publique hôpitaux de Marseille) à partir de l'exercice 1993, arrêté par la chambre lors de sa séance du 2 juin 2005.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par le président du conseil d'administration à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Guy VALLET

Directeur Général

de l'Assistance publique Hôpitaux de Marseille

80, rue Brochier

13354 MARSEILLE CEDEX 5

Le président,

Bertrand SCHWERER

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DU CENTRE HOSPITALIER REGIONAL ET UNIVERSITAIRE DE MARSEILLE

MARCHES DE TRAVAUX

(Assistance Publique Hôpitaux de Marseille)

A partir de l'exercice 1993

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du Centre Hospitalier Régional et Universitaire de Marseille, Assistance Publique Hôpitaux de Marseille - Marchés de travaux - à partir de l'année 1993, qui a été confié à Mme Elisabeth Girard, conseiller. Par lettre en date du 18 avril 2000, le président de la chambre en a informé M. Fernand Lorrang, Directeur, ordonnateur de l'établissement.

Lors de sa séance du 19 février 2004, la chambre, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM. Vallet et Lorrang et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause, les destinataires ont répondu par écrit aux observations provisoires.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a arrêté, le 2 juin 2005, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, MM Giannini, Debruyne, présidents de section, MM Kovarcik, Sanssoucy, Larue, Maccury, Rouquié, conseillers et Mme Girard, conseiller rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 28 juillet 2005 à MM. Vallet et Lorrang pour les parties les concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leur réponse aux observations définitives.

M. Vallet et M. Lorrang ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président du conseil d'administration à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Ce rapport d'observations définitives a été précédé de l'examen de la politique d'achats des médicaments, des dispositifs médicaux implantables et de la fonction alimentaire.

S'agissant des marchés de travaux la chambre n'a pas cherché l'exhaustivité, elle a choisi d'examiner certaines opérations parmi les plus importantes des exercices sous revue, les rénovations électriques des sites de la Timone, de la Conception et de Sainte Marguerite et de Nord, ainsi que d'autres opérations significatives notamment l'hélistation de l'hôpital de la Timone, des rénovations de services et les marchés d'entretien.

Compte tenu du caractère répété des désordres constatés, la Chambre a souhaité procéder à des auditions. Les fonctionnaires entendus ont reconnu les faibles qualifications de l'équipe technique chargée des marchés de travaux, qui sont à l'origine du développement de pratiques contestables.

Ainsi, la sous évaluation systématique du coût des travaux engagés, le choix de procédures discutables ou inadaptées ont conduit à d'importants surcoûts, supportés par l'assurance maladie. Les erreurs constatées mettent par ailleurs en cause les avis des commissions d'appel d'offres à la composition irrégulière dont les procès verbaux succincts et mal rédigés, sont accompagnés de rapports erronés au représentant de l'Etat, alors que les offres d'entreprises concurrentes ont disparu. De telles irrégularités ont pu qu'entravé voire empêché le contrôle de la chambre régionale des comptes. En outre, la direction générale de l'époque n'a pas développé une action suffisamment rigoureuse face aux dérives de tous ordres leur permettant ainsi de durer. La chambre rappelle que le moratoire réglementaire de deux mois imposé avant la signature des marchés, destiné à permettre au représentant légal de l'Etat chargé du contrôle de légalité de déposer un éventuel recours devant la juridiction administrative, ne saurait dispenser la direction de l'AP-HM de la mise en oeuvre en amont des mesures permettant l'égal accès à la commande publique nécessitant, notamment une définition rigoureuse des besoins à satisfaire et du choix de

procédures adaptées de mise en compétition.

Les marchés examinés portent sur une commande publique d'environ 65 000 000 euros y compris les marchés d'entretien, soit environ les deux tiers du montant total des dépenses nettes constatées au compte " immobilisations en cours ".

La chambre a pris acte de la volonté affirmée de la direction générale en place de procéder aux réformes nécessaires par l'adoption de procédures rigoureuses et transparentes. La plus grande qualification de l'équipe technique actuelle devrait permettre par une meilleure appréciation des besoins et une meilleure capacité d'expertise d'améliorer la commande publique de l'AP-HM et d'en maîtriser ses coûts.

I La réhabilitation de l'installation électrique de l'hôpital de la Timone :

Par lettre en date du 17 septembre 2003, le président de la chambre a désigné un ingénieur à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration au Ministère de l'Economie et des Finances, aux fins d'expertise des prestations relatives aux marchés concernant la rénovation électrique de l'hôpital de la Timone.

Après examen du rapport d'expertise, la chambre souligne la très grande vétusté des installations électriques existantes qui n'avaient pas été rénovées depuis la mise en service de l'établissement au début des années 70, hormis la construction en 1993 d'une centrale de cogénération destinée notamment à servir de centrale de secours. Cette centrale n'a jamais fonctionné en cogénération, et a servi uniquement de groupe de secours ; elle ne présentait pas les capacités techniques requises à une véritable installation de remplacement.

Au lieu de procéder à une analyse globale de l'ensemble des prestations nécessaires à la rénovation électrique du site, d'arrêter sur ce fondement des tranches fonctionnelles, l'AP-HM a lancé un marché de maîtrise d'ouvrage pour un montant prévisionnel de travaux de 3 048 980 euros (20 000 000 F), qui sera très vite porté à 4 057 000 euros (30 000 000 F) à la suite d'une réunion entre le maître d'oeuvre choisi et l'établissement, sans qu'aucune décision budgétaire préalable n'ait été soumise au conseil d'administration aux fins d'ouverture de crédits. En tout état de cause, l'exécution de la première tranche de travaux dépourvue de tout objectif fonctionnel ne pouvait qu'aboutir au non fonctionnement des installations ainsi rénovées lors de leur mise en service.

