

une commande publique, stratégique, performante et responsable

achats et commande publique

GUIDE INTERNE

ville de toulon
2026



Préface

Les collectivités territoriales sont confrontées à des exigences croissantes en matière de transparence, de bonne gestion des deniers publics et de sécurisation juridique de leurs décisions. Aussi, la maîtrise des règles applicables aux achats et à la commande publique constitue un enjeu majeur pour la Ville de Toulon.

Les marchés publics, outre leur dimension technique, sont avant tout un outil au service de l'action publique locale. Ils permettent de répondre aux besoins quotidiens de la commune, de soutenir l'économie locale, de conduire les projets d'aménagement, d'assurer la continuité des services publics et de garantir une utilisation rigoureuse des finances publiques.

Compte tenu de la densité de la réglementation, en constante évolution, notamment sous l'effet de la jurisprudence, tant administrative que pénale, parfois complexe à appréhender, dans un contexte marqué par des contraintes juridiques et budgétaires importantes, il est essentiel que tous les participants à la commande publique, notamment les élus, juristes ou non, puissent disposer d'un document clair, accessible et pédagogique.

Le présent guide a été conçu dans cet esprit. Élaboré par la direction des achats et de la commande publique, que je remercie et félicite pour la qualité du travail réalisé, il a pour vocation d'accompagner les élus, notamment, dans l'exercice de leurs missions en leur apportant des repères opérationnels et des recommandations concrètes. Sans se substituer bien évidemment à l'expertise de la direction des achats et de la commande publique, il vise à faciliter la compréhension des mécanismes essentiels des marchés publics et à promouvoir les bonnes pratiques.

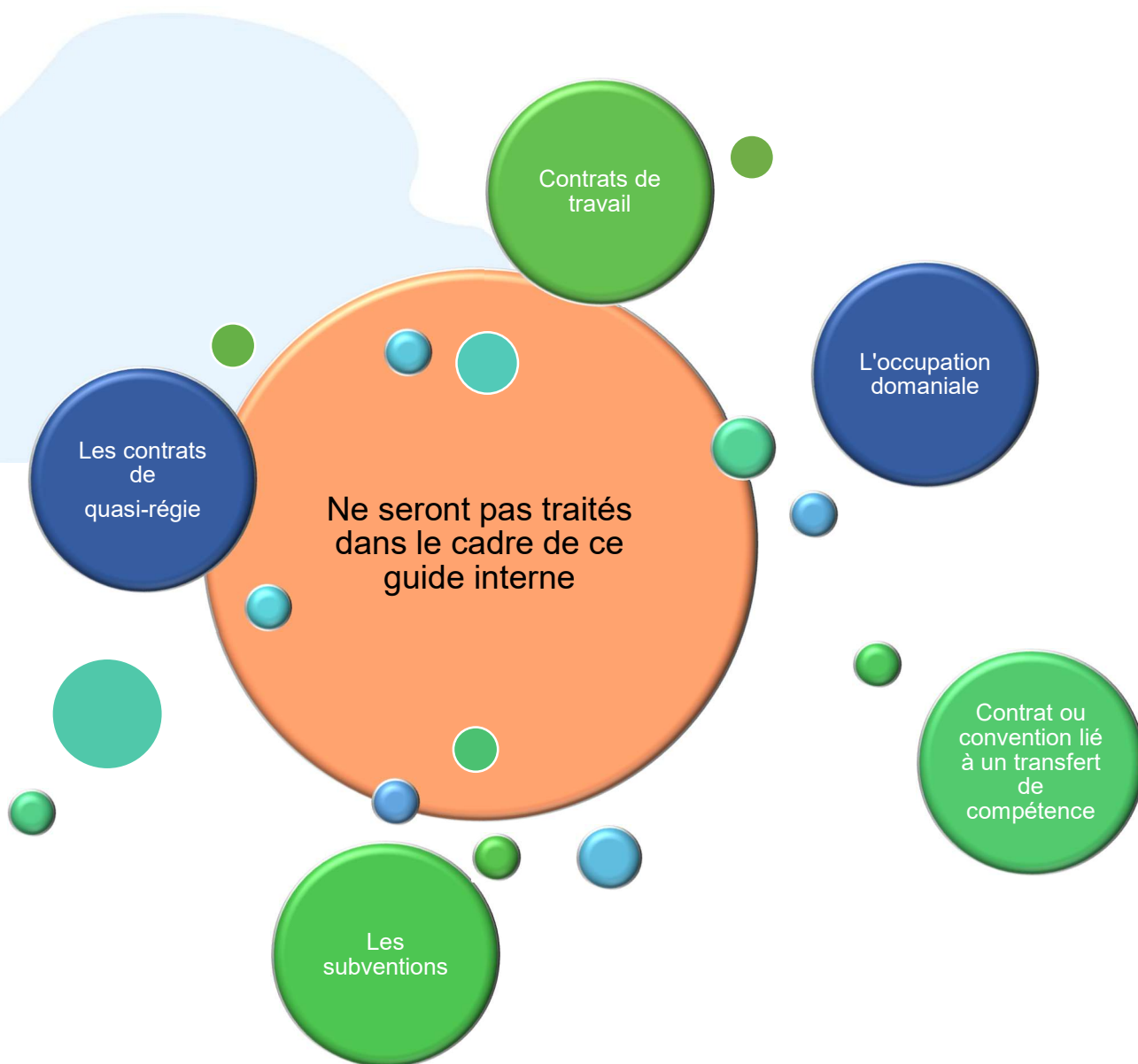
À travers cet outil, la ville de Toulon affirme sa volonté d'assurer la qualité de sa gestion publique, de garantir l'égalité de traitement entre les candidats, de préserver la transparence des procédures et de favoriser une commande publique efficace et responsable, notamment dans sa dimension environnementale.

Puissent ces pages contribuer à éclairer l'action des élus et à soutenir leur engagement au service de l'intérêt général et du développement de la ville de Toulon.

Thomas PISON

Adjoint au Maire

Police Municipale-Emplacements-Sécurité Civile- Marchés et Affaires Juridiques



Certains contrats ne sont pas soumis au Code de la Commande Publique (Article L1100-1) :

- **Les contrats de travail ;**
- **Les contrats ou conventions ayant pour objet :**
 - o **Les transferts de compétences** ou de responsabilités entre acheteurs ou entre autorités concédantes en vue de l'exercice de missions d'intérêt général sans rémunération de prestations contractuelles ;
 - o **Les subventions** définies à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
 - o **L'occupation domaniale.**

Certains contrats font l'objet de dispositions particulières, notamment les contrats de quasi-régie (fiche pratique disponible sur le B.N)

Table des matières

I. Le cadre général de la commande publique	6
A. Les grands principes de la commande publique et l'achat durable.....	6
B. La Commande Publique et le développement durable	7
C. La responsabilité de l'Acheteur	8
D. La définition et les différents types de marchés publics et de concessions.....	9
1. Les Marchés Publics.....	9
2. Les Concessions	11
II. Délégations et rôles des intervenants	12
A. Pouvoir Adjudicateur / Acheteur.....	12
B. Délégations consenties	12
C. Répartition du rôle de chaque intervenant dans le processus d'achat.....	14
1. Répartition du rôle de chaque intervenant dans le processus d'élaboration des contrats de Marchés publics	14
2. Disposition spécifique aux techniques d'achat.....	17
3. Répartition du rôle de chaque intervenant dans le processus d'élaboration des contrats de concession	18
III. Règles internes : de l'évaluation du besoin à la notification	19
A. Recensement et évaluation des besoins	19
B. Outils d'aide à la définition du besoin	20
1. Le Sourcing, pratique consacrée par le Code de la Commande Publique.....	20
2. Le Benchmarking ou comment s'améliorer en apprenant des autres	21
C. Les modalités de computation des seuils	22
1. Les différents types de procédures.....	22
2. Comment calculer la valeur du besoin ?	23
3. Computation des seuils en FOURNITURES ET SERVICES	23
4. Computation des seuils en Travaux	26
D. Les formes de contrats et la stratégie achat : comment choisir ?	28
E. Analyse des candidatures	30
F. Analyse des offres :	32
1. Les différents critères possibles	32
2. L'évaluation de la qualité et de la viabilité des offres	34
G. Modifications des contrats : cas et mise en œuvre (clauses de réexamen et avenants)	37
1. Les clauses de réexamen	37
2. Les modifications de contrat	38
3. Tableau des règles internes : modification de contrats	39
H. Contrôle des opérateurs économiques en cours d'exécution.....	40

I. Tableau de gestion des procédures avec mise en concurrence supérieures à 25 000 € gérées par la D.A.C.P.	41
J. Tableau de gestion des marchés sans mise en concurrence	42
K. Tableau de gestion des marchés subséquents	42
IV. Le contrôle interne	43

I. Le cadre général de la commande publique

A. Les grands principes de la commande publique et l'achat durable

L'article L.3 du Code de la Commande Publique (C.C.P) fixe les principes fondamentaux applicables en matière de commande publique. Ces principes s'imposent à tous les marchés, quel que soit leur nature (marché public, concession) ou leur montant (dès le premier euro), et s'appliquent à toutes les étapes de la procédure.

○ La liberté d'accès

Principe : L'Acheteur doit garantir l'accès à la commande publique à tous les opérateurs économiques afin de garantir l'ouverture à la concurrence.

Application : Publicité adéquate par l'Acheteur afin de faire connaître ses besoins.

○ L'égalité de traitement

Principe : Les opérateurs économiques doivent être traités de manière égalitaire sans discrimination.

Application :

- Rédaction objective du cahier des charges, pas de restriction artificielle du besoin ;
- Publicité appropriée garantissant un niveau d'informations identique entre les candidats (expression du besoin initial, question/réponse en cours de consultations, modifications ultérieures...) ;
- Analyse des offres selon des modalités garantissant l'impartialité de l'Acheteur.

○ La transparence des procédures

Principe : Tout élément de définition, de choix ou d'exécution du marché doit être préalablement annoncé et ne peut pas être modifié. La Collectivité doit être en mesure de justifier ses choix/décisions et d'en conserver la traçabilité. Cela permet de s'assurer du respect des deux principes précités.

Application :

- Communication préalable obligatoire sur les modalités de sélection des candidats (critères de jugement des offres) ;
- Traçabilité de toutes les étapes de la procédure (*ex : rapport d'analyse des offres*) ;
- Transmission des motifs de rejet.

➡ Quels sont les **objectifs** du respect de ces grands principes ?

- **Efficacité de la commande publique :** le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse conduit à la satisfaction de l'intérêt général et à la continuité du service public répondant aux besoins des usagers.
- **Bon usage des deniers publics :** exigence constitutionnelle découlant de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 permettant de garantir l'efficacité de la commande publique.

B. La Commande Publique et le développement durable

L'achat public durable est consacré à l'article L.3-1 du Code de la Commande Publique en tant que principe fondamental.

L'achat public durable est largement encadré :

Références juridiques	Obligations à caractère environnemental	Modalités de mise en œuvre de cette obligation
Articles L.2113-3 et D.2111-3 du C.C.P	Mise en place d'un SPASER pour les acheteurs ayant un volume d'achat d'au moins 50 millions d'euros	
Article 58 de la loi du 10 février 2020 dite « AGECE »	Obligation pour l'Etat et les Collectivités territoriales d'acquérir des biens issus du réemploi, de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées	Identification par l'Acheteur dans la nomenclature interne des familles concernées par cette obligation
Article L.2152-7 du Code de la Commande Publique.	Obligation d'un critère de jugement en matière de performance environnementale	Mise en place par l'Acheteur d'un catalogue de critères environnementaux
Article L.2111-2 du Code de la Commande Publique	Obligation de prendre en compte des objectifs de l'environnement dans les spécifications techniques	Insertion partie réservée sur la fiche de synthèse 
Article L.2112-2 du Code de la Commande Publique.	Obligation de prendre en compte des objectifs de l'environnement dans les conditions d'exécution	Insertion partie réservée sur la fiche de synthèse. 
Article L.2112-2 du Code de la Commande Publique.	Obligation de prise en compte de considération relative au domaine social dans les conditions d'exécution des marchés formalisés	Mise en place de formations en matière d'insertion sociale + insertion partie réservée sur la fiche de synthèse. 

C. La responsabilité de l'Acheteur

○ Le régime de responsabilité applicable :

Le non-respect des règles de la commande publique peut entraîner la responsabilité de l'acheteur à chaque étape de la procédure, que ce soit lors de la passation ou de l'exécution des marchés. Les régimes de responsabilité applicables sont les suivants :

▪ Responsabilité de l'agent au titre de la procédure disciplinaire :

La procédure est mise en œuvre par la Collectivité

L'agent s'expose en cas de manquement à ses obligations déontologiques à quatre niveaux de sanctions déterminées au regard des atteintes commises (article L.533-1 du Code Général de la Fonction Publique).

▪ Responsabilité pénale :

Les délits et infractions concernés sont les suivants :

- Délit de favoritisme ou délit d'octroi d'avantages injustifiés (article 432-14 du Code Pénal)
- Prise illégale d'intérêts (articles 432-12 et 432-13 du Code Pénal)
- La corruption (article 432-11 du Code Pénal)

▪ Responsabilité budgétaire et financière :

La responsabilité des décideurs publics est engagée en cas de fautes graves dans la gestion et le maniement des fonds ayant pour effet ou pour objet de causer un préjudice significatif à la Collectivité (articles L.131-9 à 131-15 du Code des Juridictions Financières).

