

VILLE DE MARSEILLE

LES 3 FANTASTIQUES DE LA COMMANDE PUBLIQUE



LES 3 FANTASTIQUES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

LES AVENTURES D'UPOD, GIS ET SPAC
les trois supers héros de la Commande Publique



UPOD

MISSION Optimiser l'Usage des Deniers Public



GIS

MISSION Servir l'Interêt Général



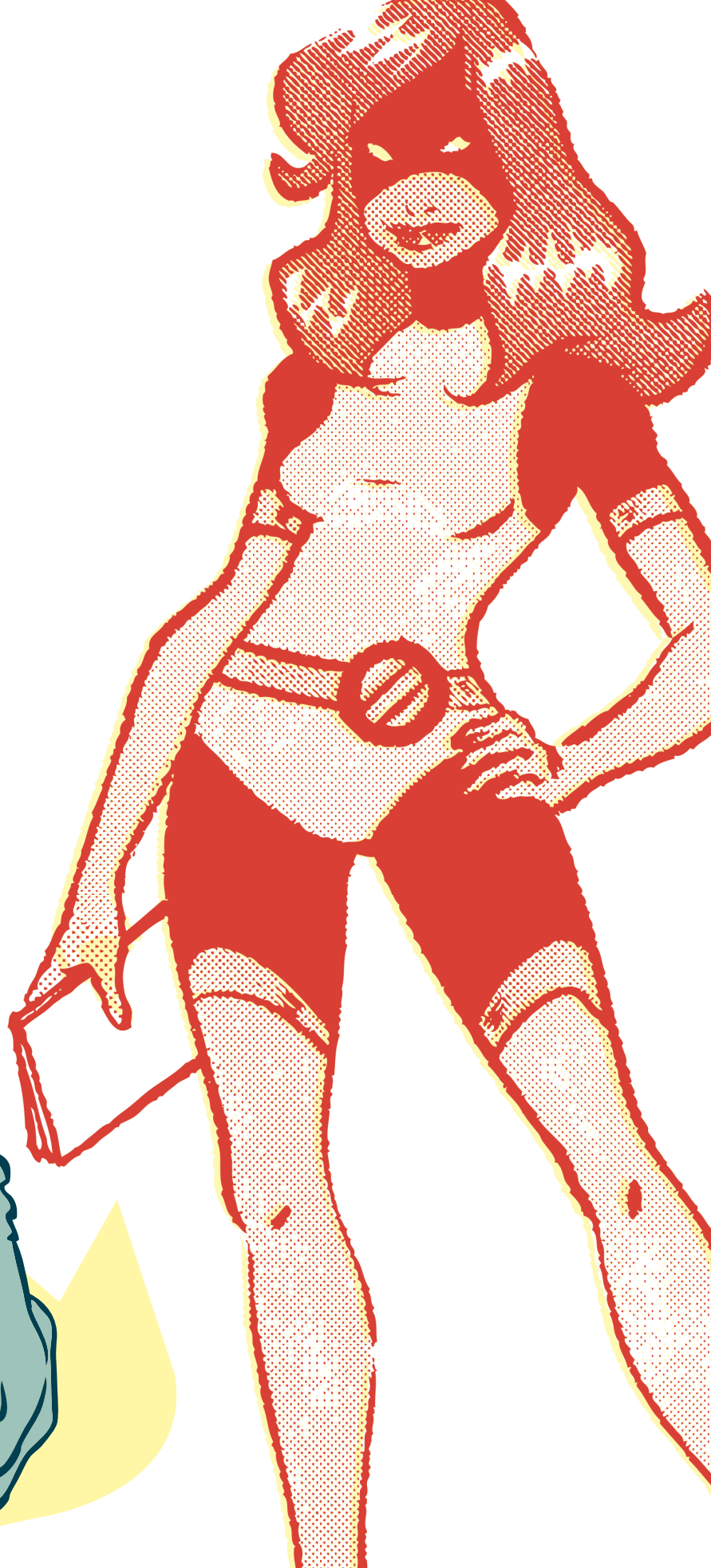
SPAC

MISSION Assurer la Continuité du Service Public

**LEUR MISSION :
LUTTER CONTRE LE MAL**

CAÏDE

Corruption/Avantage/Ignorance/
Délit de favoritisme/Erreur de stratégie



Le Guide de la Commande Publique...