La seconde tranche de travaux qui seule permettra ultérieurement après sa complète exécution de doter le site de Timone d'une installation électrique conforme n'a été conclue qu'en 2002 pour un montant de 11 000 000 euros.

1 Le marché de maîtrise d'ouvrage

Ce marché a été conclu dans le cadre de l'article 314 bis alinéa 7 c du Code des Marchés Publics

ancien qui dispose que la passation d'un marché de maîtrise d'ouvrage doit être précédée d'un recensement des personnes physiques ou morales capables de réaliser la mission considérée.

Le dispositif à mettre en place en vue de la conclusion de ce marché est fonction de trois niveaux de seuils qui ont été fixés par l'arrêté du 16 juin 1998 modifiant l'arrêté du 14 mars 1986 (l'article 314 bis du Code des Marchés Publics).

La Chambre relève que le Guide à l'intention des maîtres d'ouvrage publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d'ouvrage élaboré par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques sous l'égide du Ministère de l'Équipement et suite la publication des décrets d'application de la loi MOP, stipule, s'agissant de travaux de réhabilitation :

" Que sont également exclus du champ d'application de la loi et de ses décrets d'application les travaux ponctuels de gros entretien ou de grosses réparations. De même, tous les travaux portant uniquement sur un équipement technique destiné à l'exploitation d'un bâtiment ne relèvent pas de la réhabilitation ou de la réutilisation de l'ouvrage considéré (par exemple : remplacement d'une chaudière, d'un ascenseur".

En conséquence, la Chambre estime que la procédure suivie par l'établissement s'inscrit mal dans le cadre défini ci-dessus. L'hôpital aurait dû conclure préalablement un marché d'études ou de définition portant sur la totalité des travaux à réaliser et assorti de tranches réellement fonctionnelles, puis un marché sur appel d'offres au titre de l'exécution des dits travaux.

En tout état de cause, la procédure suivie a abouti, comme on l'a dit, à un surcoût qui aurait pu être envisagé ou évité par un marché préalable de définition.

Au BOAMP du 17 septembre 1998 est paru un avis de mise en concurrence. L'estimation des travaux est de 20 MF TTC (3,05 millions d'euros).

Une commission d'appel d'offres composée comme un jury et une commission technique de dépouillement des offres sont constituées.

Or, cette dernière commission n'est prévue par aucun texte législatif ou réglementaire. Décrite dans le " Guide pour le choix du maître d'ouvrage " publié par la MIQCP, il y est fait fréquemment recours. Toutefois, au cas d'espèce, sa composition s'éloigne des recommandations du guide car elle n'est composée que de deux ingénieurs de l'établissement, non seulement proches mais dépendants de la maîtrise d'ouvrage.

Alors que le rapport d'analyse des offres fait état d'une réunion de la commission d'appel d'offres du 5 octobre 1998, l'AP-HM précise qu'en réalité, il ne s'agissait pas d'une commission d'appel d'offres mais d'une commission interne chargée de l'analyse des offres d'un marché négocié. La chambre rappelle que la procédure qui aurait dû être suivie par

l'AP-HM était celle prévue à l'alinéa 7 c de l'article 314 du code des marchés publics. Une commission composée comme un jury ayant été constituée, il lui revenait de formuler un avis retranscrit dans un procès verbal.

Neuf candidatures ont été examinées et le rapport d'analyse des offres a classé en tête le groupement COMETEC associé à un cabinet conseil. La société COMETEC est une filiale de la société OTH Méditerranée, avec laquelle elle partageait le numéro SIRET et la domiciliation. Elle a depuis été absorbée par sa maison mère.

Le cabinet conseil qui a cessé son activité, était composé d'une seule personne, et avait déjà réalisé trois études sur les installations électriques du site de la Timone. Il disposait ainsi d'informations par rapport aux autres concurrents pour assister le bureau d'études techniques (BET) COMETEC OTH.

Le rapport d'analyse des offres du 22 octobre 1998 a repris l'estimation initiale de 20 000 000 F (3 048 980 euros) TTC, la proposition d'honoraires du maître d'oeuvre étant de 787 000 F (119 977 euros) HT soit 949 122 F (144 693 euros) TTC.

Une " note de présentation " en date du 4 mars 1999 récapitule les différentes étapes de la négociation avec le maître d'oeuvre et précise que les travaux ont été portés à 30 MF (4,57 millions d'euros) à l'issue d'une réunion tenue le 18 janvier 1999 avec l'AP-HM et le maître d'oeuvre " pour réaliser une tranche exploitable et sécurisante pour le site. ". Le montant des honoraires définitifs sera arrêté à la somme de 1 360 000 F (207 331 euros) HT soit 1 640 160 F (250 041 euros) TTC après que l'AP-HM a accepté que des études supplémentaires au contenu mal défini soient réalisées pour un montant de 32 014 euros (210 000 F).

L'augmentation de 10 MF (1,52 millions d'euros) du montant des travaux a été décidée par simple concertation entre le maître d'oeuvre et les services techniques en l'absence notamment de toute forme de mise en compétition et de décision du Conseil d'Administration nécessaire à l'ouverture des crédits complémentaires. Ces pratiques contraires aux principes du code des marchés publics relatifs à l'égalité d'accès à la commande publique et à la mise en concurrence des candidats, avaient déjà été dénoncées par la chambre dans son rapport la sincérité et la fiabilité des comptes de l'AP-HM.

Ce marché a donné lieu à deux avenants. L'avenant n°1 conclu le 21 décembre 1999 porte le forfait HT de rémunération de COMETEC de 1 360 000 F (207 331 euros) à 1 505 000 F (229 436 euros) HT, soit 10.66 % d'augmentation.