○ Les procédures d'alerte :

Tout agent ayant connaissance d'un manquement ou d'une violation des règles de la Commande Publique est tenu de signaler cet agissement.

Deux principaux mécanismes de signalement s'offrent aux agents :

- **Signalement auprès du Procureur de la République :** mis en œuvre conformément à l'article 40 du Code de procédure pénale, tout fonctionnaire a l'obligation de signaler tout crime ou délit dont il a connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ;
- **Signalement auprès du référent déontologie :** mis en œuvre conformément à la procédure édictée par la Collectivité, cette procédure est ouverte à toute personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, du droit de l'Union Européenne, de la loi ou du règlement.



Pour aller plus loin : Plusieurs notes en matière de déontologie sont mises à la disposition des agents sur le Bureau Numérique rubrique Ressources Humaines. Ces notes portent sur les sujets suivants :

- Note relative à la déontologie des fonctionnaires et aux apports de la loi n°2016-483 du 20 Avril 2016
- Note référent déontologie et laïcité (CDG83)
- Note de synthèse la prévention des conflits d'intérêt dans la fonction publique territoriale
- Note relative à la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte
- Charte de bonne conduite cadeaux et invitations

D. La définition et les différents types de marchés publics et de concessions

Le Code de la Commande Publique a consacré la notion de contrat de la commande publique regroupant sous un socle commun les marchés publics et les concessions. Il est à noter qu'au sein du Code de la Commande Publique, la notion de « marché public » intègre les marchés de partenariat.

L'article L2 du Code de la Commande Publique :

« Sont des contrats de la commande publique les contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques.

Les contrats de la commande publique sont les marchés publics et les concessions définis au livre Ier de la première partie, quelle que soit leur dénomination. Ils sont régis par le présent code et, le cas échéant, par des dispositions particulières. »

1. Les Marchés Publics

Qu'est-ce qu'un marché public ?

L'article L1111-1 du Code de la Commande Publique :

« Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent. »

Quels types de marchés ?

○ **TRAVAUX** Article L1111-2 Code de la Commande Publique

Un marché de travaux a pour objet :

- Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé au Code de la Commande Publique.
 - Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception
- Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.



Avis relatif à la liste des activités qui sont des travaux en droit de la commande publique

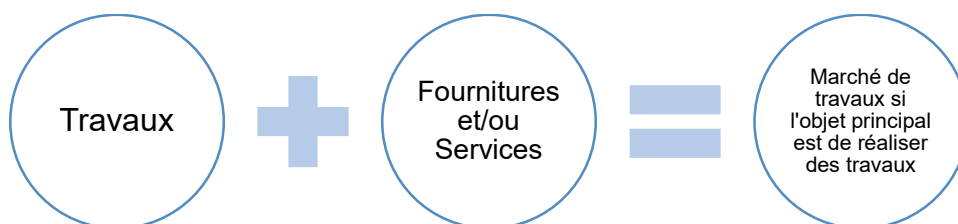
○ **FOURNITURES** Article L1111-3 Code de la Commande Publique

Un marché de fournitures a pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits. Il peut comprendre, à titre accessoire, des travaux de pose et d'installation.

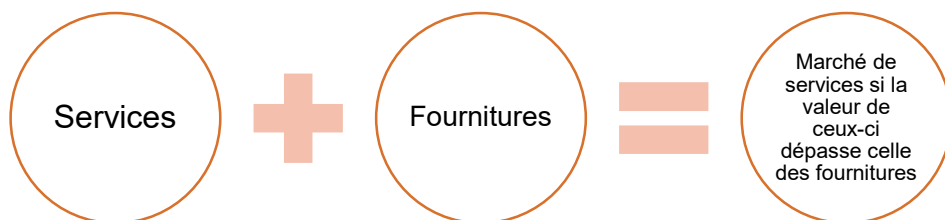
○ **SERVICES** Article L1111-4 Code de la Commande Publique

Un marché de services a pour objet la réalisation de prestations de services.

Quid en cas de pluralité de typologies ? Article L1111-5 Code de la Commande Publique



- Exemple : *Travaux de rénovation d'une école comprenant la fourniture du mobilier*



- Exemple : *Prestations de réparations de véhicules comprenant le remplacement des pièces détachées*



- Exemple : Fourniture de plaques signalétiques et travaux accessoires de pose

Pourquoi se poser la question ?

- Choix du bon seuil de publicité nécessaire à la sécurisation de la procédure ;
- Choix de la bonne famille d'achat ;
- Choix du cahier des clauses administratives générales (C.C.A.G.) pertinent au regard de l'objet du marché ;
- Permet de connaître le champ d'application de la réglementation afférente à la sous-traitance.

2. Les Concessions

Qu'est-ce qu'une Concession ?

L'article L1121-1 du Code de la Commande Publique dispose :

« Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »

Le risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service constitue l'unique critère de distinction entre marché public et concession.

Les différents types de Concession

○ **TRAVAUX** Article L1121-2 Code de la Commande Publique

Les contrats de concession de travaux ont pour objet :

- Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé au Code de la Commande Publique ;
- Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'autorité concédante.

Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.

○ Article L1121-4 Code de la Commande Publique

Un contrat de concession portant sur des travaux et des services est une concession de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux.

○ **SERVICES** Article L1121-3 Code de la Commande Publique

Les contrats de concession de services ont pour objet la gestion d'un service. Ils peuvent consister à concéder la gestion d'un service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

II. Délégations et rôles des intervenants

A. Pouvoir Adjudicateur / Acheteur

D'après la définition donnée à l'article 2 des CCAG : l'« Acheteur » est le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice qui conclut le marché avec le titulaire.

L'Acheteur public est donc la personne soumise au Code de la Commande Publique et c'est celui pour le compte duquel est réalisé des travaux, fournitures ou services, par la conclusion d'un marché public.

B. Délégations consenties

En application de l'article L2122-18 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal.

L'article L2122-21 du CGCT dispose que « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : [...] 6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements* ».

Afin de faciliter le fonctionnement de la collectivité, il est préconisé que le conseil décide des délégations accordées au maire en vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT qui dispose que « *le Maire peut, en outre, par délégation du Conseil Municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

➤ Délégation consentie au Maire

Pour accélérer le règlement des affaires et permettre une bonne gestion quotidienne des services, la Ville de Toulon confie au Maire de Toulon pour la durée du mandat la faculté de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres de fournitures, de services et de travaux prévus au Code de la Commande Publique, ainsi que les avenants à ces marchés et accords-cadres au titre des procédures de passation suivantes :

- ☐ Procédures formalisées ;
- ☐ Procédures adaptées ;
- ☐ Marché sans mise en concurrence et publicité préalable ;
- ☐ Avenants et modifications de contrats.

➤ Délégation consentie aux Adjoints au Maire et à l'Adjoint délégué aux Marchés et contrats publics

La Ville de Toulon a souhaité répartir les responsabilités entre les Adjoints au Maire et l'Adjoint délégué aux Marchés et Contrats publics. Cette répartition a pour objectif de veiller à la bonne appréciation des seuils de procédures en rapport avec la computation des seuils.

➤ Communication des décisions au Conseil Municipal

L'article L2122-23 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose que le Maire doit rendre compte des décisions prises dans le cadre de l'exercice de sa délégation à chaque réunion obligatoire du Conseil Municipal, qui peut toujours mettre fin à la délégation.

➤ Répartition des délégations consenties aux Adjointes au Maire et à l'Adjoint délégué aux Marchés et contrats publics pour la durée du mandat

Délégations de signature des Adjointes délégués dans leur domaine de compétence, dans le cadre des seuils suivants, à condition que les crédits soient inscrits au budget :

➤ Pour les marchés subséquents et marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables, d'un montant estimé inférieur à 60 000 € HT : les actes, décisions et pièces liés à la préparation et la passation au titre des procédures de passation prévues par le Code de la Commande Publique.

➤ Pour les marchés et accords-cadres, d'un montant estimé inférieur à 60 000 € HT, les actes, décisions et pièces liés à l'exécution et au règlement financier et notamment :

- . Les certificats administratifs,
- . Les ordres de services,
- . Les bons de commande,
- . Les modifications de contrat,
- . Les actes de sous-traitance,
- . Les exemplaires uniques,
- . Les reconductions,
- . Les résiliations simples et aux frais et risques précédées des mises en demeure.

➤ Pour les marchés et accords-cadres, d'un montant estimé égal ou supérieur à 60 000 € HT, les actes, décisions et pièces liés à l'exécution et au règlement financier et notamment (hors modification de contrat, reconductions et résiliations simples et aux frais et risques précédées des mises en demeure) :

- . les certificats administratifs
- . les ordres de services,
- . les bons de commande,
- . les actes de sous-traitance,
- . les exemplaires uniques.

Délégations de signature de l'Adjoint délégué aux Marchés et Contrats publics, quel que soit le domaine, dans le cadre des seuils suivants, à condition que les crédits soient inscrits au budget :

➤ Pour les marchés et accords-cadres passés après une procédure de mise en concurrence, hors marchés subséquents, d'un montant estimé égal ou supérieur à 25.000 € HT : les actes, décisions et pièces liés à la préparation et la passation, au titre des procédures de passation prévues par le Code de la Commande Publique.

➤ Pour les marchés subséquents et marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables, d'un montant estimé égal ou supérieur à 60 000 € HT : les actes, décisions et pièces liés à la préparation et la passation, au titre des procédures de passation prévues par le Code de la Commande Publique.

➤ Pour les marchés et accords-cadres, d'un montant estimé égal ou supérieur à 60 000 € HT, les actes, décisions et pièces liés à l'exécution et au règlement financier suivants :

- . Les modifications de contrat,
- . Les reconductions,
- . Les résiliations simples et aux frais et risques précédées des mises en demeure.

Le contentieux de l'exécution est géré par la direction des affaires juridiques

C. Répartition du rôle de chaque intervenant dans le processus d'achat

La répartition des rôles varie au regard de la complexité des contrats que les directions sont amenées à élaborer. Ainsi, il est nécessaire de dissocier l'organisation afférente à l'élaboration des contrats de marchés publics et des contrats de concession.

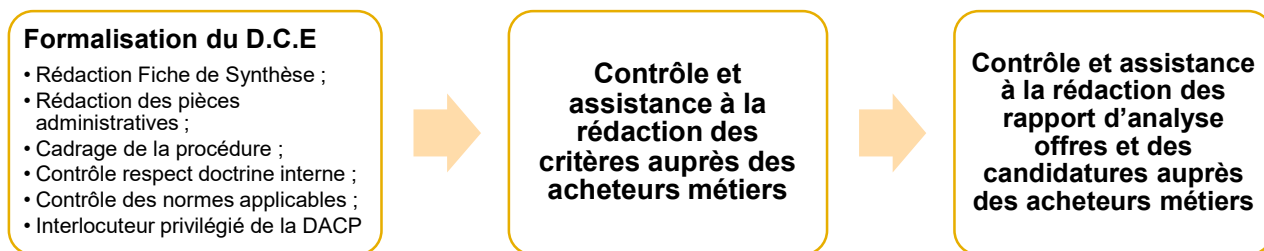
1. Répartition du rôle de chaque intervenant dans le processus d'élaboration des contrats de Marchés publics

La Ville de Toulon a fait le choix d'une organisation semi-centralisée adaptée à la cartographie des achats et tenant compte de la diversité d'acheteurs métiers liés au socle de compétences communales. Ainsi, la répartition du rôle de chaque intervenant est étroitement liée à l'organisation de la fonction achat nécessaire à une analyse globale de la stratégie économique et juridique « Achat public ».

Le Club Marchés réunit les acteurs clés de la commande publique au sein de la Ville de Toulon



○ Les référents marchés

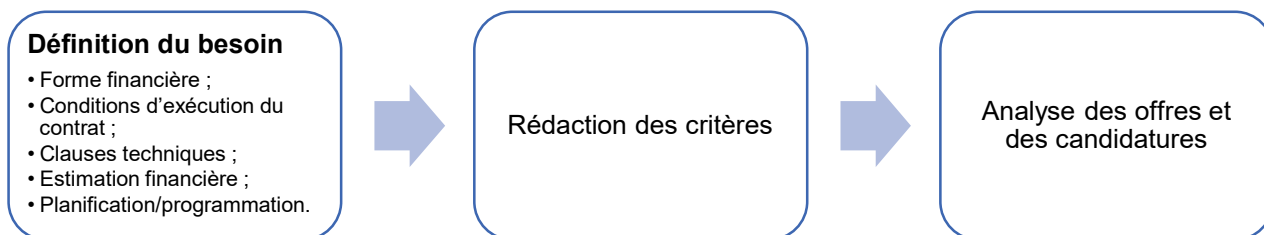


Les référents marchés sont les relais de la D.A.C.P. au sein des directions opérationnelles. Ils demeurent sous la responsabilité de leur supérieur hiérarchique.

Les Référents marché s'engagent à :

- Respecter les instructions de la D.A.C.P. et diffuser les informations au sein de leur service ;
- Respecter le guide interne ;
- Respecter la doctrine interne et notamment les trames de documents ;
- Participer aux formations sous la responsabilité de leur supérieur hiérarchique ;
- Suivre les mails d'information de la D.A.C.P.