... a pour objectif de présenter les grands principes de la politique de la Commande Publique de la Ville de Marseille à partir des règles juridiques de base à respecter pour tout acte d'achat, des stratégies économiques et fonctionnelles à employer pour une efficacité optimale, les procédures opérationnelles et les principes déontologiques à respecter.

Ludique, et pratique, ce guide n'en est pas moins un précieux outil de travail qui, nous l'espérons, vous apportera toutes les réponses à vos questions.

Les enjeux de l'achat public

Les enjeux de la Commande Publique s'appuient sur trois principes :

- satisfaire l'intérêt général (répondre aux besoins des services pour les usagers du Service Public),
- assurer la continuité du service public (respecter les délais de satisfaction des besoins),
- optimiser l'usage des deniers publics (réduire les coûts et les charges et dégager des marges de manœuvre financières).

L'achat public est composé de plusieurs éléments.

Leur combinaison raisonnée détermine la Politique de la Commande Publique : un acte juridique encadré, un acte économique, une politique de développement durable et des finalités d'insertion sociale.



ÉPISODE 1

L'ACHAT JURIDIQUE

L'achat juridique est composé de principes de base qui doivent être parfaitement respectés et qui sont encadrés par des règles. Le non respect de ces principes engendre des risques d'ordre pénal tant pour l'acheteur que pour sa hiérarchie ou le Maire.



Votre mission sera de veiller à la Sauvegarde du L&T*

LES PRINCIPES DE BASE

1) La liberté* d'accès à la Commande Publique

Il s'agit d'un principe fondamental édicté par le Code des Marchés Publics ayant pour finalité la bonne utilisation des deniers publics.

Deux principes prévalent :

Tout opérateur économique peut se porter candidat à l'attribution d'un marché sauf s'il lui est interdit de soumissionner (condamnation pénale, non respect des obligations fiscales, sociales et personnelles de l'entreprise, non respect d'embauche de travailleurs handicapés).

L'allotissement est posé comme principe de base. Il s'agit de la décomposition du marché en lots permettant le libre accès à toutes les entreprises.

Cependant, trois motifs peuvent l'exonérer :

- motif technique (impossibilité pour l'acheteur d'assumer ses missions d'organisation, de pilotage et de coordination),
- motif économique (l'allotissement est susceptible de restreindre la concurrence),
- motif financier (de nature à augmenter de manière significative le coût de la prestation).

2) L'égalité* de traitement des candidats

La justification des choix effectués par l'acheteur public sera d'autant plus aisée qu'aura été respecté tout au long de la procédure le principe d'égalité de traitement entre les candidats :

- dans les délais,
- dans l'information communiquée,
- dans l'expression des besoins,
- dans la communication des modifications éventuelles des besoins,
- dans les relations entretenues avec chacun des candidats,
- dans les critères de choix.

3) Transparence* et traçabilité

La liberté de définir la procédure impose d'être en mesure de justifier les raisons des choix qui ont été faits.

Ainsi à chaque étape de la procédure, il convient de conserver tous les documents qui permettent de démontrer que ces choix sont rationnels. C'est le principe de traçabilité et de transparence.

LES RÈGLES DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Cinq règles découlent de ce contexte de sécurité juridique :

1) L'évaluation anticipée des besoins

L'expression du besoin se fonde sur :

- l'analyse du juste besoin fonctionnel,
- la connaissance des marchés fournisseurs,
- la distinction entre achat standard et achat spécifique,
- l'adoption d'une démarche à coût global.