Le maître d'oeuvre justifie les ajustements successifs du marché par la complexité de l'ouvrage confortant ainsi la chambre dans son appréciation sur l'intérêt d'un marché préalable de définition portant sur la totalité des travaux de rénovation électrique.

Le marché de maîtrise d'ouvrage est toutefois en cours de résiliation.

2 Les marchés de travaux :

Le 22 juin 2000 un appel d'offres est lancé avec parution au BOAMP et à l'OPOCE.

La commission d'appel d'offres réunie le 24 août était composée de deux conjoints. La chambre a déjà dans un rapport précédent souligné cette composition déplorable et irrégulière et réitère avec force sa critique sur ce point.

Cinq entreprises parmi les plus importantes du domaine d'activité étaient candidates. Trois d'entre elles ont été écartées pour avoir insuffisamment exposé leur démarche qualité. Si l'AP-HM pouvait dans un règlement d'appel d'offres exiger que les entreprises en raison des contraintes particulières du secteur hospitalier précisent leur démarche qualité, encore fallait-il que ces critères fussent parfaitement définis ce qui n'était pas le cas. Il n'est pas apparu nettement à la Chambre que la société lauréate ait été plus précise dans son offre concernant sa démarche qualité, l'offre de la deuxième entreprise retenue n'a pu être retrouvée.

Les trois entreprises éliminées ont formulé un recours gracieux qui a été rejeté lors de la réunion de la commission d'appel d'offres du 12 septembre, au cours de laquelle le choix s'est porté sur une entreprise pour un montant de 35 916 714 F (5 475 467,75 euros) TTC, le matériel proposé étant d'une marque déterminée.

En dépit de l'urgence des travaux, le marché notifié le 18 décembre 2000 n'a commencé à être exécuté qu'en juillet 2001, le directeur des services techniques à l'époque ayant souhaité se faire présenter les matériels avant le choix définitif. La Chambre malgré les explications de l'intéressé lors de son audition n'a pas compris les motifs de ce retard. En effet, soit le matériel choisi par la commission d'appel d'offres d'une marque déterminée n'était pas adapté et auquel cas il aurait fallu relancer la procédure, soit il convenait, et le retard dans la mise en œuvre de ce marché était injustifié.

3 La deuxième tranche de travaux :

La mise aux normes définitives de l'installation électrique de la Timone a nécessité plusieurs tranches de travaux, à savoir sécurisation des groupes de secours, achèvement de la " boucle moyenne tension et réfection complète des colonnes montantes qui trop vétustes ne peuvent être connectées sur une installation neuve.

Le marché de maîtrise d'ouvrage de cette deuxième tranche s'élève à 741 520 euros pour un marché de travaux de 11 000 000 euros.

L'achèvement des travaux n'a pu intervenir dans les délais prévus, le marché ayant été résilié aux frais et risques du titulaire en raison de difficultés liées au raccordement des installations au réseau.

II Marché de rénovation électrique de l'hôpital Sainte Marguerite :

1 Le diagnostic des installations :

L'installation électrique de l'hôpital Sainte Marguerite était également dans un état de grande vétusté ainsi que le soulignait le rapport diagnostic établi par le bureau d'études chargé de la maîtrise d'ouvrage pour la rénovation de l'installation. Les travaux à mettre en œuvre étaient à l'échelle de cet établissement de même nature et de même importance que ceux en cours de réalisation sur la Timone.

2 Le marché de maîtrise d'ouvrage :

L'estimation des travaux réalisée par les services techniques de l'AP-HM était fixée à 25 000 000 F (3 811 225 euros) TTC.

La note de présentation du contrat de maîtrise d'ouvrage fait état d'une " Ouverture des plis en commission d'appel d'offres le 31 mai 1999 ", il en est de même dans le rapport d'analyse établi par la commission d'appel d'offres. L'AP-HM qui n'a pu produire le procès verbal de cette commission, a précisé que le 31 mai 1999 : il n'y a pas eu de commission d'appel d'offres. La chambre constate que de telles contradictions ne peuvent que mettre en doute la fiabilité des documents et procès-verbaux quant ils existent de l'APHM en matière de dépouillement des offres.

De la même façon dans la note de présentation du contrat de maîtrise d'ouvrage (page 3) il est fait état d'une commission d'appel d'offres composée comme un jury du 14 septembre 1999, dont, le procès verbal, selon la réponse des services techniques de l'AP-HM " n'a malheureusement pas été retrouvé ".

L'acte d'engagement daté du 14 février 2000 a arrêté le coût prévisionnel des travaux à 20 729 684 FHT (3 160 219 euros), le forfait de rémunération s'élevant à 1 223 051 F (186 453 euros) HT, l'évaluation des travaux s'avérant particulièrement sommaire.

Le 23 octobre 2000 le coût prévisionnel des travaux a été en définitive validé à hauteur de 25 376 254 FHT (3 868 585 euros), soit une augmentation de plus de 22 %.

3 Le marché de travaux :

La commission d'appel d'offres lors de sa réunion du 4 octobre 2001, à la suite de l'ouverture de la

première enveloppe, a proposé l'agrément de trois entreprises. Or, l'une d'entre elles sera éliminée par la commission technique qui a estimé son offre non conforme pour n'avoir pas répondu à une option. Il revenait à la seule commission d'appel d'offres de prendre une telle décision, la commission technique n'étant pas habilitée à se substituer à elle pour décider du choix.

III La rénovation électrique de l'hôpital de la Conception :

1 Le marché de maîtrise d'ouvrage

Une succincte note des services techniques datée du 8 juin 1998 intitulée " Hôpital de la Conception - Plan Directeur " évaluait à 5 000 000 F (762 245 euros) HT ou TTC (non précisé), le montant des travaux nécessaires à la mise aux normes du système électrique de l'établissement, l'essentiel des travaux portant sur les postes transformateurs à pyralène dont le remplacement avait été rendu obligatoire par une directive européenne. Le 2 février 2000 un avis d'appel public à concurrence était lancé pour un marché négocié de maîtrise d'ouvrage sans concours dans le cadre des dispositions de l'article 314 l'alinéa 7bis du Code des Marchés Publics en vigueur. La publication a été faite le 18 février 2000 au BOAMP.