○ Les acheteurs métiers

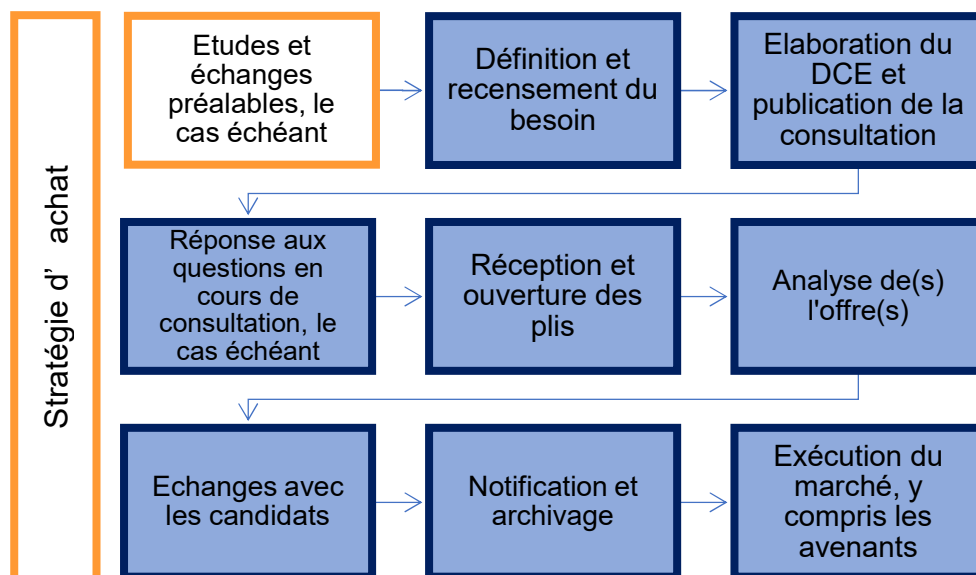


○ Rôle d'une Direction pilote d'un code nomenclature correspondant à une famille d'achat

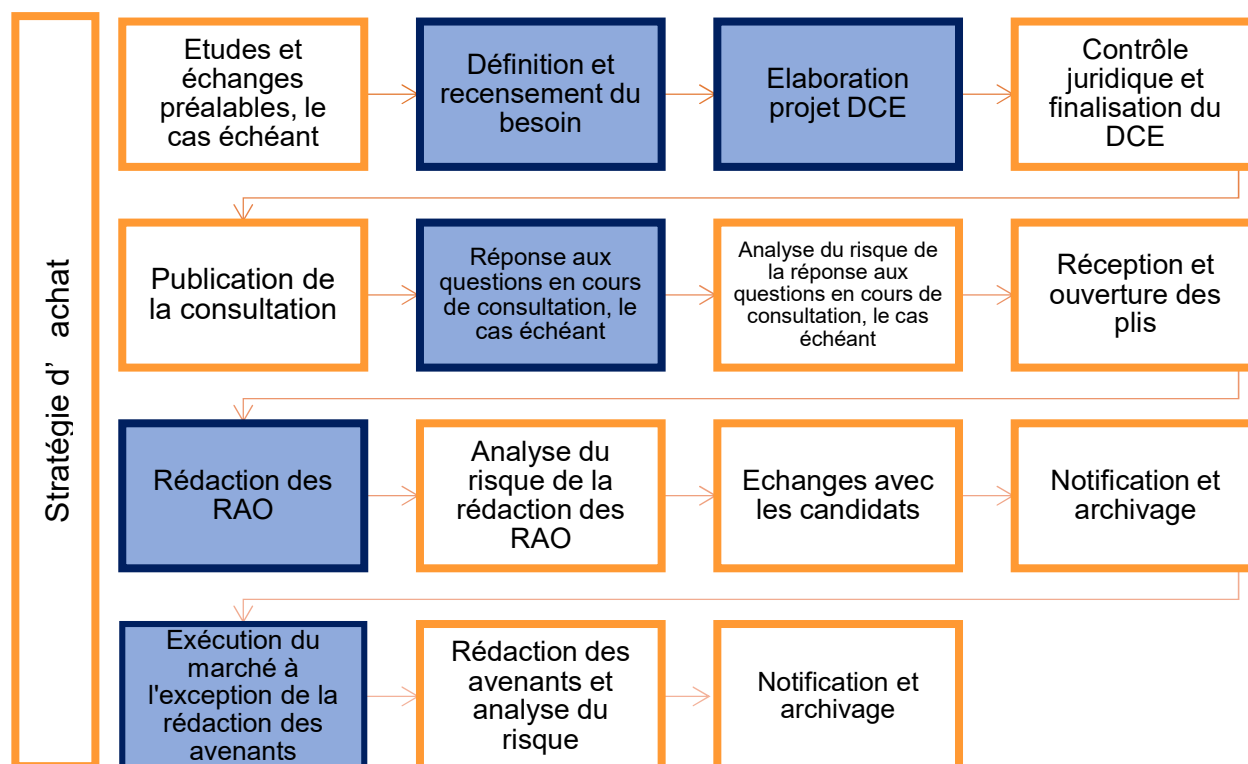
- Campagne obligatoire de recensement du besoin dans un délai permettant d'assurer le renouvellement des contrats ;
 - Adaptation du cahier des charges aux besoins globaux de la collectivité ;
 - Justification sur le recensement préalable à joindre dans le cadre de la transmission du DCE à la D.A.C.P y compris pour les marchés rédigés par le Service Central des Achats ;
 - Analyse des offres ;
 - Information des directions recensées sur la notification du contrat et ses conditions d'exécution par une réunion de présentation ;
 - Gestion de la stratégie d'achat du contrat (opportunité de prix nouveau, adjonction catalogue...).
- A l'exclusion des missions d'exécution liées à l'engagement juridique et comptable des contrats**

Répartition du rôle de chaque intervenant lors de la mise en œuvre des procédures de marchés publics

Procédures < 60 000€ HT (SMC et MS)



Procédures ≥ 25 000€ HT avec mise en concurrence



Service opérationnel

Direction des Achats et de la Commande Publique (D.A.C.P.)

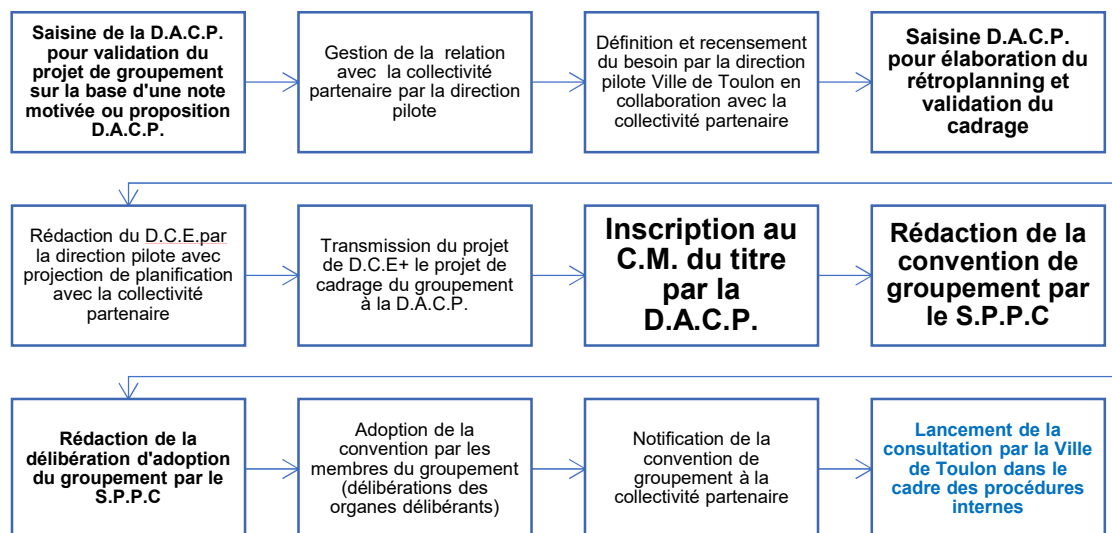
Contrôle interne D.A.C.P.

2. Disposition spécifique aux techniques d'achat

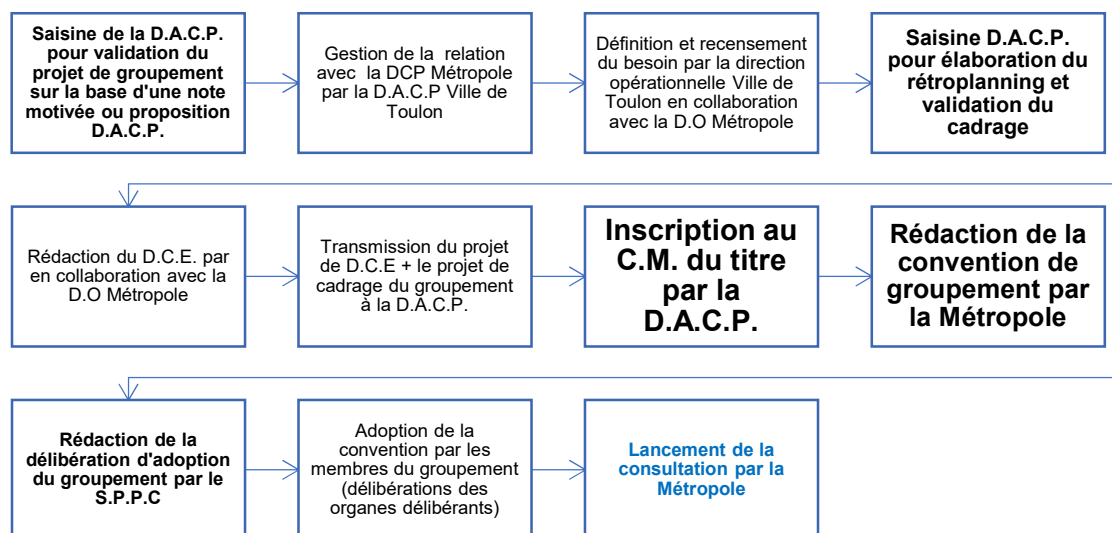
○ Les accords cadre donnant lieu à des marchés subséquents

La gestion des procédures de remise en concurrence des marchés subséquents s'inscrit dans le respect des règles internes fixées par le présent guide.

○ Les groupements de commandes avec coordination Ville de Toulon



○ Les groupements de commandes avec coordination Métropole Toulon Provence Méditerranée



3. Répartition du rôle de chaque intervenant dans le processus d'élaboration des contrats de concession

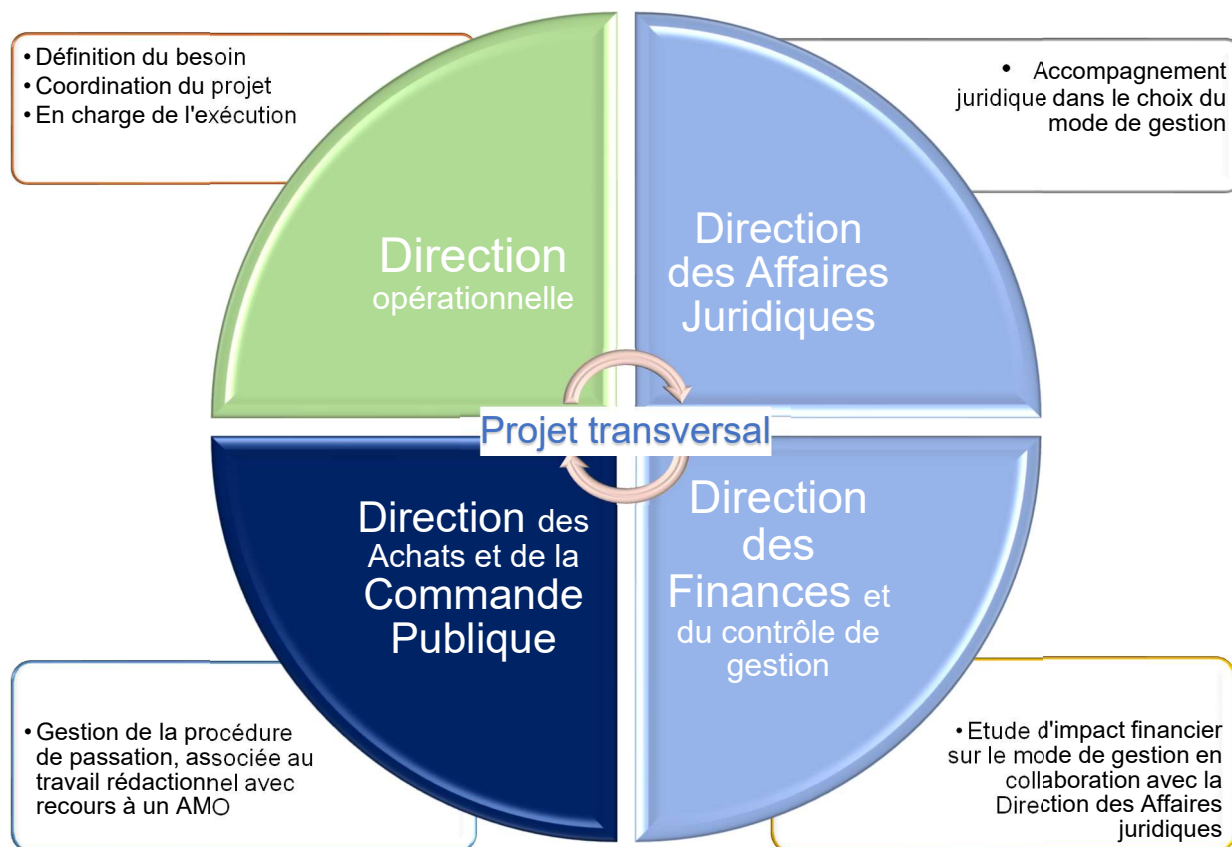
Le choix du mode de gestion des services publics appartient à la Collectivité.