En cas de difficultés pour la détermination du besoin, penser à utiliser les possibilités offertes par le Code des Marchés Publics, notamment :

- la procédure du dialogue compétitif lorsque l'incertitude porte sur les objectifs et les moyens. L'acheteur n'est alors pas tenu de rédiger un cahier des charges,
- l'accord cadre ou marché à bons de commande quand l'incertitude est liée à la quantité des besoins à satisfaire ou à son étalement dans le temps,
- le marché à bons de commande,
- le recours aux variantes : il s'agit de la proposition de modification de certaines spécifications des prestations ou fournitures décrites dans le DCE, à l'initiative du candidat.

LES 3 FANTASTIQUES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

ACHAT STANDARD
ACHAT SPÉCIFIQUE

ANALYSE
DU BESOIN

DÉMARCHE
À COÛT GLOBAL

CONNAISSANCES
DES MARCHÉS



2) Le seuil des procédures

L'article 26 du CMP définit les procédures à mettre en œuvre en fonction de seuils précisés par décret.

Si le seuil est inférieur à 200 000 € HT, le marché à procédure adaptée sera utilisé. Si le seuil est supérieur à 200 000 € HT, les règles de publicité et de mise en concurrence prévues pour les procédures formalisées prévalent.

Le choix entre les deux seuils découle :

- de l'analyse des besoins,
- des caractéristiques du besoin,
- des contraintes du service,
- des spécificités du tissu économique,
- de la computation des seuils.



3) La publicité et la mise en concurrence

L'Avis d'Appel Public à la Concurrence répond à deux objectifs : permettre le libre accès à la Commande Publique et garantir une véritable mise en concurrence.

L'AAPC doit contenir l'objet du marché, la description, les caractéristiques principales. Le choix du support de publicité est fonction du montant du marché, mais il doit aussi être adapté à l'objet, à la nature, à la complexité, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et à l'urgence du besoin.

4) L'offre économiquement la plus avantageuse

Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse se fait par le biais de formules de pondération calculées sur la base de critères objectifs et mesurables. Il doit exister une certaine cohérence entre le poids des critères et le dossier de consultation. Le non respect de ces critères donne lieu à des pénalités.

Le choix des critères se fait en fonction :

- de l'objet du marché,
- des besoins,
- des contraintes explicables et justifiables.



5) De la rigueur juridique

La rigueur juridique est nécessaire dans la procédure de dévolution du marché.

Pour cela, des fiches sont mises en ligne par le Service des Marchés Publics (intranet SMP/DSJ) sur les thèmes suivants : dématérialisation des procédures, calcul des petits lots, accords cadres, infructuosité, sous-traitance, variations de prix, marchés à bons de commande multi-attributaires, reprise du personnel, avis d'appel public à la concurrence, agréments, obligation de publicité, délais de mise en concurrence.



ÉPISODE 2

LES STRATÉGIES FONCTIONNELLES ET ÉCONOMIQUES D'ACHAT

Pour réaliser des achats efficaces, il est nécessaire que l'acheteur n'oublie jamais le contexte de son achat. Il est au service de l'intérêt général. Il doit veiller à la continuité du service public et enfin il doit utiliser au mieux les deniers publics. Les seules compétences juridiques et de mise en œuvre technique des procédures ne suffisent pas.

ORGANISER LE PROJET D'ACHAT EN INTERNE

5 axes doivent être envisagés en amont.

1) Faire une programmation pluri-annuelle

Si le besoin est lié à la mise en œuvre d'un projet, il est nécessaire que :

- l'opération soit limitée dans le temps,
- la nécessité d'achats ciblés soit sous la responsabilité d'une équipe projet,
- la programmation soit faite par le chef de projet.

Si le besoin est lié à une mission récurrente, il est nécessaire d'évaluer :

- la date ou la période fixe,
- les pics d'activités,
- la continuité dans le temps.

Le besoin reste prévisible. La programmation est faite par le chef de file ou le gestionnaire s'appuyant sur une organisation, des procédures et des acteurs clairement identifiés travaillant en équipe.

2) Travailler en équipe

L'acte d'achat n'est pas le fait d'une fonction isolée, ni d'une décision individuelle. Sa préparation doit associer plusieurs fonctions et métiers répartis sur divers acteurs et se construit par le dialogue : le client final, le demandeur de l'achat, l'acheteur technicien, le chef de file ou gestionnaire, l'acheteur économique, l'expert juridique concepteur, l'expert juridique contrôleur, le comptable. Chaque domaine de compétences doit être délimité pour éviter des chevauchements et des questions inutiles.