Le montant des travaux était estimé à 6 000 000 F (914 694 euros) TTC soit 4 824 000 F (735 414,06 euros) HT soit à peu près à l'estimation initiale. La Chambre réitère sa remarque concernant le choix du recours à la loi MOP qui apparaît, dans ce cas également, inadapté et générateur de surcoûts.

Sept bureaux d'études se sont portés candidats, les cinq premiers ont été retenus, les deux derniers éliminés pour non fourniture de " mémoire ", mention ayant été portée sur la grille d'ouverture de la première enveloppe. L'un des membres de la commission d'appel d'offres composée comme un jury étant absent, la régularité du choix de cette commission dont le procès-verbal est particulièrement sommaire apparaît contestable.

La grille d'évaluation des maîtres d'ouvrage a abouti au classement d'un important cabinet de maîtrise d'ouvrage en tête et du cabinet OTH en second.

Le projet de rapport d'analyse des offres transmis par un membre de la commission technique et adressé au directeur des services techniques est accompagné d'une correspondance rédigée en ces termes :

" Conformément à votre courrier du 16 mai courant, je vous prie de trouver ci-joint le projet de rapport d'analyse des offres de l'affaire citée en objet, rectifié suivant vos demandes.

Il n'est plus proposé de classement mais deux groupes et les renseignements complémentaires seront fournis suivant les demandes de la Commission d'Appel d'Offres composée comme un jury

+chargée de la proposition finale. "

En effet le rapport propose la constitution de deux groupes :

1er groupe : OTH et Z

2ème groupe : X et Y

La Commission d'appel d'offres composée comme un jury retiendra l'offre d'OTH lors de sa réunion du 12 juillet 2000 au motif que ses honoraires étaient inférieurs à ceux de l'autre candidat classé en tête par le maître d'ouvrage (7,5 %). Les niveaux d'honoraires demandés par les candidats s'échelonnaient entre 6,4 % et 10 %, ainsi l'offre d'OTH, soit 3,98 % apparaissant comme basse, (30 185 euros HT), aurait justifié un examen attentif de la décomposition de son offre.

Or, c'est un acte d'engagement portant sur un montant d'honoraires de 95 582 euros TTC (la part de l'enveloppe financière affectée passant de 760 703 euros HT à 2 008 000 euros HT) qui sera transmis à la société OTH, par courriel du maître d'ouvrage en date du 20 avril 2001, afin de le faire compléter.

Un rapport de négociation en date du 9 mai 2001 faisait état de :

" Demande d'investigations complémentaires pour préconiser et chiffrer des solutions techniques pour pallier au risque d'inondation des locaux électriques.

Demande d'investigations pour dégager une méthodologie de rénovation de la centrale électrique de secours. " ne sera guère plus éclairant,

Le maître d'uvre OTH affirme dans sa réponse à la Chambre n'avoir été informé que le 12 septembre lors d'une réunion de mise au point du marché, d'une nouvelle appréciation de l'étendue des travaux de rénovation portant l'évaluation des travaux à réaliser à

2 008 000 euros, en raison d'une obsolescence des centrales électrogènes rendant indispensable leur changement avec réadaptation des locaux. La chambre ne s'explique pas l'enchaînement des procédures, qui aboutissait à tripler le montant de l'enveloppe.

Ce marché de maîtrise d'uvre est en cours de résiliation.

IV Hôpital Nord : réaménagement du poste électrique BT et HT

Un premier marché a été conclu mais retiré à la demande du contrôle de légalité.

Un nouvel appel d'offres a donc été lancé avec les critères de choix, valeur technique et prix des prestations, qui apparaissent peu précis.

Le procès verbal d'ouverture de la première enveloppe mal établi porte des mentions surchargées.

Ainsi, la composition de la commission d'appel d'offres n'apparaît pas clairement. La réunion de la Commission qui était initialement prévue le 18 juillet semble avoir eu lieu le 19 et se serait prolongée le 21 juillet. Sept sociétés sont " agréées ", une huitième sera repêchée, par fax (on lui demandera de confirmer " sa qualification "). Il est vraisemblable que la réunion du 21 juillet avait pour objet l'examen du repêchage de la société éliminée le 19 comme en témoigne une mention portée au procès verbal.

L'ouverture de la deuxième enveloppe aura lieu les mêmes jours et aux mêmes heures que la première c'est-à-dire le mercredi 19 juillet et le vendredi 21 juillet 2000. Aucune explication n'a été apportée quant à la nécessité de cette double réunion, ni les modalités qui ont été mises en oeuvre afin de respecter les différentes phases de la procédure d'attribution du marché.

Dès l'ouverture des plis les prix de 7 entreprises sont indiqués y compris celle qui a fait l'objet d'un repêchage le 21 juillet. La Chambre ne s'explique pas comment la deuxième enveloppe de l'entreprise repêchée le 21 juillet a pu être ouverte le 19.

Le procès-verbal portant rapport de la commission opérant le choix de l'offre est daté du 21 août 2000. La commission était composée du couple de conjoints déjà mentionné alors qu'aucun des autres membres ayant assisté à l'ouverture des deux premières enveloppes n'était présent.

Le rapport d'examen des offres ne mentionne pas l'ouverture des plis qui a eu lieu en deux temps ni le repêchage intervenu. En réponse l'AP-HM reconnaît avoir rédigé des procès verbaux synthétiques, même lorsque la composition des commissions variait. La chambre ne peut que souligner la mauvaise qualité des procès verbaux de la commission d'appel d'offres ne permettant pas ainsi de s'assurer du respect de la régularité des procédures visant à permettre l'égal accès des entreprises à la commande publique.