De nombreux outils sont à notre disposition et notamment les contrats de la Commande Publique. En sus des marchés publics, les contrats de concessions font partie de ces outils.

Les contrats complexes doivent être établis en collaboration entre les directions concernées au regard des risques juridiques d'une part et des enjeux financiers d'autre part.

La Direction des Affaires Juridiques en collaboration avec la Direction des Finances, est en charge d'accompagner les directions opérationnelles dans le choix du mode de gestion du service public concerné.

Ainsi, dans l'hypothèse où le mode de gestion choisi par la Collectivité relèverait du champ d'application de la Commande Publique (Concessions), une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage sera nécessaire à l'élaboration du dossier de consultation des entreprises.



III. Règles internes : de l'évaluation du besoin à la notification

A. Recensement et évaluation des besoins

La définition précise des besoins conditionne l'efficacité de l'achat public

Le Code de la Commande Publique intègre à la définition fiable, sincère et réaliste du besoin, des objectifs d'achat durable qui ont fait évoluer la rédaction des cahiers des charges par les Acheteurs. En effet, l'article L2111-1 du CCP dispose : « *La **nature et l'étendue des besoins à satisfaire** sont déterminées avec **précision** avant le lancement de la consultation en prenant en compte **des objectifs de développement durable** dans leurs dimensions **économique, sociale et environnementale**.* »

- ➡ L'acheteur ne doit donc plus seulement se contenter d'exposer ses attentes, ses moyens et/ou ses résultats (« *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire* »).

Quels sont les objectifs du recensement ?

Juridique	• Permet l'identification de la procédure applicable pour chaque besoin recensé et évalué (définition du besoin) et anticiper les dépassements de seuils
Temporel	• Permet l'établissement d'une programmation des procédures à lancer en veillant à la soutenabilité de la charge. Au sein de la Collectivité, une programmation des achats récurrents est réalisée par la DACP et envoyée aux services opérationnels
Stratégique	• Permet l'élaboration d'un plan d'action en identifiant les achats stratégiques ou à fort enjeux (ex : performance de l'achat, mutualisation des besoins, atteinte d'objectifs de développement durable)

Comment réaliser le recensement des besoins ?

La direction pilote recense les besoins à plusieurs niveaux, et doit le faire en lien avec le budget et le plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Les étapes de recensement sont importantes et sont exposées dans le support « Formation computation » disponible sur le Bureau Numérique dans la rubrique « Commande Publique », onglet « Nomenclature interne et computation des seuils ». Ces étapes doivent être respectées pour éviter tout risque (rupture de marché, procédure inadaptée, relance « en l'état », perte d'opportunités achat, etc.).

Comment estimer les besoins ?

Une définition précise du besoin par la direction pilote inclut l'établissement d'une **estimation fiable, sincère et réaliste** du montant du marché public permettant de garantir la bonne gestion des deniers publics. La direction pilote pourra se référer au « Guide sur le prix dans les marchés publics » en vigueur et devra veiller à tenir compte du contexte économique (inflation par exemple).

Pour estimer et définir ses besoins, la direction pilote doit projeter son achat au niveau de la collectivité (tous services confondus) et effectuer une analyse transversale.

B. Outils d'aide à la définition du besoin

1. Le Sourcing, pratique consacrée par le Code de la Commande Publique

Article R2111-1 du Code de Commande Publique

« Afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences.

Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, **à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes mentionnés à l'article L3.** »

Quels sont les objectifs du sourcing ?

L'efficacité de l'acte d'achat est liée à la capacité de l'acheteur à formuler son besoin de manière précise et lisible, et de connaître les opportunités du marché fournisseurs.

Le sourcing permet ainsi à l'Acheteur de :



Le sourcing donne également l'opportunité aux fournisseurs de mieux comprendre l'organisation de la Collectivité, d'échanger sur leurs pratiques et de valoriser leur savoir-faire dans le cadre défini par l'acheteur.

Comment avoir recours au sourcing ?

- Sourcing prospectif : réalisé en amont de la procédure pour un besoin identifié ;
- Veille fournisseur : réalisée par la participation à des salons professionnels, des visites de sites de production ou toutes autres sollicitations de fournisseurs ;
- Retour fournisseur : réalisé suite à un marché infructueux avec les fournisseurs ayant retiré le DCE par exemple ;
- Communication : de la programmation des achats auprès des chambres consulaires (ex : CCI, CMA) ou des organisations représentatives, organisation de salons achats.

A noter que le sourcing comporte plusieurs risques présentés dans le « Code de conduite » destiné aux agents de la Ville dans la rubrique « Ressources humaines » dans l'onglet « Guide de l'agent ».



La procédure de sourcing est intégralement pilotée par la direction des achats et de la commande publique



Pour aller plus loin sur les formes de sourcing, une fiche pratique « Sourcing » est disponible sur le Bureau Numérique dans la rubrique « Commande Publique », onglet « Fiches pratiques ».

La procédure à suivre pour toute demande de sourcing ou participation à un salon professionnel est quant à elle disponible dans la rubrique « Commande Publique », onglet « Sourcing ».

2. Le Benchmarking ou comment s'améliorer en apprenant des autres

Qu'est-ce que le benchmarking ?

Le benchmarking est une méthode d'analyse comparative utilisée en marketing, qui traduit l'action de se comparer à d'autres organisations, d'évaluer la concurrence ou de se situer par rapport à des activités similaires pour tendre vers une plus grande efficacité du service public.

Le benchmarking n'est pas du sourcing, qui lui est encadré par le Code de la Commande Publique (cf. supra).

Quels sont les objectifs du benchmarking ?

Le benchmarking concourt à une meilleure définition du besoin.

Il permet également d'avoir un retour d'expérience sur la procédure et sur les difficultés d'exécution d'un marché similaire.

Enfin, il permet une veille technologique et réglementaire.

Comment avoir recours au benchmarking ?

Contrairement au sourcing, il peut être pratiqué par TOUS.

Attention, le recours au benchmarking a une incidence sur le planning de la procédure (+1 à 2 mois à intégrer au rétroplanning) : temps de recherche des contacts, entretiens, analyses des réponses obtenues. A ce titre, il convient d'anticiper le lancement du marché et prévoir la phase de benchmarking bien à l'avance de la procédure de passation.



Pour aller plus loin, une fiche pratique « Benchmarking » est disponible sur le Bureau Numérique dans la rubrique « Commande Publique », onglet « Fiches pratiques ».

C. Les modalités de computation des seuils

1. Les différents types de procédures

Article L2120-1 du Code de la Commande Publique

Les marchés sont passés selon leur montant, leur objet ou les circonstances de leur conclusion :

1°) soit sans publicité ni mise en concurrence préalables, dans les conditions prévues au chapitre II

2°) soit selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues au chapitre III

3°) soit selon une procédure formalisée, dans les conditions prévues au chapitre IV

○ Les procédures formalisées sont :

- ➔ Appel d'offres (principe) ;
- ➔ Dialogue compétitif et procédure avec négociation (sous conditions).

○ Les procédures sont dites adaptées dans les cas suivants :

- ➔ Marché dont la valeur estimée du besoin hors taxe est inférieure aux seuils des procédures formalisées (article L2123-1 du Code de la Commande Publique) ;
- ➔ En fonction de l'objet, s'agissant de marchés de services sociaux et autres services spécifiques ou de services juridiques (articles R2123-1-3° et R2123-1-4 du Code de la Commande Publique) ;
- ➔ « Petits lots » qui remplissent les conditions de l'article R2123-1 du Code de la Commande Publique.
Un lot d'un marché alloti dont le montant total est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée et qui remplit les deux conditions suivantes :
 - a) La valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 euros hors taxes pour des fournitures ou des services ou à 1 million d'euros hors taxes pour des travaux ;
 - b) Le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots ;

○ Les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables « dans les cas fixés par décret en Conseil d'Etat lorsqu'en raison notamment de l'existence d'une première procédure infructueuse, d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général. » (Article L2122-1 du Code de la Commande Publique)

Le Code de la Commande Publique permet de **conclure des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables** si le besoin exprimé est inférieur à 60 000 € HT pour les marchés de fournitures ou de services ou à 100 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux et que le besoin le justifie (article R2122-8).

A noter qu'il existe d'autres cas où la loi permet de **recourir à des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables, et ce, quel que soit le montant** :

- D'urgence impérieuse (article R2122-1) ;
- D'absence de candidats ou offres déposées dans les délais prescrits (article R2122-2) ;
- De candidatures irrecevables ou offres inappropriées (article R2122-2) ;
- D'acquisition d'œuvre d'art ou performance artistique unique (article R2122-3 1°) ;
- De raisons techniques (article R2122-3 2°) ;
- De droits d'exclusivité (article R2122-3 3°).

2. Comment calculer la valeur du besoin ?

Le calcul de la valeur estimée du besoin est **préalable au lancement de la procédure** de passation : les **modalités de calcul varient** selon qu'il s'agisse de fournitures/services ou de travaux (articles R2121-5 à R2121-9 du Code de la Commande Publique).

Art. R2121-3 du Code de la Commande Publique :

« La valeur du besoin à prendre en compte est celle estimée au moment de l'envoi de l'avis d'appel à la concurrence ou, en l'absence d'un tel avis, au moment où l'acheteur lance la consultation. ».

Art. R2121-4 du Code de la Commande Publique :

« L'acheteur ne peut se soustraire à l'application du présent livre en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles qui y sont prévues. ».

La valeur du besoin s'entend quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et quel que soit le nombre de marchés à passer. Il convient donc de prendre en compte les éléments suivants :

- **Pour les marchés ordinaires**, le **montant total HT du ou des marchés publics envisagés**, y compris les prestations supplémentaires éventuelles, les reconductions, les clauses de réexamen et les primes le cas échéant ;
- Pour les **accords-cadres et les systèmes d'acquisition dynamiques**, le montant à prendre en considération est celui de **la valeur maximale de l'ensemble des marchés à passer ou des bons de commandes à émettre** pendant la durée de l'accord-cadre ou du système d'acquisition dynamique et les clauses de réexamen ;
- La **durée totale** du marché ;
- Pour les marchés allotis, la valeur estimée de **l'ensemble des lots**.

Les modalités de computation diffèrent selon qu'il s'agisse de fournitures et services ou de travaux.

3. Computation des seuils en FOURNITURES ET SERVICES

a) La détermination du seuil de procédure

Le déclenchement du seuil de la procédure est défini :

- **Soit par rapport à la nomenclature** : elle représente la classification de la grande majorité des activités économiques et des besoins des personnes publiques, à l'exception des travaux. C'est un inventaire de l'achat public pour les fournitures et services ;
- **Soit par rapport à une unité fonctionnelle** : se rapproche de la notion d'opération regroupant plusieurs fournitures et/ou services concourant à la satisfaction d'un besoin. La personne publique détermine les fournitures et/ou services qu'elle associe pour calculer le montant du marché et donc détermine la procédure applicable en fonction des seuils.

b) Computation des fournitures et services homogènes en raison de leurs caractéristiques propres : la nomenclature interne

Les acheteurs peuvent adopter une **nomenclature** propre de leurs achats, selon une typologie cohérente avec leur activité et qui tient compte de leur connaissance de l'offre du marché.

La Ville de Toulon a donc élaboré sa propre nomenclature.

Les fournitures et les services ont été regroupés, en raison du « métier » auquel ils/elles peuvent être rattachés et de la typologie des entreprises dans le secteur concerné (filère économique).

Cette liste est **évolutive**, des ajustements pourront être dès lors qu'une justification s'avère pertinente (fonction des besoins de la collectivité et/ou de l'évolution des secteurs professionnels).

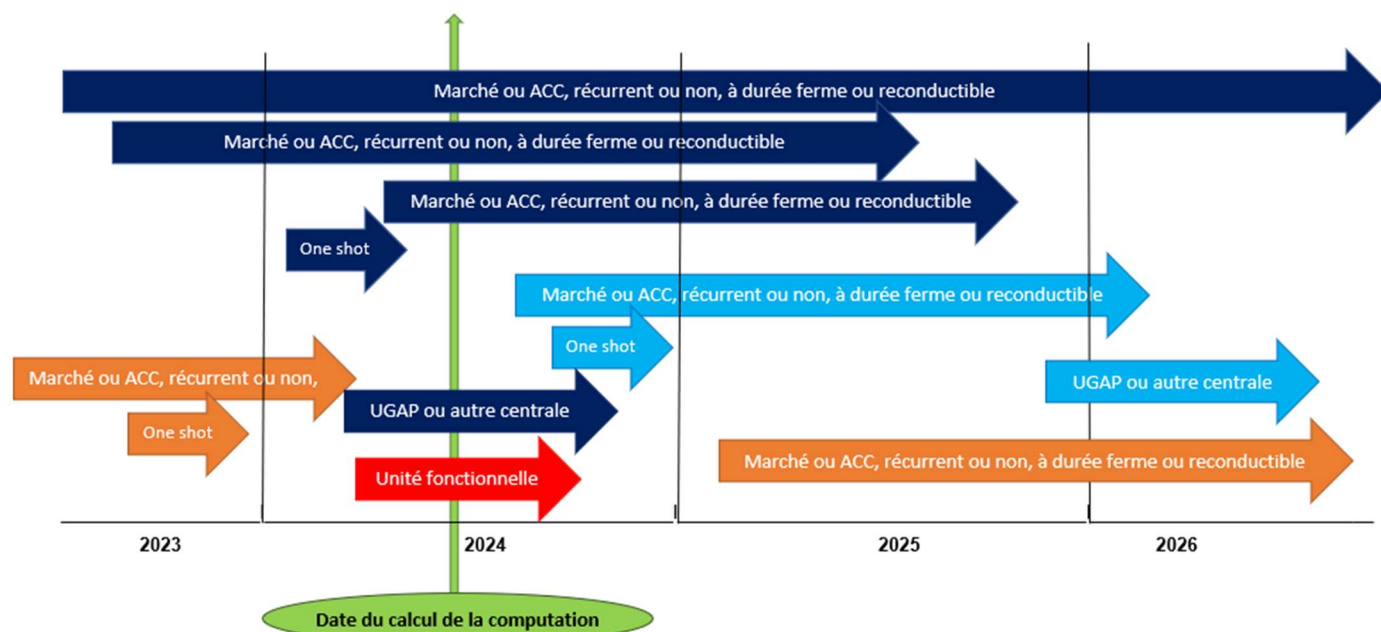


Toute demande d'évolution de la nomenclature interne doit au préalable être soumise à la Direction Achats et de la Commande Publique pour analyse du secteur économique concerné.