3) Définir le besoin

Cela permet d'établir un cahier des charges fonctionnel. Il est nécessaire de poser au client final les bonnes questions (fonction et usage du besoin, lieu et contraintes, fréquence de l'utilisation...) et l'acheteur doit également s'interroger (achat critique, achat transversal, moyens déjà existants, budget...). Il est recommandé à l'acheteur de rencontrer les bénéficiaires pour identifier et comprendre les besoins exprimés.

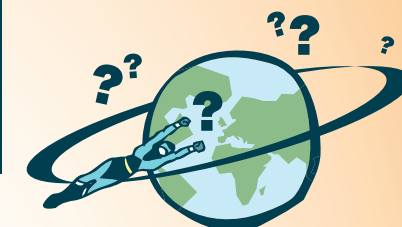
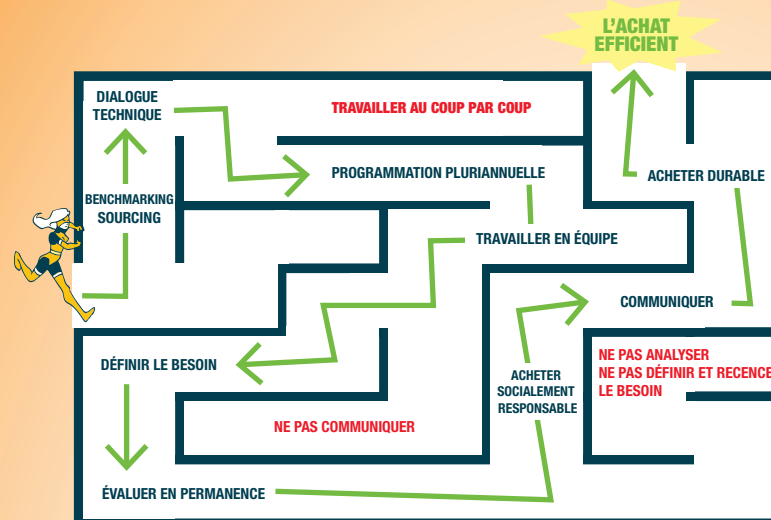
4) Évaluer en permanence

Deux questions doivent se poser : la qualité à évaluer (définition du besoin, conception de préparation de l'achat, réalisation du service associé, prestataire) et la façon d'évaluer (recensement des besoins, procédure et résultats, exécution des marchés, fournisseurs).

5) Communiquer de façon adéquate

2 types de communication sont requises :

- **la communication interne** : c'est le partage d'un état d'esprit professionnel et de valeurs communes à l'ensemble des acteurs,
- **la communication externe** auprès d'autres institutions publiques qui interviennent dans le cadre des achats, pour faire connaître la politique de la Ville et développer la transparence. Cette communication externe s'exerce également auprès des fournisseurs pour favoriser la participation des entreprises dans un but de mise en concurrence, en mettant en avant leur intérêt de collaborer avec la Ville. L'objectif est de les faire évoluer dans une démarche de développement durable en leur faisant connaître les bonnes pratiques. Il faut impulser une dynamique de progrès continu avec les fournisseurs.



CONNAÎTRE ET COMPRENDRE L'OFFRE POTENTIELLE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES CONCERNÉS

Il est fortement recommandé de faire appel ou de combiner les techniques suivantes : le sourcing, le benchmarking, le dialogue technique.

1) Le sourcing

Le sourcing est la recherche à la source des pratiques économiques et techniques des professionnels du secteur. Il nécessite une analyse technico-commerciale (niveau de concurrence et capacité des opérateurs économiques à répondre) et une analyse économique (niveau du coût d'achat, veille des prix et calcul des tendances, analyse du coût global).