V Marché Hôpital Nord 9ème et 11ème étage

A l'origine deux opérations distinctes ont été décidées sur le site de l'hôpital Nord :

regroupement des Hôpitaux de Jour à visée diagnostique et thérapeutique au 11ème étage,

centre d'exploration digestive et pulmonaire au 9ème étage.

Ces deux opérations seront regroupées en cours d'exécution du marché de maîtrise d'oeuvre.

Elles sont une illustration de la sous estimation initiale des besoins aboutissant en définitive à la conclusion d'avenants coûteux qui apparaissent dans le tableau ci-dessous :

Pa503101

	Montant initial des travaux HT	Montant prévisionnel des travaux HT	Augmentation en %	Montant initial de la maîtrise d'œuvre	Montant prévisionnel de la maîtrise d'œuvre	Augmentation en %
9 ^{ème} étage	4 145 936 (632 043,87 €)	6 725 000 (1 025 220 €)	162,21	530 679 (80 901,49 €)	795 903 (121 334,63 €)	149,98
11 ^{ème} étage	3 316 749 (505 635,13 €)	5 887 000 (897 467,36 €)	177,49	358 208 (54 608,46 €)	569 214 (86 776,11 €)	158,91
	7 462 685 (1 137 678,99 €)	12 612 000 (1 922 687,01 €)	169,00	888 887 (135 509,95 €)	1 365 117 (208 110,75 €)	153,58

1 Les marchés de maîtrise d'oeuvre

Deux marchés de maîtrise d'oeuvre ont été conclus avec un cabinet d'architecture AMI associé au bureau d'études OTH Méditerranée, dans le cadre des dispositions de l'article 314 bis du Code des Marchés Publics (ancien).

a) Aménagement du centre d'exploration digestive et pulmonaire au 9ème étage

Un avis de mise en concurrence sans concours a été publié au BOAMP.

Cet avis comportait les critères de choix en vue de la sélection du lauréat. Parmi les critères retenus le candidat devait produire des références en matière de construction, d'aménagement de services de médecine interne, gastro-entérologie et pneumologie, consultations et services.

Si, le maître d'ouvrage peut parfaitement exiger des candidats de justifier de compétences particulières en matière de rénovation hospitalière dans un immeuble classé " grande hauteur " en revanche l'exigence des justificatifs de références en matière d'aménagement de services de médecine interne, gastro-entérologie et pneumologie, consultations et services apparaît comme excessive. Alors que l'association avec un BET n'était pas obligatoire, la répartition des tâches entre l'équipe d'architectes et le bureau d'études fait également l'objet d'une notation susceptible de départager les ex aequo. La chambre rappelle que les critères de choix des candidats doivent figurer au règlement de consultation, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Au bout du compte, deux équipes ont été classées 1ères ex æquo, toutes deux associées au bureau d'études OTH.

La lecture du procès verbal daté du 23 février 1999 de la commission d'appel d'offres composée

comme un jury n'éclaire pas sur les motifs de ce choix. Par ailleurs, alors que seulement deux personnes avaient voix délibérative, les candidats ont été départagés par trois voix contre une à la suite d'un décompte manifestement erroné.

L'avenant n° 1 :

Le 12 octobre 2000 un avenant a majoré le montant prévisionnel des travaux de 62,21 % et, par voie incidente, les honoraires de la maîtrise d'œuvre de 50 %.

En effet les prestations suivantes n'avaient pas été prévues dans le programme d'opérations :

la mise en conformité de l'étage aux dispositions du projet incendie

-le désamiantage

-l'automatisation des portes d'accès aux salles d'interventions

-l'adaptation des salles d'endoscopies aux exigences des règles d'anesthésie, ventilation des locaux

-la réalisation d'un accès chantier extérieur à la demande du CLIN(1)

-l'augmentation de surfaces nécessitant d'étendre les travaux d'aménagement sur la surface des balcons avec fermeture des façades.

Manifestement, la définition du programme initial n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie.

Un avis de la commission d'appel d'offres précise que l'avenant est régulier en application de l'article 2 alinéa 5 de la loi MOP ainsi rédigé : " le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle, définis avant tout commencement des avant-projets, pourront toutefois être précisés par le maître d'ouvrage avant tout commencement des études de projet. Lorsque le maître d'ouvrage décide de réutiliser ou de réhabiliter un ouvrage existant, l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant-projets ".

Une telle motivation apparaît discutable. Certes, en matière de réhabilitation, le maître d'ouvrage ne peut être certain, dès l'élaboration du programme, d'une évaluation précise du montant de l'enveloppe définitive, car l'état des bâtiments, peut rendre impossible ou difficile la réalisation du programme initial ; au cas d'espèce, l'avenant modifie substantiellement le programme, pour corriger une mauvaise estimation des besoins (ainsi l'obligation de désamiantage des locaux n'était pas nouvelle et était largement connue). Dans ces conditions, une nouvelle consultation aurait dû être lancée, et l'article 272 du Code des Marchés Publics (ancien) précisant que " les

prestations qui font l'objet de marchés doivent être déterminées dans leur consistance et leurs spécifications avant tout appel à la concurrence ".

b) Regroupement des Hôpitaux de Jour à visée diagnostique et thérapeutique au 11ème étage.

Cette opération est l'image de la précédente, avec l'adoption de la même procédure et d'un même avenant aux mêmes dates et pour les mêmes motifs.

2 Les marchés de travaux :

Les deux opérations qui avaient fait l'objet d'études séparées ont été regroupées. La décision de réunir les deux dossiers avait été prise à une date non connue et par une autorité qui n'a pu être précisée.