Comment calcule-t-on les seuils de procédure ?

Les seuils s'apprécient en fonction des prévisions (cf. calcul de la valeur estimée du besoin), des modalités de l'achat et des marchés existants sur la famille d'achat concernée (montant total HT du ou des marchés en cours d'exécution répondant à une même famille d'achat).

- **En cas de marché ordinaire** : Montant estimé en € HT (reconductions comprises) + autres marchés en cours d'exécution et/ou à venir sous la même famille d'achat.
- **En cas d'ACC** : [Masse Maxi x Durée du marché] + autres marchés en cours d'exécution et/ou à venir sous la même famille d'achat.



Légende du document :

En orange : à ne pas tenir compte dans le calcul (cas d'exclusion)

En bleu foncé : à prendre en compte dans le calcul (contrats actifs)

En bleu ciel : à prendre en compte dans le calcul si connaissance « anticipée » (besoin nouveau en cours de passation)

Quel que soit le montant du besoin exprimé, la mise en concurrence demeure la règle et ce, afin de garantir un bon usage des deniers publics et dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique.

Les modalités de mise en concurrence seront définies par la Direction des Achats et de la Commande publique.

c) Computation des fournitures et services homogènes constituant une unité fonctionnelle

La computation pour les fournitures et services homogènes peut se faire au moyen de l'élaboration d'une unité fonctionnelle fournitures et services.

L'unité fonctionnelle se compute en fonction de la vocation de la commande, de la détermination de l'objectif poursuivi et suppose que soient référencés plusieurs fournitures et/ou services (cf. fiche DAJ « La définition du besoin » 01/04/2019).

Le seuil est alors déterminé par la totalisation de tous les achats de fournitures ou services composant cette unité fonctionnelle fournitures et services, c'est-à-dire le montant cumulé de l'ensemble des besoins pour la réalisation du projet identifié.



Pour aller plus loin sur les méthodes de calcul, une note interne « 2024-1 Computation des seuils » ainsi qu'un support « Formation computation » sont disponibles sur le Bureau Numérique dans la rubrique « Commande Publique », onglet « Nomenclature interne et computation des seuils ».

4. Computation des seuils en Travaux

Article. R.2121-5 du Code de la Commande Publique :

« Pour les marchés de travaux, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur totale estimée des fournitures et des services mis à la disposition du titulaire par l'acheteur lorsqu'ils sont nécessaires à l'exécution des travaux.

Il y a opération de travaux lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limité, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique. »

a) La notion d'opération de travaux

A la différence des marchés de fournitures et services, il n'est pas prévu de recourir à une nomenclature pour comparer le montant des travaux réalisés par le pouvoir adjudicateur aux seuils fixés ni de lier la computation de ces travaux à une annualité. Elle se rapproche davantage du calcul concernant les unités fonctionnelles (UF) de fournitures et de services.

C'est la **notion d'opération de travaux** qui va être utilisée pour évaluer le montant du marché ou des marchés et déterminer la procédure à appliquer.

Le marché de travaux se caractérise par le fait que l'Acheteur public en est le maître d'ouvrage, c'est-à-dire la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit.

Les éléments de définition déterminant l'opération de travaux sont les suivants :

- **Valeur globale des travaux** (pouvant porter sur un ou plusieurs ouvrages) se rapportant à l'opération ;
- **Valeur des fournitures et services mis à disposition du titulaire par l'acheteur** lorsqu'ils sont nécessaires à l'exécution des travaux ;
- **Validation de la décision** de l'acheteur quant à la mise en œuvre des travaux ;
- **Période de temps et périmètre limités** pour leur exécution ;
- **Unité fonctionnelle, technique ou économique.**

Afin de déterminer la traçabilité de toute opération de travaux, la collectivité **impose** aux directions opérationnelles de renseigner une fiche opération de travaux pour toutes les opérations dont le montant est supérieur à un seuil fixé par la Collectivité et communiqué sur le Bureau Numérique.



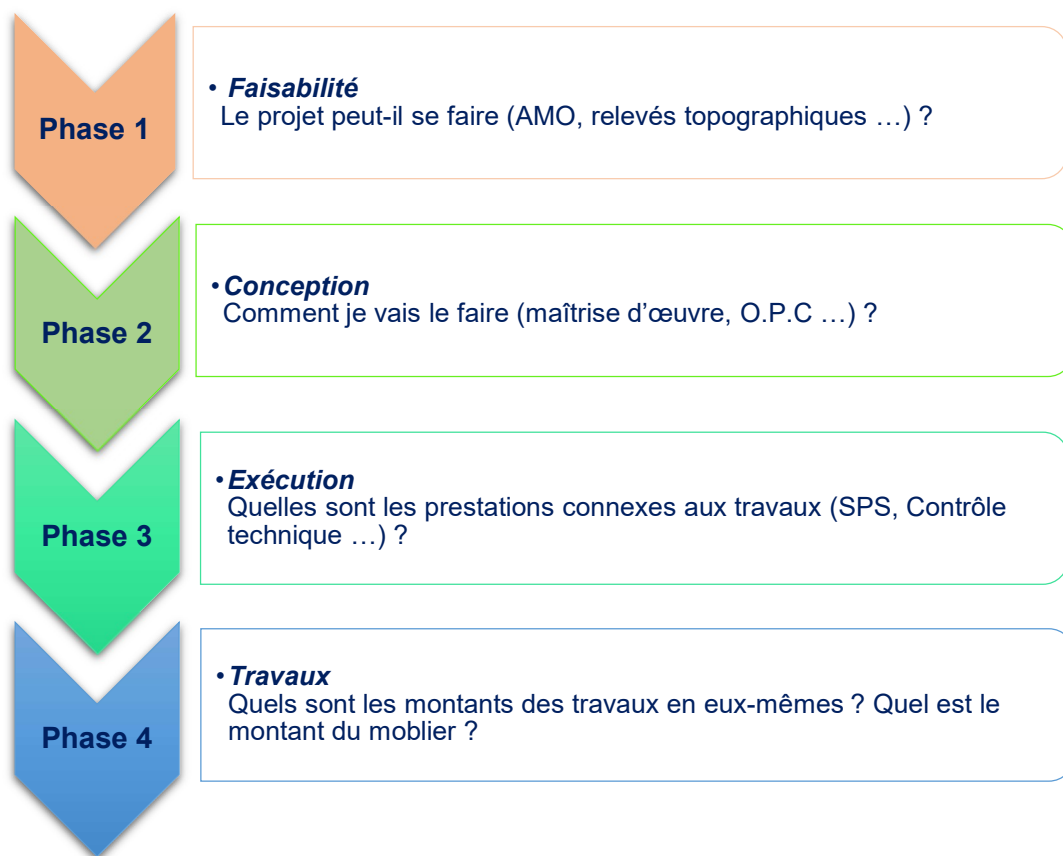
Pour aller plus loin, le modèle de la « Fiche opération de travaux » ainsi qu'un « Support de présentation procédure » sont disponibles sur le Bureau Numérique dans la rubrique « Commande Publique », onglet « Fiche opération de travaux ».

b) La computation des fournitures et services liés à une opération de travaux identifiée

Lorsqu'une opération de travaux est identifiée de manière précise, en fonction de caractéristiques qui lui sont propres, la computation des fournitures et services associés à cette opération devra se fonder sur les aspects techniques des fournitures et prestations suivant une logique de métier.

Seront considérés comme homogènes tous les métiers concourants à la réalisation de chacune des phases de l'opération de travaux, car chacune d'elles représente un ensemble cohérent.

Quatre phases sont identifiées de la manière suivante avec quelques exemples :



Dans cette hypothèse, **chaque phase constitue une unité fonctionnelle OP Travaux.**

La procédure applicable pour les fournitures et prestations de services liées à une opération de travaux identifiée sera déterminée selon le montant total de ces fournitures et prestations de services pour chacune des phases et fera l'objet d'un arbitrage.

NB : Conformément à la stratégie d'achat de la Ville, les opérations de travaux doivent obligatoirement identifier un lot **mobilier quel que soit son mode d'acquisition**. Une rubrique de la fiche opération travaux est dédiée aux fournitures et prestations annexes.

D. Les formes de contrats et la stratégie achat : comment choisir ?

Il est nécessaire de distinguer les besoins non récurrents des besoins récurrents

➔ Accord cadre : (L 2125-1 CCP)

L'**accord-cadre** permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée.

L'accord cadre peut être :

- à commandes ;
- à marchés subséquents (mono-attributaire ou multi attributaires) ;
- mixte (partie à commandes combinée avec des marchés subséquents)



Pour aller plus loin : fiche pratique sur les accords cadre et la gestion des marchés subséquents

➔ Marché à tranche optionnelle

Article R2113-4

Les acheteurs peuvent passer un marché comportant une tranche ferme et une ou plusieurs tranches optionnelles. Le marché définit la consistance, le prix ou ses modalités de détermination et les modalités d'exécution des prestations de chaque tranche.

Article R2113-5

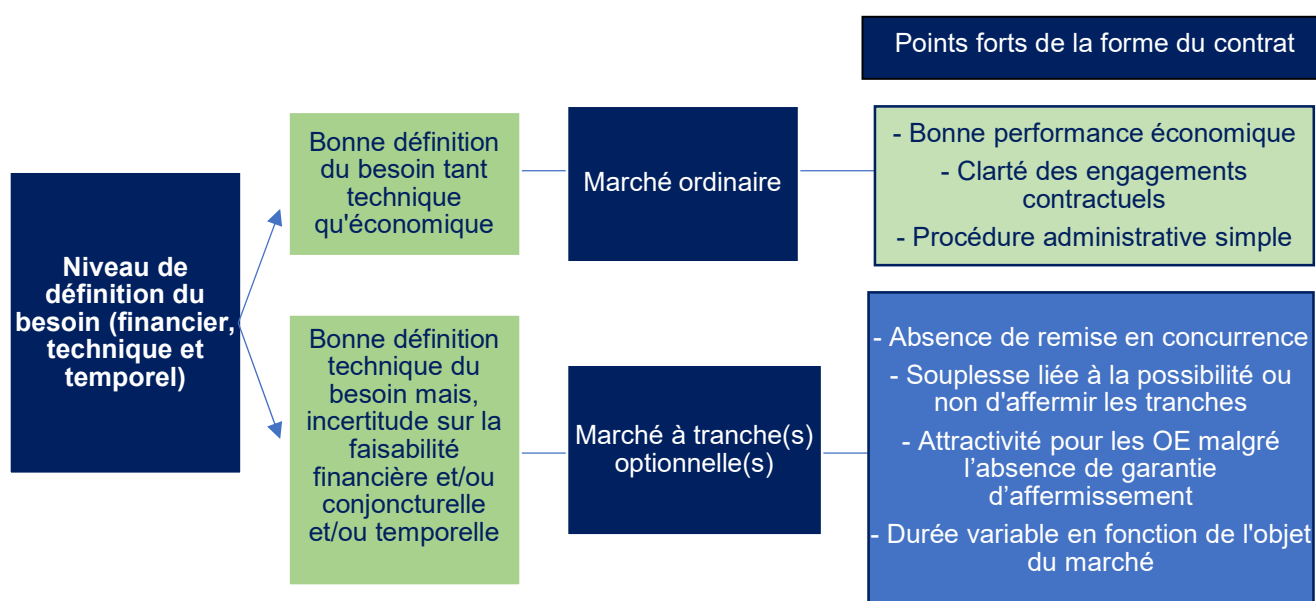
Les prestations de la tranche ferme doivent constituer un ensemble cohérent ; il en est de même des prestations de chaque tranche optionnelle compte tenu des prestations de toutes les tranches antérieures.