2) Le benchmarking

Le benchmarking se définit par la recherche des bonnes pratiques et des résultats et possède 4 niveaux :

- **Benchmarking interne** : comparer les opérations similaires d'achat à l'intérieur de la Ville.
- **Benchmarking de comparaison** : de collectivité à collectivité.
- **Benchmarking fonctionnel** : comparer avec des fonctions similaires dans d'autres organisations.
- **Benchmarking générique** : comparer des méthodes de travail dans des secteurs d'activités différents.

3) Le dialogue technique

Le dialogue technique est un moyen de solliciter ou d'accepter un avis pouvant être utilisé pour la réalisation du cahier des charges à condition que cet avis n'ait pas pour effet d'empêcher la concurrence. C'est un moyen de s'enquérir du savoir-faire des entreprises dans des secteurs où le benchmarking et le sourcing n'ont pas été forcément suffisants pour clarifier l'offre des opérateurs économiques.

ACHETER DURABLE

La Ville de Marseille souhaite inscrire une démarche d'évolution de la Commande Publique vers des achats durables. Les enjeux du développement durable doivent être systématiquement pris en compte pour que la Ville conforte sa mission d'exemplarité en la matière.

1) Les principes

Un achat durable doit être :

- **social** : avec des clauses sociales intégrant des personnes handicapées,
- **équitable** : insertion économique et marchés réservés,
- **économique** : la commande publique représente 15 % du PIB national. L'achat durable doit intégrer une économie verte et privilégier l'innovation et la recherche,
- **viable** : modes de production et de consommation, recyclage et réemploi,
- **environnemental** : préservation des ressources, prise en compte des changements climatiques (atténuation et adaptation),
- **vivable** : protection de la santé, respect de l'environnement.



2) La méthode

La réflexion en coût global et cycle de vie permet de mesurer objectivement dans la durée l'intérêt de ce type d'achat. L'approche économique de l'achat n'est pas contradictoire avec l'approche environnementale.

Les mesures préconisées sont les suivantes :

- Envisager systématiquement la recherche d'éco-produit.
- Se tenir informé des impacts de la filière sur l'environnement, de ses progrès et de l'innovation en matière de développement durable.
- Utiliser les articles prévus au Code des Marchés Publics :
Art.5 : Prendre en compte des objectifs du développement durable.
Art.14 : En tenir compte dans les conditions d'exécution.
Art. 53 : Utiliser les critères suivants pour le choix de l'offre : « les performances en matière de protection de l'environnement, le coût global d'utilisation et/ou le caractère innovant ».

3) Une solution, l'achat éco-responsable

Un éco-produit est une fourniture ou un service qui, pour un service rendu ou pour une performance identique, est source de moins de conséquences négatives sur l'environnement (tout au long de son cycle de vie) par rapport à d'autres produits standard ou d'usage similaire. Un éco-produit présente un étiquetage environnemental (norme ISO 14020).

a) La préparation de l'éco-achat

Pour préparer un éco-achat, il faut :

- identifier pour le besoin exprimé les produits qui peuvent avoir un moindre impact environnemental, à tous les stades de leur vie,
- analyser les bonnes pratiques des fournisseurs et leur positionnement en matière de développement durable lors du sourcing ou du dialogue technique,
- s'inspirer des guides et fiches achats par nature existants, disponibles auprès des institutions (Arpe PACA, ADEME, achat public.com),
- rechercher des bonnes pratiques des autres acheteurs publics lors du Benchmarking.

b) Les procédures d'achat

Pour cela, il est nécessaire :

- d'informer le candidat sur le niveau de qualité environnementale recherché,
- d'éviter l'effet discriminatoire de ces exigences,
- de demander aux candidats des renseignements avec justificatifs sur leur savoir-faire en matière de protection de l'environnement,
- de pondérer raisonnablement le critère environnemental pour le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

4) la politique interne de réemploi et recyclage

Les services municipaux se doivent d'utiliser jusqu'au bout de leurs possibilités les différents moyens matériels dont ils sont dotés. S'il n'est pas possible de continuer l'utilisation ou de faire une réparation alors 4 possibilités de recyclage sont envisageables :

- favoriser le recyclage dans les services municipaux,

- utiliser les pièces détachées pour les réparations et récupérer les matières premières,
- faire un don avec l'accord du cabinet du Maire,
- vendre le bien aux enchères grâce à la plateforme de vente en ligne.