L'AP-HM a indiqué que les projets étant arrivés à finalisation en même temps, il a été décidé de grouper la réalisation des travaux. Les motifs évoqués, au demeurant parfaitement recevables, obtention de prix plus compétitifs ou optimisation des installations de chantier, auraient pu être anticipés au moment de la conception de l'opération.

a) Choix des entreprises :

Un premier appel d'offres s'est révélée sans suite, aucune offre n'ayant été présentée. La DDCRF lors de la réunion de la commission d'appel d'offres du 13 février 2001 a fait observé que l'article 1 du règlement de consultation ne définissait pas clairement l'objet du marché.

b) Deuxième appel d'offres :

Un nouvel appel d'offres a alors été lancé avec les mêmes documents constitutifs du marché si ce n'est des précisions plus grandes sur l'objet du marché et la sécurité du chantier, les décrets d'application de la loi du 31 décembre 1993 étant publiés entre temps.

Quatre entreprises ont demandé communication du dossier et trois d'entre-elles ont été agréées avec des offres comprises entre 3 281 922 euros et 2 734 206 euros. L'évaluation initiale du montant des travaux s'élevait compte tenu d'un avenant à 1 922 687 euros HT soit 2 299 533 euros TTC. L'écart entre l'estimation des services de l'APHM et le moins disant est de 18.90 %.

Dans le rapport d'examen des offres le choix de l'entreprise la moins disante sera proposé à l'établissement.

Aucune des entreprises n'avait répondu sur la totalité des options qui au demeurant étaient facultatives. Or, la commission d'appel d'offres a déclaré la consultation infructueuse au motif que les options n'avaient pas été " chiffrées " ; elle a autorisé le recours à une procédure négociée en

application des dispositions de l'article 104 I 2 du Code des Marchés Publics.

c) Le marché négocié :

La négociation s'est déroulée avec les mêmes entreprises.

L'entreprise la moins disante a été déclarée lauréate pour un montant prévisionnel de travaux de 2 726 880 euros.

VI La restructuration et le regroupement des laboratoires d'analyse médicale en bactériologie de l'hôpital de la Timone :

1 Le marché négocié de maîtrise d'ouvrage

Un avis d'appel à concurrence, pour un marché des travaux négocié de maîtrise d'ouvrage sans concours en vue de la restructuration et du regroupement des laboratoires d'analyse médicale en bactériologie existants, a été publié au BOAMP du 5 février 1998. Le montant estimé du marché est alors de 2,1 MF TTC soit 305 810 euros.

L'ouverture des plis a été effectuée par le service le 20 février 1998. L'utilisation de la grille d'évaluation datée du 24 mars 1998 permet la notation de 6 candidats :

Trois sont classés premiers ex æquo dont un groupement composé d'un architecte et du cabinet OTH.

Le 25 mars 1998 l'AP-HM informera le groupement qu'il est déclaré " virtuellement " titulaire. Les critères de choix n'ont pas été expliqués et les offres des candidats écartés n'ont pu être produites à la chambre ainsi qu'en atteste une réponse de l'établissement qui constate que " Malgré des recherches approfondies, les dossiers des candidats écartés n'ont pu être retrouvés ".

Le montant des travaux a été fixé à 3 400 000 F (518 327 euros) HT sans qu'une quelconque explication sur l'origine et la nature de l'écart de 1,3 MF (0,20 euros) avec l'estimation initiale des services techniques ait pu être apportée.

Une négociation sera conduite avec le groupement pendant près de trois mois afin de ramener le taux des honoraires à 10,90 % au lieu des 11,30 % proposés. Le rapport de présentation au représentant de l'Etat fait mention d'un coût prévisionnel de travaux de 3 400 000 F (518 327 euros) HT ainsi que d'un marché de maîtrise d'ouvrage de 44 943,60 F (6 851,61 euros) TTC, soit 1,32 % du montant des travaux hors taxes.

2 Les marchés de travaux :

Le coût des travaux qui avait déjà augmenté d'un tiers entre l'estimation initiale par les services de l'AP-HM et le coût prévisionnel tel qu'il ressortait du marché de maîtrise d'œuvre s'élèvera en définitive à 6 542 218 F (997 355 euros) HT, soit trois fois le montant de l'estimation initiale.

Aucune explication satisfaisante de cette dérive n'a pu être apportée. L'AP-HM a simplement indiqué que l'évaluation avait été faite par application de ratios de prix à la surface initiale de la zone à aménager, sans qu'un programme des besoins précis n'ait été établi par le service utilisateur.

Il apparaît que l'augmentation du coût résulte de plusieurs éléments, la sous évaluation des ouvrages par les services techniques en raison d'un programme mal défini et l'évolution de l'expression des besoins au fur et à mesure des études, et la haute technicité des ouvrages et équipements (le laboratoire comporte un laboratoire P 3, alors qu'un P2 était simplement demandé au départ de l'étude.)

Il est étonnant qu'un programme de réhabilitation de laboratoires puisse être lancé sans que l'avis du service utilisateur et que le marché de maîtrise d'œuvre ait été conclu sans programme précis des travaux ait été établi par l'AP-HM.

VII Hôpital de la Timone : mise en conformité de l'hélistation :

Par lettre en date du 17 septembre 2003, un ingénieur à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration au Ministère de l'Economie et des Finances a été désigné par le président de la chambre, aux fins d'expertise des marchés concernant l'hélistation de l'hôpital de la Timone. (cf annexe 2)

1 Le marché de maîtrise d'œuvre :

L'AP-HM a lancé un appel public à la concurrence pour un marché de maîtrise d'œuvre visant la mise en conformité de l'hélistation de la Timone dans le cadre des dispositions déjà largement citées de l'article 314 bis du Code des Marchés Publics (ancien). Eu égard au coût prévisionnel des travaux (3 MF) (0,46 millions d'euros) la procédure a été réduite au minimum. Il s'agit en réalité, non pas d'une mise en conformité mais de travaux neufs, l'aire ayant été totalement reconstruite.