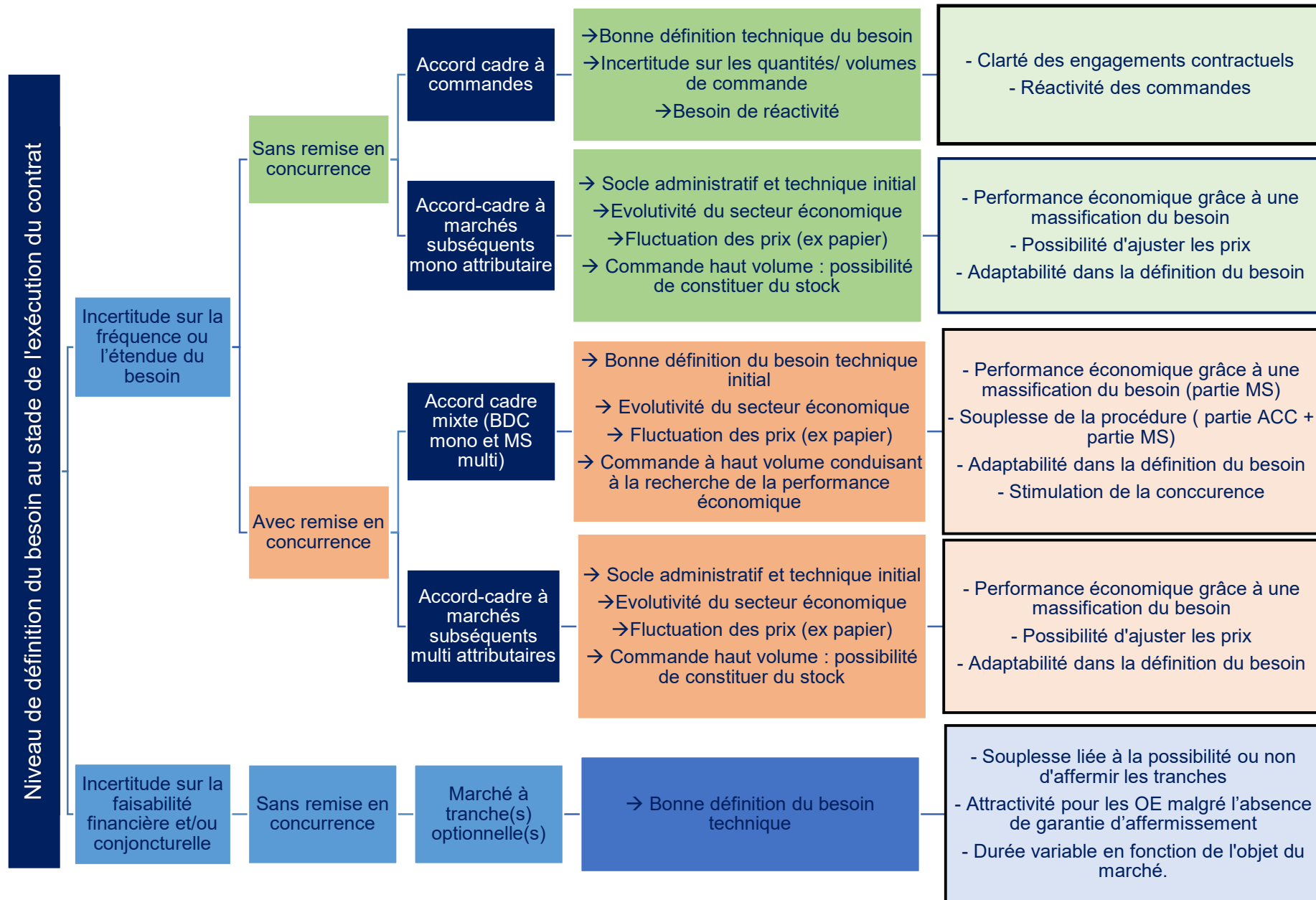
➔ Recours aux centrales d'achat



Pour aller plus loin : note de cadrage disponible sur le bureau numérique

➔ Besoin non récurrent : achat ponctuel et/ou limité dans le temps, opération de travaux programmée notamment.





E. Analyse des candidatures

A quoi sert la candidature ?

Elle permet de vérifier que le candidat dispose des capacités techniques, professionnelles, économiques et financières nécessaires à l'exécution du marché.

Sur quelle base juridique ?

Sur la base :

- des articles R2144-1 et suivants du Code de la Commande Publique (examen des candidatures) ;
- de l'article R2161-4 du CCP (inversion des phases d'analyse des candidatures et des offres) ;
- de l'annexe 9 au CCP (arrêté fixant la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics).

L'Acheteur a l'obligation de contrôler :

- la réception des candidatures dans les délais prescrits (sur l'AAPC et dans le RC) ;
- la satisfaction aux conditions de participation dans les documents de la consultation ;
- l'absence de tout motif d'exclusion de la procédure de passation.

Possibilité de compléter des candidatures incomplètes :

L'Acheteur dispose de la faculté de réclamer les pièces manquantes lors de l'analyse des candidatures (R2144-2).

La candidature est déclarée irrecevable si un candidat :

- se trouve placé dans un cas d'exclusion ;
- ne satisfait pas aux conditions de participation fixées par l'acheteur dans les documents de la consultation ;
- ne peut produire dans le délai imparti les documents justificatifs, les moyens de preuve, les compléments ou explications requis par l'acheteur.

Lors de l'élaboration de la procédure, quel est le rôle de la direction opérationnelle ?

- ➔ **Définit** les éléments à produire par les OE, qui serviront à l'analyse des candidatures au regard de l'objet du marché

=> Les éléments pouvant être demandés au titre des conditions de participation et des niveaux minimaux de capacité sont répertoriés dans la fiche pratique n°16 « Analyse des candidatures »

- ➔ **Peut fixer des niveaux minimaux de capacité en veillant à ne pas restreindre la concurrence** et dans le respect de l'article R2142-2 du CCP :

« Lorsque l'acheteur décide de fixer des niveaux minimaux de capacité, il ne peut exiger que des niveaux minimaux liés et proportionnés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution. »

- ➔ **Transmet** les éléments à la DACP pour validation en renseignant la fiche de synthèse

- ➔ **Peut demander l'inversion de l'analyse des candidatures et des offres** sauf en cas de demande de niveau minimum.

L'inversion est une opportunité de gain de temps pour la direction opérationnelle : elle permet d'éviter d'analyser toutes les candidatures lorsque de nombreuses offres sont déposées.



L'inversion est soumise à l'arbitrage de la D.A.C.P.

En effet, l'inversion peut être décidée par la D.A.C.P si on constate un nombre de plis conséquent à l'ouverture ou si la complétude des pièces n'est pas assurée pour un grand nombre de plis.

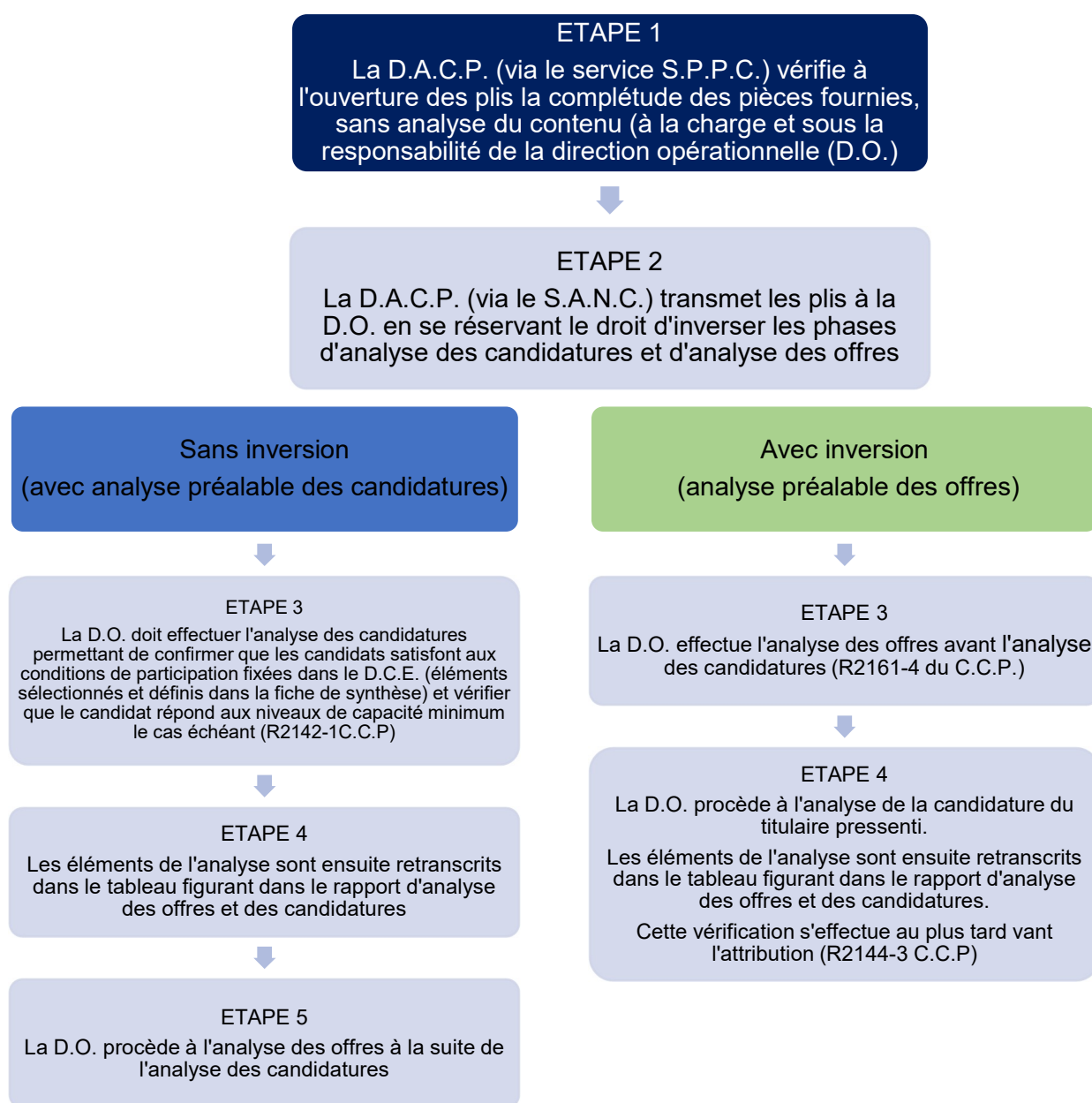


Pour aller plus loin : les modèles de Fiche de synthèse et de Fiche « Condition de participation » relatifs au cadrage des éléments de candidature sont disponibles sur le Bureau Numérique dans la rubrique « Commande Publique », onglet « modèles et documents de travail », dans les « Documents à joindre obligatoirement pour le traitement de vos demandes » ainsi que la Fiche pratique n°16 « Analyse des candidatures ».

Lors de la phase d'examen des candidatures :

Lorsqu'il n'y a pas d'inversion des phases d'analyse des candidatures et des offres, en application de l'article R. 2144-3 du code de la commande publique, cette première analyse peut être effectuée à tout moment de la procédure.

En cas d'inversion des phases d'analyse des candidatures et des offres : l'article R2161-4 permet à l'acheteur qui le souhaite de décider d'examiner les offres avant les candidatures dans le cadre d'un appel d'offres ouvert. « Lorsqu'il fait usage de cette faculté, il examine les candidatures de manière impartiale et transparente. Il veille notamment à ce que sa connaissance des offres n'influe en rien sur l'appréciation des motifs d'exclusion ou des critères de sélection. »



F. Analyse des offres :

1. Les différents critères possibles

Les critères de jugement des offres sont au **centre des enjeux de la mise en concurrence** car de la **clarté et la précision** de leur rédaction dépendra la **qualité des réponses** et donc la bonne satisfaction du besoin.

○ **Le principe est la pluralité de critères** (article R2152-7 du Code de la Commande Publique)

➔ Le critère prix :

L'article R. 2152-7 du CCP prévoit des critères de jugement des offres, parmi lesquels doivent obligatoirement figurer le prix ou le coût.

Le critère du prix est donc analysé sur la base de **la ou les pièce(s) financière(s)** qui compose(nt) le marché (en fonction de la typologie du marché – (cf. D du présent guide))

L'Article R2112-6 du Code de la Commande Publique dispose que :

« Les prix des prestations faisant l'objet d'un marché sont :

1° Soit des **prix unitaires** appliqués aux quantités réellement livrées ou exécutées ;

2° Soit des **prix forfaitaires** appliqués à tout ou partie du marché, quelles que soient les quantités livrées ou exécutées. »

BPU/F

- **Le Bordereau des prix unitaires et forfaitaires** (valant Détail/Devis estimatif contractuel/non contractuel)
- Principalement utilisé dans les accords-cadre à commandes, il liste les prix unitaires relatifs à chaque produit ou élément d'ouvrage prévu par le CCTP ou le CCP. Il fait partie de l'offre financière et est utilisé dans l'évaluation des offres.

DPGF

- **La Décomposition du Prix Global et Forfaitaire**
- Le prix forfaitaire est celui qui rémunère le titulaire pour une prestation ou un ensemble de prestations, quelles que soient les quantités réellement livrées ou exécutées.
- La DPGF est destinée à fournir le détail du prix forfaitaire établi par l'opérateur économique soumissionnaire. Elle fait partie de l'offre financière et constitue la décomposition de l'offre financière de l'entreprise.

DE masqué

- **Le devis/détail estimatif masqué**
- Le DE masqué ou chantier masqué est une technique d'évaluation des prix unitaires des marchés conclus sous forme d'accord-cadre à commandes.
- Conçue dans le but de favoriser le bon usage des deniers publics, cette méthode doit impérativement être mise en œuvre dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats.

➔ Les critères techniques :

L'article R. 2152-7 du CCP liste une pluralité de critères possibles qui doivent être non-discriminatoires et liés à l'objet du marché et doivent comprendre des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux à ses conditions d'exécution.