ACHETER SOCIALEMENT RESPONSABLE

1) L'objectif

Acheter socialement responsable, c'est inclure des objectifs sociaux dans l'achat de travaux ou de prestations de services.

Des clauses sont ainsi incluses dans les marchés. Elles visent un retour à l'emploi et l'insertion sociale et professionnelle de personnes connaissant une situation de chômage ou d'exclusion ou de certaines personnes handicapées en recherche d'emploi.

2) Les outils

Des outils du CMP peuvent aider l'acheteur :

L'allotissement (art. 10) : Les lots sont modulés selon le niveau de technicité. Une clause d'insertion sociale est alors incluse.

Clauses Sociales (art. 14) : Engagement des entreprises soumissionnaires à réaliser une action d'insertion sociale (sur un volume ou un pourcentage déterminé d'heures de travail).

Marchés Réservés (art. 15) : Des marchés ou des lots sont réservés à des entreprises adaptées, des établissements et services d'aide par le travail ou à des structures équivalentes employant principalement des personnes handicapées.

Marchés de service dont l'objet est l'insertion (art. 30) : Ne peuvent concerner que des marchés dont l'objet est l'insertion.

Variantes (art. 50) : Ce sont les entreprises qui font leurs propres propositions d'actions réalistes et innovantes en matière d'insertion sociale.

Critères de sélection des offres (art. 53 alinéa I) : Utilisation de la pondération pour inciter les entreprises soumissionnaires.

Droit de préférence (art 53 alinéa IV) : Dans la limite du quart du montant pour les prestations, attribution du marché à égalité de prix ou à équivalence d'offre.

3) La méthodologie

Quelques conseils sont à mettre en œuvre :

- Examiner dès l'expression du besoin, la possibilité de prendre en compte des objectifs d'insertion sociale.
- S'interroger sur l'objectif social poursuivi.
- Se renseigner, lors du sourcing, sur les capacités du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) ou sur celui du travail adapté ou protégé.
- Se faire aider dans la démarche (Plans Locaux d'Insertion et d'Emploi).



ÉPISODE 3

LES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES

LES ENJEUX ET LES VALEURS

La crédibilité de l'Administration municipale, l'honnêteté des procédures et des acteurs de l'achat et l'efficacité de la politique d'achat sont des impératifs constants.

Tous les acteurs de la commande publique de la Ville de Marseille se doivent de respecter les valeurs suivantes : honnêteté, confidentialité, transparence, discrétion, respect des entreprises.

Ils sont étroitement liés dans la mise en jeu des responsabilités. Chaque agent engage la responsabilité de sa hiérarchie et ce jusqu'au Maire (système de cascade).

Pour cela, l'acheteur se doit :

- d'agir dans l'intérêt général,
- de traiter les opérateurs économiques de façon équitable et transparente,
- d'avoir une dépense raisonnée de l'argent public,
- de rechercher la performance et la qualité par les relations acheteur/fournisseur.

LE COMPORTEMENT VIS-À-VIS DE FOURNISSEURS

1) Les principes

Les acteurs de l'achat public doivent veiller :

- au respect des règles de liberté d'accès à la Commande Publique.
- à l'égalité de traitement des candidats,
- à la transparence des procédures,
- à ce que leurs intérêts personnel, familiaux ou amicaux n'interfèrent pas.

- à ne pas communiquer leur adresse personnelle à un fournisseur,
- à la mise en œuvre de stratégies d'achat non discriminantes.

2) Les avantages et les cadeaux

Les acteurs de l'achat public doivent veiller pour eux-mêmes et pour leurs proches :

- à n'accepter aucune remise, ristourne ou avantage quelconque,
- à ne pas recevoir d'argent, de cadeau, de gratification, ou autre avantage personnel,
- à ne pas accepter les invitations à des manifestations de détente ou de distraction,
- à rejeter toute tentative de corruption et à en référer immédiatement à leur responsable hiérarchique.