L'avis a été publié le 9 décembre 1998 et la date limite de réception des candidatures était fixée au 21 décembre 1998, les éventuelles équipes disposant de 11 jours pour se constituer.

Le rapport d'analyse des offres précise que trois équipes ont posé leur candidature :

Le rapport d'examen des offres daté du 29 janvier 1999 détaille de façon très sommaire les dossiers de candidatures. Les dossiers des candidats ayant été perdus par les services de

l'APHM, la chambre n'a pu procéder à la vérification de leurs références techniques. Le rapport d'analyse des offres pour un candidat écarté faisait état de larges références identiques à celles du groupement retenu, le BET OTH associé à un cabinet d'architectes.

Par décision n° 49 du 4 février 1999, le Directeur général de l'APHM en fonction déclarera le seul groupement OTH - associé à un cabinet d'architectes admis à négocier sans appuyer sa décision sur un fondement juridique.

Le rapport de présentation de l'article 312 ter n'apporte aucune précision supplémentaire sur ce point.

Le forfait de rémunération est arrêté à 330 841 F (50 436 euros) HT soit 399 000 F (60 827 euros) TTC pour un montant de travaux prévisionnel de 3 MF (0,46 millions d'euros)

Avenant n°1 au marché de maîtrise d'oeuvre :

Le marché a été notifié le 12 août 1999. L'article 3 de l'acte d'engagement stipulait les délais d'exécution suivants :

Pa503102

Esquisse et APS	3 semaines
APD et PRO	6 semaines

Les délais ne seront pas tenus sans d'ailleurs que les pénalités de retard prévues à l'article 7.1.3 du CCAP soient appliquées.

Par contre, un avenant sera conclu majorant le montant prévisionnel des travaux ainsi que la rémunération du maître d'oeuvre.

Cet avenant a été justifié par des raisons de contraintes particulières de l'environnement (arbres, immeubles), de situation du terrain avec une plate forme interdisant toute saillie.

En conséquence le montant prévisionnel des travaux augmente de 32.66 %, le montant de la rémunération du maître d'oeuvre est portée de 330 841 F (50 436 euros) HT à 419 210 F (63 908 euros) HT soit une progression de 27,71 %.

Le rapport de l'APHM indique que l'avis de la commission d'appel d'offres a été sollicité le 26 mai 2000 et que cet avis est favorable " compte tenu de l'urgence de l'opération qui est une mise en conformité ; cette urgence n'a pas permis d'assurer les études préalables très approfondies ". La chambre observe que seule la nature du sol est susceptible de relever d'une contrainte

imprévisible, et qu'il est peu probable en l'espèce que des immeubles non prévus aient été édifiés ou que des arbres aient poussé entre le mois septembre 1999 et le mois de mai 2000. En conséquence, la décision prise concernant l'avenant n° 1 apparaît contestable.

Les marchés de travaux :

Un premier appel d'offres a été lancé avec une parution le 28 juin 2000. La Chambre suppose que cet appel d'offres a été infructueux, car les procès verbaux d'ouverture des plis ne portent aucune mention de la décision de la commission d'appel d'offres qui semble s'être réunie dans la composition du couple de conjoints déjà mentionné, mais sans procès-verbal signé. Le montant des offres n'est même pas indiqué. L'AP-HM en réponse a confirmé cette interprétation de la chambre. Un autre appel d'offres sera lancé. Dans le rapport au titre de l'article 312 ter sur ce second appel d'offres les services de l'APHM indiquent : " Le coût total des travaux est estimé à 6 300 000 F (960 429 euros) TTC ", le coût prévisionnel des travaux ayant ainsi été multiplié par deux.

A la suite de l'ouverture des enveloppes le 2 novembre 2000, deux sociétés seront agréées, Le choix aura lieu le 7 décembre. Une entreprise sera retenue pour un montant de 6 578 000 F (1 002 810 euros) TTC soit une majoration de 5% par rapport au montant déjà doublé de l'estimation initiale. Le procès verbal établi par les services de l'APHM précise que la sous estimation de l'enveloppe prévisionnelle de travaux provient " pour la plus grande partie d'une mauvaise estimation du bureau d'études, le budget alloué est en mesure d'absorber la différence ".

L'avenant n°1

Un avenant va être signé le 6 mars 2001 par l'entreprise soit le lendemain de la notification du marché et le 11 avril 2001 par le directeur du département des Affaires Générales de l'AP-HM.

Le rapport produit au titre de l'article 312 ter du Code des Marchés Publics non visé par le contrôle de légalité explique l'économie générale de cet avenant de la manière suivante :

" Cet avenant a pour objet de modifier la solution technique du marché, afin de permettre la réalisation de l'ouvrage suivant un mode constructif différent de celui prévu initialement.

La Chambre s'étonne qu'on ait conclu le lendemain de la notification de l'ordre de service un avenant modifiant de façon substantielle la conception de l'ouvrage, alors que le vice de conception en cause qui le justifiait avait été décelé beaucoup plus tôt. En effet, dès le dépouillement des offres la société lauréate avait proposé une variante évitant d'empiéter justement sur les réservoirs, variante écartée dans un premier temps pour être adoptée ensuite par voie d'avenant.