Les critères de jugement doivent comprendre des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux :

a) La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal.

b) Les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles.

c) L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché public lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public.

D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché public ou ses conditions d'exécution.



L'article 35 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, introduit **l'obligation** pour les acheteurs et les autorités concédantes, de retenir **au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre**.

Il est donc nécessaire de déterminer un **critère relatif aux performances en matière de protection environnementale** approprié au regard des caractéristiques des contrats concernés.



Pour aller plus loin et vous assister dans la rédaction des critères environnementaux un clausier est mis à votre disposition. Il a été conçu comme un outil d'aide à la rédaction

○ **La dérogation soumise à la validation de la Direction des Achats et de la Commande Publique**

Le décret 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du Code de la Commande Publique exclut la possibilité pour les acheteurs de sélectionner les offres sur la base du **critère unique du prix**.

Cependant il est possible d'attribuer un marché sur la base du **critère unique du coût global**, mais à condition que ce coût prenne en compte les **caractéristiques environnementales des offres** (CCP art. R 2152-7 modifié et R2152-9 "[...] Les coûts imputés aux externalités environnementales [...]).

Qu'entend-on par coût global ?

Ce dernier couvre, dans la mesure où ils sont pertinents, tout ou partie du coût des cycles de vie d'un produit, service ou ouvrage (acquisition, consommation d'énergie, maintenance, déchets...).

2. L'évaluation de la qualité et de la viabilité des offres

L'analyse des offres doit être :

- **Complète et rédigée** : Tous les éléments du critère (ou du sous-critère) doivent être analysés. Les commentaires doivent être rédigés avec des phrases complètes et il est nécessaire de conclure chaque commentaire de chaque critère (ou du sous-critère) par l'appréciation globale attribuée.
- **Justifiée et objective** : Les commentaires doivent s'appuyer sur des éléments rendus dans l'offre, qu'il faut argumenter et juger (par exemple : pertinent, en adéquation avec les attentes de la collectivité, ou ne répond pas aux attentes formulées au cahier des charges, etc.). Il ne doit pas être fait de comparaison entre les différents candidats.

a) Les questionnements dans le cadre de l'analyse des offres

Dans le cas où des éléments de l'offre sont peu clairs ou incertains, l'acheteur a la possibilité de demander aux candidats de préciser la teneur de leur offre.

Ce questionnement peut revêtir différents aspects :

- Demande de précision sur la teneur de l'offre (article R 2161-5 du CCP) ;
- Régularisation (article R 2152-2 du CCP) ;
- Demande de justification pour offre anormalement basse (article R 2152-3 du CCP).

Cette demande de précision ne doit pas permettre au candidat :

- De compléter une offre qui ne répondrait pas complètement au cahier des charges ;
- De modifier de manière substantielle l'offre présentée pour le marché ;
- De bénéficier d'un délai supplémentaire pour affiner une offre après la DLRO.

Les demandes de précision doivent obligatoirement être réalisées par la DACP (pour les marchés supérieurs à 60 000 €HT) afin de garantir, lors de leur mise en place, le respect des principes fondamentaux de la commande publique.

Pour les marchés inférieurs à 60 000€HT, la responsabilité de la détection relève des directions opérationnelles.

Au regard de la méthode de détection des O.A.B. et de l'analyse financière et technique, l'Acheteur procède ou non au questionnement des offres.

b) Les offres anormalement basses

○ Définition de l'offre anormalement basse

Selon l'article L2152-5 du Code de la Commande Publique

« Une offre anormalement basse est une offre dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché. »

○ Obligation de détection des offres anormalement basses

L'article L2152-6 du Code de la Commande Publique dispose que

« L'acheteur met en œuvre tous moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses. Lorsqu'une offre semble anormalement basse, l'acheteur exige que l'opérateur économique fournisse des précisions et justifications sur le montant de son offre.

Si, après vérification des justifications fournies par l'opérateur économique, l'acheteur établit que l'offre est anormalement basse, il la rejette dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

La mise en œuvre de cette détection et la procédure applicable sont précisées par les articles R2152-3 et suivants du Code de la Commande Publique.

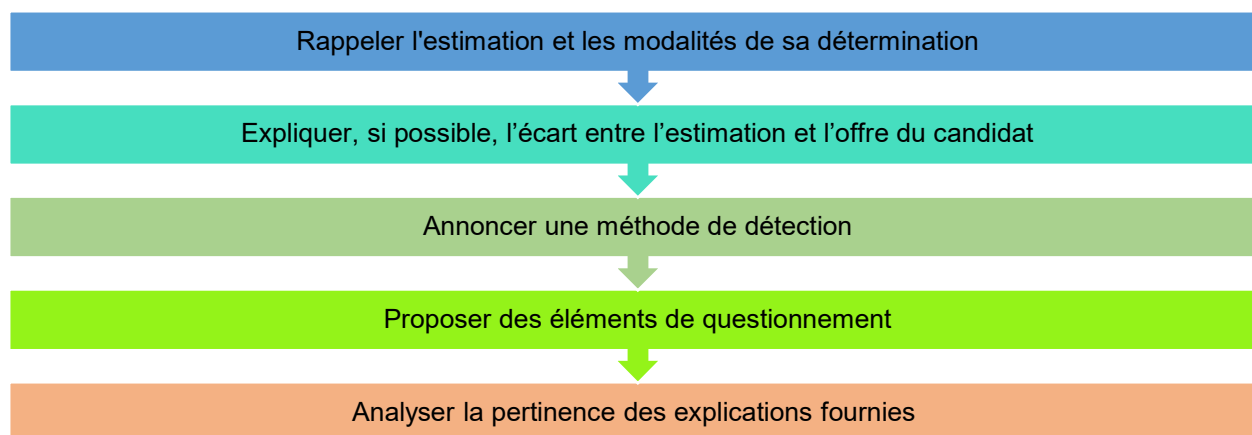
Ces obligations législatives et réglementaires successives ne cessent de renforcer la responsabilité des acheteurs publics quant à la détection et à l'élimination des OAB.

Il est à noter que l'identification des offres anormalement basses sécurise la procédure de passation du marché public en prévenant du mieux possible la survenance d'un recours et de garantir la bonne exécution du marché public.

Comment évaluer la viabilité économique d'une offre ?

La détection d'une offre anormalement basse nécessite une **méthodologie adaptée mise en place par la Ville de Toulon (Cf Fiche OAB et ses annexes)** à chaque typologie d'achat.

L'évaluation du caractère anormalement bas d'une offre doit respecter **5** étapes successives :



Une offre doit être appréciée dans sa **globalité** et non sur une seule de ses composantes (l'OAB concerne aussi le montant de la prestation sous-traitée). L'acheteur doit donc raisonner au cas par cas, en prenant en compte les **exigences du cahier des charges** et les **caractéristiques des offres** remises.

A la suite de l'application d'une méthode de détection des OAB, trois solutions peuvent apparaître :

L'offre est $\leq$ de 10 % par rapport à la méthode de détection	L'offre est $>$ de 10 % et $\leq$ de 20 % par rapport à la méthode de détection	L'offre est $>$ de 20 % par rapport à la méthode de détection
• Pas de questionnaire pour justification OAB	• Le questionnaire pour justification OAB est facultatif sur demande du service opérationnel. • La Direction des achats et de la commande publique se réserve la possibilité de l'imposer	• Le questionnaire pour justification OAB est obligatoire

Une offre suspectée d'être anormalement basse peut-être admise (ou requalifiée de « normale ») si les justificatifs sont suffisants pour permettre au pouvoir adjudicateur de vérifier que l'offre n'est manifestement pas sous-évaluée (CAA de Marseille du 20/05/2019 et CE du 13/11/2020).

En cas d'absence de réponse de la part du candidat interrogé pour suspicion d'OAB, ou si les explications fournies ne permettent pas d'établir le caractère économiquement viable de l'offre, l'offre doit être déclarée comme anormalement basse.



Pour aller plus loin : la fiche pratique et ses annexes sont disponibles sur le bureau numérique

G. Modifications des contrats : cas et mise en œuvre (clauses de réexamen et avenants)

Le Code de la Commande Publique identifie **différents cas de modifications de contrat (que ce soit pour les marchés publics ou les concessions)** pouvant être classés en 2 catégories :

- ⇒ **les clauses de réexamen ;**
- ⇒ **les avenants.**

Le respect des grands principes de la commande publique justifie le strict encadrement, par les acheteurs, des modifications pouvant être apportées à un marché ou un contrat de concession en cours d'exécution.

1. Les clauses de réexamen

Article L2194-1 du Code de la Commande Publique

« Un marché peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence dans les conditions prévues par voie réglementaire, lorsque : 1° Les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ».

Article R2194-1 du Code de la Commande Publique

*« Le marché peut être modifié lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous forme de clauses de réexamen, dont des clauses de variation de prix ou d'options **claires, précises et sans équivoques.***

Ces clauses indiquent le champ d'application et la nature des modifications ou options envisageables ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être en fait usage ».

Éléments indispensables de la définition du besoin et de la préparation du marché, les **clauses de réexamen** permettent **d'anticiper les évolutions potentielles et prévisibles du marché** dès la **rédaction initiale** du contrat.

Elles sont un outil de flexibilité permettant la réactivité du contrat à la condition de faire preuve d'ingénierie contractuelle lors de la rédaction des pièces du marché et d'encadrer leur activation.

Les documents contractuels initiaux doivent donc prévoir le **champ d'application** et la **nature des modifications** envisagées ainsi que les **modalités de leur mise en œuvre**.

L'acheteur devra mesurer les conséquences de leur application et la capacité des opérateurs économiques à les satisfaire. En ce sens, si ces clauses de réexamen ont un impact financier sur le marché, **cet impact devra être pris en compte dans la détermination des seuils de procédure et de mise en concurrence.**

Comment rédiger une clause de réexamen ?

Une clause de réexamen doit d'être :



Les modalités d'activation des clauses de réexamen sont précisées dans le cahier des charges. Ces modalités sont adaptées à la nature, l'étendue et l'impact potentiel de la clause de réexamen. Elles peuvent être subordonnées soit :

- à un avis préalable de la DACP ou de l'Acheteur, qui fera l'objet d'une traçabilité ;
- à l'élaboration d'un ordre de service ;
- à l'élaboration d'un avenant.

Les modifications concernées par une clause de réexamen sont **dispensées d'une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence.**

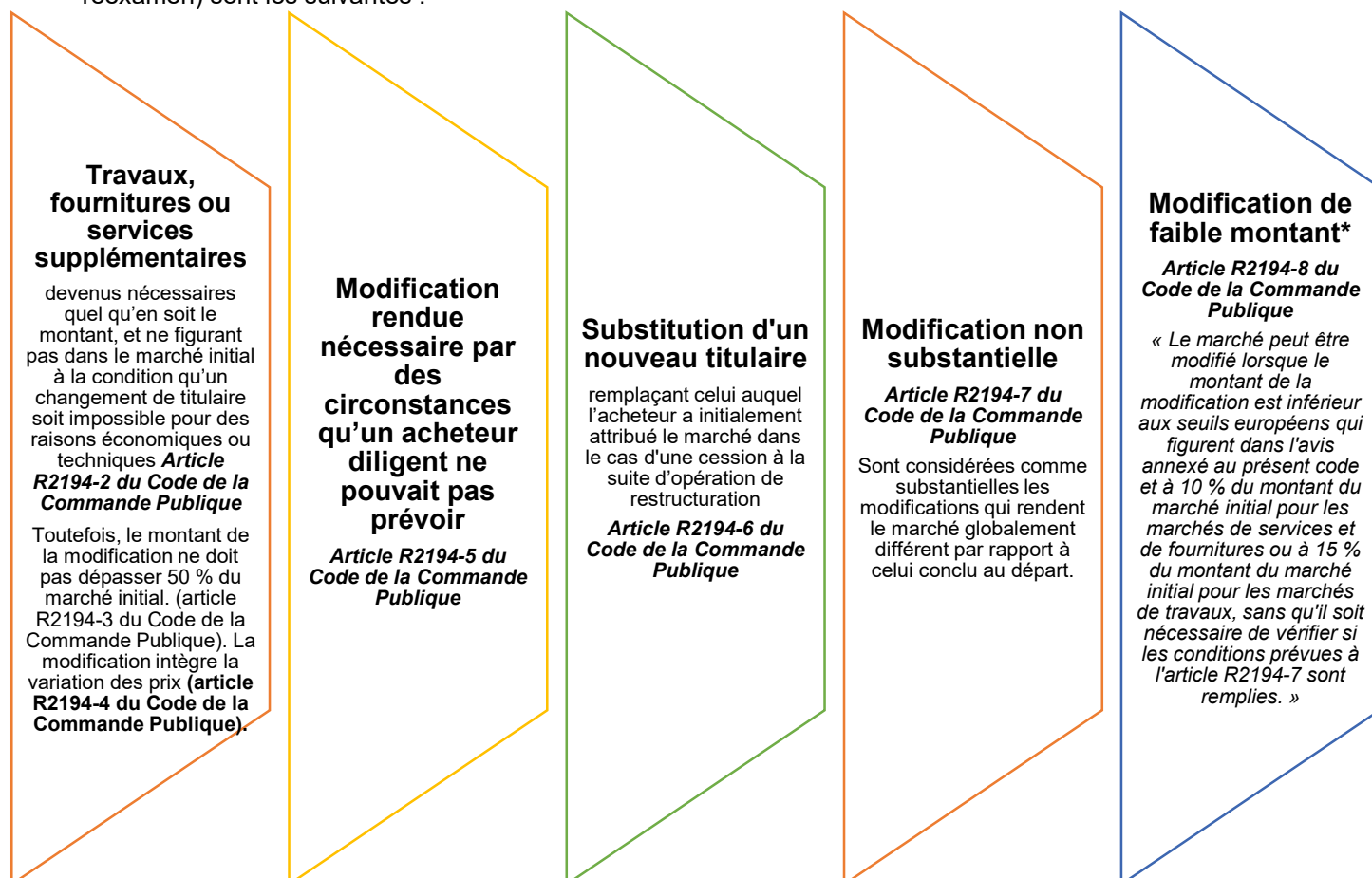


Pour aller plus loin : Les documents nécessaires à l'aide à la rédaction d'une clause de réexamen (catalogue de clauses de réexamen) et à l'activation d'une telle clause (formulaire d'activation d'une clause de réexamen / modèle d'ordre de service pour activation de la clause) sont mis à la disposition des directions opérationnelles.