3) Les repas d'affaires

Les acteurs de l'achat public ne doivent pas accepter d'invitation. Ils peuvent participer à un repas d'affaires s'ils payent eux-même leur part (conserver la preuve) et si le repas est en dehors des périodes de consultation.

4) Les visites chez les fournisseurs

Cela n'est possible que dans le cadre d'un ordre de mission et les frais sont à la charge de l'administration municipale.

5) Les conflits d'intérêts

Il faut éviter les situations dans lesquelles le pouvoir d'appréciation ou de décision pourrait être influencé par la prise en considération d'intérêts issus de liens directs ou indirects avec le fournisseur.

6) La traçabilité

Tous les échanges entre les fournisseurs et les acteurs de la commande publique aux différents stades de traitement d'un projet d'achat doivent faire l'objet d'une traçabilité écrite (compte-rendu, relevé de décision, PV, réponses écrites,...).

7) La confidentialité

Aucune information confidentielle ou sensible concernant la Ville de Marseille ou ses fournisseurs ne doit être révélée.

LA COMMUNICATION SUR LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

Chaque Directeur doit veiller à :

- diffuser, expliquer et rappeler régulièrement ces principes déontologiques à ses collaborateurs,
- informer chaque nouveau collaborateur.

Chaque acteur de la commande publique doit veiller à :

- respecter ces principes déontologiques,
- saisir son responsable hiérarchique pour tout problème d'éthique.



FRAUDE ET CORRUPTION

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 15).

Il existe quatre régimes de responsabilité :

- la responsabilité disciplinaire,
- la responsabilité pénale,
- la responsabilité administrative et civile,
- la responsabilité financière.

Afin de réduire les risques et de les prévenir, il est nécessaire de mobiliser tous les outils disponibles : contrôle hiérarchique, communication, formation, gestion du personnel, action sociale...



LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE

Il existe trois niveaux de responsabilité personnelle :

- la responsabilité pénale et civile, la responsabilité administrative,
- la responsabilité disciplinaire.

RESPONSABILITÉS ET SANCTIONS

Les sanctions correspondantes aux responsabilités sont les suivantes :

RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE (statut général des fonctionnaires, titre I, art 29) se définit ainsi « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ».

RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

Elle peut s'envisager ainsi :

- la réparation du préjudice par l'Administration : indemnisation de la victime,
- elle n'est ni générale, ni absolue,
- elle comporte trois conditions : un préjudice, un lien de causalité, un fait générateur,
- la responsabilité pour faute ou responsabilité sans faute,
- la faute personnelle ou/et faute de service.

RESPONSABILITÉ CIVILE (code civil, art 1382)

« Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, de réparer ».

S'il y a faute de service, la réparation du préjudice est prise en charge par l'Administration dans le cadre de la responsabilité administrative, MAIS il y a une possibilité d'action récursoire de l'Administration à l'encontre d'un agent reconnu comme personnellement fautif.

RESPONSABILITÉ PÉNALE

C'est l'obligation de répondre de ses actes devant une juridiction pénale quand ceux-ci sont constitués d'une infraction pénale. L'agent est exposé à une peine pénale (prison et/ou amende).

Une infraction pénale :

- est définie par un texte (élément légal).
- comporte un élément matériel (infraction de commission ou infraction d'abstention).
- comporte un élément moral : l'intention de commettre l'infraction.

LE RÔLE DE L'ADMINISTRATION

L'Administration se doit :

- d'assumer ses responsabilités,
- de garantir un comportement sans faille de ses agents,
- de garantir le respect de la réglementation,
- de protéger ses agents,
- de prévenir les risques.



La Mission Coordination Générale et Commande Publique, rattachée à la Délégation Générale Modernisation et Gestion des Ressources, est à votre disposition pour vous aider.

Pour tout renseignement, vous pouvez vous référer au Guide de la Commande Publique général complet (les chapitres ci-dessus y sont développés et des fiches pratiques vous sont proposées) disponible sur intranet (Service des Marchés Publics).

LES 3 FANTASTIQUES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