Par ailleurs, il apparaît que les règles de la concurrence et de l'égalité des candidats ont été largement ignorées. L'AP-HM aurait écarté dans un premier temps la solution " variante " en raison de son intention d'installer un dépôt d'archives sous l'hélistation. Or l'inflammabilité des documents entreposés excluait a priori cet entreposage. Par ailleurs, le caractère surélevé de l'aire d'atterrissage a rendu obligatoire l'installation d'un ascenseur en plein air mais qui ne peut fonctionner lorsque la vitesse du vent atteint 89 km/heure. Ainsi, en cas de vent fort, fréquent à Marseille, l'AP-HM se trouve contrainte de transporter les malades sur un brancard en empruntant un escalier de béton.

Enfin, l'aire d'atterrissage de la Timone étant d'une surface relativement réduite, les règles de l'aviation civile interdisent qu'un appareil y stationne car il pourrait gêner un autre appareil. Ce cas de figure ne sera pas fréquent mais peut se produire, car cette aire d'atterrissage dessert un hôpital d'adultes et un hôpital d'enfants, abritant un service de réanimation néo natale. Par manque d'espace cette nouvelle aire est difficile à implanter à proximité du tarmac.

2 L'exécution des travaux :

Les travaux se sont déroulés conformément aux prescriptions techniques. Toutefois, Le chantier a été entièrement réalisé avant même le dépôt de demande de permis de construire modificatif. Ce manquement aux règles d'urbanisme est particulièrement inacceptable s'agissant d'un établissement public important doté de services techniques et administratifs.

Edifiée en l'absence de projet d'établissement abouti et donc de plan directeur du site de la Timone, cette hélistation peu fonctionnelle devra vraisemblablement être désaffectée à moyen terme car elle empêche l'implantation du futur hôpital d'enfants.

Au total c'est plus d'un million d'euros qui aura été consacré à la réalisation d'un équipement dont l'avenir n'est pas assuré.

VIII Les marchés d'entretien pour les périodes 1998 à 2000 et 2001 à 2003.

La Chambre a également examiné les marchés d'entretien conclus pour les périodes 1998 à 2000 et 2001 à 2003.

Tous les trois ans l'AP-HM conclut un marché à bons de commande d'un an renouvelable deux fois pour l'entretien de ses différents bâtiments.

Le montant moyen annuel des travaux se rapportant au marché conclu pour la période 1998-2000 est de 47 000 000 (7 165 104 euros) T TTC et pour la période 2001 2003 la fourchette annuelle est comprise entre 21 055 000 F (3 209 814 euros) TTC et 71 880 000 F

(10 958 035 euros) TTC.

Pour ces deux séries de marchés à bons de commande les observations sont récurrentes il n'y a donc pas eu d'amélioration.

Dans les deux marchés, il est indiqué au règlement de consultation que le critère " prix " sera apprécié " par application au prix du bordereau des prix de quantités de nature d'ouvrages préalablement définies par le maître d'ouvrage et agréées par la commission d'appel d'offres donnant ainsi un état valorisé qui servira de base de comparaison. La valeur technique étant appréciée essentiellement par rapport à la démarché qualité mise en oeuvre ". L'AP-HM dans sa réponse indique que l'intervention " d'agrément " de la commission d'appel d'offres passe par un tirage au sort. Si tel est le cas un procès verbal aurait dû être établi et joint aux pièces du marché. Afin d'éviter les fuites et les risques de rupture de l'égalité des candidats et malgré la lourdeur de l'opération, le tirage au sort le jour du choix constitue, peut-être, la meilleure garantie d'un égal accès à la commande publique.

En outre, du fait de la mauvaise rédaction des procès verbaux, il est difficile de connaître avec précision et certitude les noms des participants ayant voix délibérative et ceux ayant voix consultative. Les ouvertures de la première et de la deuxième enveloppe semblent se dérouler sur plusieurs journées sans qu'on sache quelles sont les phases de la procédure d'attribution qui s'y rattachent et les motifs de rejet sont souvent peu compréhensibles. Par exemple, en ce qui concerne l'appel d'offres 1998-2000 une entreprise est repêchée alors que le lot pour lequel elle postulait a été déjà attribué. L'enchaînement des tâches des différentes commissions est obscur. Ainsi, dans le cadre des marchés 1998-2000, lors de la commission d'appel d'offres du 28 novembre 1997, le procès-verbal d'ouverture de la première enveloppe, à part les noms des membres de la commission, ne porte aucune mention, pas même le nom des entreprises candidates. Le procès-verbal d'ouverture de la seconde enveloppe est peu explicite, des offres d'entreprises sont rejetées au titre de la " 2ème enveloppe ", pour des motifs non probants concernant par exemple la confection des certificats sociaux dont le contrôle relève du dépouillement de la première enveloppe. En outre des questions ont été posées à des entreprises sans qu'il soit possible d'en connaître la teneur, ni même les entreprises concernées.

S'agissant des marchés 2001-2003, lors de l'ouverture de la deuxième enveloppe des entreprises seront également éliminées, pour des motifs peu explicites, notamment avec mention " d'acte d'engagement incomplet " sans précision des mentions absentes et des dispositions du code des marchés publics visées. Alors que le règlement de consultation avait prévu expressément, une notice sur la gestion de l'assurance qualité développée au sein de l'entreprise présentant les actions et les procédures mises en oeuvre, pour divers lots, la commission d'appel d'offres a retenu " une entreprise qui même si elle n'exprimait pas une démarche spécifique pour l'assurance qualité a été jugée apte à répondre au niveau des prestations demandées sur un lot géographique seulement en proposant par ailleurs le prix le plus bas ". Or, le procès verbal ne précise pas quelles sont les entreprises concernées alors que certaines offres ont été rejetées sur la base de

ce critère de qualité au demeurant mal défini.

Bertrand SCHWERER

(1) comité de lutte contre les infections nosocomiales

réponse de l'ordonnateur 1 :

[PAO07090501A.pdf](#)

réponse de l'ordonnateur 2 :

[PAO07090502B.pdf](#)