2. Les modifications de contrat

Les modifications de contrat peuvent prendre la forme d'un avenant, que ce soit après activation de la clause de réexamen ou pour des modifications qui n'avaient pas été prévues au contrat initial.

Les différentes hypothèses permettant d'avoir recours à un avenant (hors activation de la clause de réexamen) sont les suivantes :



* **Article R2194-9 C.C.P.** : « Lorsque plusieurs modifications successives relevant de l'article R2194-8 sont effectuées, l'acheteur prend en compte leur montant cumulé. »

○ Les grands principes de passation des avenants au sein de la Ville de Toulon :

- ➔ La traçabilité de la rédaction de l'avenant est réalisée via des documents qui permettent aux services opérationnels de fournir l'ensemble des justifications s'attachant au projet d'avenant.
- ➔ Le service opérationnel, en tant que responsable de l'exécution des contrats, doit fournir l'ensemble des documents justifiant le recours à un avenant.
- ➔ Les demandes d'**avenants** sont transmises à la **Direction des Achats et de la Commande Publique pour traitement**, cette dernière procédant à un contrôle de cohérence juridique au vu des éléments remis par le service opérationnel puis procède à la rédaction de l'avenant.
- ➔ **L'Adjoint aux Contrats et Marchés Publics** détient la **compétence générale pour la signature des avenants** portant sur les marchés dont le montant est supérieur ou égal à 60 000 € HT et sur les contrats de concession.

3. Tableau des règles internes : modification de contrats

Procédure de passation du marché initial	MARCHE A PROCEDURE ADAPTEE (y compris marchés subséquents) et MARCHE SANS PUBLICITE NI MISE EN CONCURRENCE		PROCEDURE FORMALISEE (y compris marchés subséquents)
	< 60 000 € HT	MAPA ≥60 000€HT	
Traitement de l'avenant	Service opérationnel Saisine et assistance Direction des Achats et de la Commande Publique facultative	Direction des Achats et de la Commande Publique sur la base des éléments remis par le service opérationnel	Direction des Achats et de la Commande Publique sur la base des éléments remis par le service opérationnel
CAO et Commission MAPA	Non	Oui : si >5%, avis préalable de la Commission MAPA	Oui : si >5%, avis préalable de la CAO
Signature de l'avenant	Adjoint délégué dans le domaine de compétences	Adjoint aux Marchés et Contrats Publics	

H. Contrôle des opérateurs économiques en cours d'exécution

Après la notification du marché et les vérifications réalisées par la Direction des Achats et de la Commande Publique, le contrôle de la régularité des pièces sociales est à la charge des directions opérationnelles.

Article L8222-1 Code du Travail

Toute personne vérifie lors de la conclusion d'un contrat dont l'objet porte sur une obligation d'un montant minimum en vue de l'exécution d'un travail, de la fourniture d'une prestation de services ou de l'accomplissement d'un acte de commerce, et périodiquement jusqu'à la fin de l'exécution du contrat, que son cocontractant s'acquitte :

1° des formalités mentionnées aux articles L8221-3 et L8221-5 ; (...)

Article L8222-2 Code du Travail

Toute personne qui méconnaît les dispositions de l'article L8222-1, ainsi que toute personne condamnée pour avoir recouru directement ou par personne interposée aux services de celui qui exerce un travail dissimulé, est tenue solidairement avec celui qui a fait l'objet d'un procès-verbal pour délit de travail dissimulé :

1° Au paiement des impôts, taxes et cotisations obligatoires ainsi que des pénalités et majorations dus par celui-ci au Trésor ou aux organismes de protection sociale ;

2° Le cas échéant, au remboursement des sommes correspondant au montant des aides publiques dont il a bénéficié ;

3° Au paiement des rémunérations, indemnités et charges dues par lui à raison de l'emploi de salariés n'ayant pas fait l'objet de l'une des formalités prévues aux articles L1221-10, relatif à la déclaration préalable à l'embauche et L3243-2, relatif à la délivrance du bulletin de paie.

Les services doivent effectuer le récolement de l'attestation de vigilance et la liste nominative des travailleurs étrangers auprès des titulaires des contrats :

- ➔ Lorsque le marché est au moins égal à 5 000 € HT ;
- ➔ Tous les 6 mois ;
- ➔ Vérifier la validité et l'authenticité de l'attestation de vigilance.

Pourquoi ?

○ La responsabilité civile de la Ville peut être engagée si l'opérateur économique

- Fait l'objet d'une condamnation pénale pour avoir recouru en toute connaissance de cause et directement à celui qui exerce un travail dissimulé.
- Ou si son cocontractant est verbalisé pour travail dissimulé en application de l'article L8222-2 du code du travail.

La Ville pourrait alors être tenue de payer solidairement avec le cocontractant en infraction les cotisations sociales, pénalités et majorations dues par ce dernier ainsi que les rémunérations, indemnités et charges dues à raison de l'emploi de salariés dissimulés, pour avoir méconnu les dispositions de l'article L8222-1 du Code du Travail.

○ La responsabilité pénale de la Ville peut être engagée :

Si le donneur d'ordre n'a pas obtenu l'attestation de vigilance de la part de son cocontractant ou si l'attestation n'est pas en cours de validité et qu'il décide de conclure ou prolonger la relation contractuelle, il pourra être poursuivi pénalement.

I. Tableau de gestion des procédures avec mise en concurrence supérieures à 25 000 € gérées par la D.A.C.P.

Procédure adaptée		Procédure formalisée
Publicité		
25 000 € HT ≤ x < 60 000 € HT	60 000 € HT ≤ x < Seuils des marchés formalisés	Sup. à 216 000€ HT FCS Sup. à 5 404 000€ HT Travaux
Publicité obligatoire mais modalités de publicité adaptées Librement en fonction des caractéristiques du marché notamment le montant et la nature des besoins : Avis de publicité au : BOAMP ou tout autre support choisi par le pouvoir adjudicateur	Publicité obligatoire sur B.O.A.M.P ou JAL (journal d'annonces légales) à partir de 90 000 € HT ET, si nécessaire en fonction de l'objet du marché, annonce complémentaire dans la presse spécialisée ou au JOUE (Journal Officiel de l'Union européenne)	Procédure formalisée prévue par la réglementation. Publicité obligatoire sur la base du modèle européen obligatoire + Publicité supplémentaire facultative
Délai de consultation		
20 jours calendaires minimums Les délais de la consultation sont adaptés en fonction de l'objet de la consultation qui tient compte de la complexité du dossier Si visite sur site obligatoire ou facultative : délai supplémentaire de 7 à 15 jours suivant la complexité du dossier		Délais définis selon la procédure formalisée applicable adaptés à la complexité du dossier et notamment : Si visite sur site obligatoire ou facultative : délai supplémentaire de 7 à 15 jours minimum
Analyse des offres		
Rédaction par les directions opérationnelles		
Compétence d'Attribution		
Adjoint aux marchés et contrats publics	Commission MAPA	C.A.O.
Délai de stand still		
Délai réduit à 5 jours voire absence de délai si urgence motivée ou MAPA		11 jours entre la date d'envoi du rejet aux candidats et la date de signature du marché si les rejets ont été transmis par voie électronique (sinon le délai est porté à 16 jours)
Le délai de Stand still permet aux candidats évincés d'effectuer un référé précontractuel. La signature du contrat clôt le délai de saisine du juge du référé précontractuel.		
Avis d'attribution		
Avis facultatif Dans les 30 jours de la signature du marché au : JOUE		Avis obligatoire Dans les 30 jours de la signature du marché au : BOAMP et JOUE
La publication de l'avis d'attribution au JOUE déclenche : - le délai de recours de 31 jours du référé contractuel - le délai de 2 mois du recours en contestation de validité du contrat		
Données essentielles		
Publication des données essentielles obligatoires sur le profil d'acheteur Les données essentielles clôturent aucun délai de recours, puisque leurs enjeux sont liés à l'exigence de transparence, prévention et lutte contre la corruption		

J. Tableau de gestion des marchés sans mise en concurrence

60 000 € HT < X	60 000€HT≤ X< Seuils des marchés formalisés	Supérieur à 216 000€ HT pour les marchés de FCS Supérieur à 5 404 000€ HT pour les marchés de travaux
Mode de gestion		
Gestion direction opérationnelle	Gestion D.A.C.P.	
Délai de consultation		
Délai raisonnable pour dépôt d'une proposition		
Analyse de l'offre		
Rédaction d'un RAO simplifié par les directions opérationnelles		
Compétence d'Attribution		
Adjoint dans son domaine de compétence	Commission MAPA	C.A.O.
Avis d'attribution		
Avis facultatif dans les 30 jours de la signature du marché au : JOUE		Avis obligatoire dans les 30 jours de la signature du marché au : BOAMP et JOUE
Données essentielles		
Données essentielles sur le profil acheteur à partir de 25 000€HT par la direction en charge de la gestion de la procédure		

K. Tableau de gestion des marchés subséquents

MS < 60 000	MS ≥ 60 000€ HT
Gestion de la remise en concurrence	
Direction opérationnelle dans les conditions fixées par le C.C.A.P. de l'accord cadre	D.A.C.P. dans les conditions fixées par le C.C.A.P. de l'accord cadre via le profil acheteur
Délai de consultation	
Délai fixé dans le C.C.A.P. de l'accord cadre à respecter, le cas échéant. Le cas échéant, ces délais pourront être adaptés au regard de l'objet du marché.	
Analyse des offres	
Rédaction par les directions opérationnelles	
Compétence d'Attribution	
Adjoint délégué dans son domaine de compétence	Commission MAPA ou C.A.O. en fonction du montant du marché subséquent
Délai de stand still	
En principe pas de délai compte tenu de la forme du contrat	
Avis d'attribution	
Pas d'avis d'attribution	
Données essentielles	
Publication des données essentielles sur le profil acheteur pour les marchés subséquents supérieurs à 25 000€HT par la direction en charge de la gestion de la procédure	

IV. Le contrôle interne

➤ Pour les procédures supérieures ou égales à 60 000 € HT

La gestion des procédures de passation expose la collectivité à un risque contentieux élevé en cas de manquements aux grands principes de la Commande Publique.

Dans l'hypothèse d'un risque avéré et constaté, la Direction des Achats et de la Commande Publique en collaboration avec la Direction des Finances effectue un contrôle complet du contrat et de ses modalités d'exécution afin d'établir les prescriptions nécessaires à la mise en conformité de l'achat concerné.

Le contrôle interne réalisé par la Direction des Achats et de la Commande Publique porte sur :

- La procédure de passation : de la réception des pièces du Dossier de Consultation des Entreprises du rapport d'analyse des offres
- Les modifications des contrats

Il s'agit d'un contrôle de cohérence juridique et de conformité par rapport aux dispositions du Code de la Commande Publique et aux règles internes posées par la direction.

➤ Pour les procédures inférieures à 60 000 € HT

La Direction des Achats et de la Commande Publique effectue un contrôle annuel de la bonne appropriation du guide interne dans le cadre des délégations consenties.

Ce contrôle sera réalisé par échantillonnage et portera sur des directions ou des procédures identifiées.

Pour l'ensemble de ces procédures, le tableau de répartition du rôle de chaque intervenant (page 15 du présent guide) recense les différentes étapes sur lesquelles porte le contrôle interne.

Comité de pilotage :

Thomas PISON, Adjoint aux marchés et contrats publics
Bertrand MEONI, Directeur Général des Services
Yannick LEHOUELLEUR, Directeur Général Adjoint Ressources

Chef de projet :

Hélène HEIDET, Directeur des Achats et de la Commande Publique

Equipe projet

Céline BALLESTER, Adjoint au directeur, Chef du service procédures et passation des contrats

Adrien MAXENTI, Chef du service central des achats

Arnaud NAVELLO, Chef du service attribution et notification des contrats

18 Groupes rédactionnels thématiques :

Acheteurs, juristes et assistante de gestion administrative membres de la Direction des Achats et de la Commande Publique

Eva BEZY
Justine BICHEUX
Emma BOCHARD
Noélie COULOMB
Laetitia DALLEMAGNE
Nicolas DEPLANQUE
Diana HASSANI
Marine HIBON
Mariyam JAHID
Karl KAoudA
Aurore LIAUZUN
Blandine PICHAUD

Direction opérationnelle associée au travail rédactionnel

Direction Générale des Services Techniques
Direction des Affaires Culturelles
DGA Aménagement
Direction Logistique et Développement

