



## **La réforme du code des marchés publics : les enjeux stratégiques pour les SDIS**

*Journée d'échange du 29 avril 2009  
au collège des Bernardins*

Intervenants :

Michel CRAHES, chef du service de la commande publique du SDIS 06  
Lcl Emmanuel JUGGERY - DDSIS-adjoint de la Drôme, représentant l'ANDSIS

Synthèse des travaux :

Audrey SENATORE, Expert juridique à l'ENSOSP

Quatre mois se sont écoulés depuis la dernière réforme du code des marchés public. Elle a généré des besoins en formation et en information auxquels les commentateurs et les formateurs spécialistes de la commande publique ont répondu et continuent de répondre. Toutefois les points essentiels de la réforme, eu égard à la spécificité des services départementaux d'incendie et de secours, méritaient qu'une journée d'échanges soit consacrée à ce thème.

L'ENSOSP, dont le département PRODEV pour l'organisation, et le CNFPT, pour financement, se sont associés pour permettre de répondre à ce besoin particulier et urgent.

C'est ainsi que le 29 avril 2009, les voûtes gothiques du Collège des Bernardins ont accueilli cette journée riche de réflexions, de conseils, d'échanges et de partage.

Tout au long de la matinée, Michel CRAHES a révélé les opportunités que la réforme offre singulièrement aux SDIS. Ce fut l'occasion de répondre en partie aux interrogations que se posent aujourd'hui les cadres dirigeants, les responsables des groupements techniques, les responsables administratifs et financiers et les juristes des SDIS<sup>1</sup>.

À partir du témoignage du Lcl Emanuel JUGGERY, auquel s'est associé Michel CRAHES, l'après-midi fut davantage consacrée à l'échange, autour des stratégies à adopter pour tirer parti de la réforme.

---

<sup>1</sup> Plus de 75 participants étaient présents à cette journée.

## I. La réforme et ses opportunités

Michel CRAHES

La commande publique des SDIS est confrontée aujourd'hui à un **triangle conjoncturel** sur lequel il convient s'interroger : ces trois facteurs sont la crise financière, la crise des crédits, la réforme du code des marchés publics.

- Les conseils généraux connaissent des difficultés financières : si cela n'est pas nouveau la **crise financière** a aggravé cette situation. Ainsi les conseils généraux souhaitent que la construction bâtementaire soit davantage régulée. En outre les communes éprouvent ce même phénomène mais avec un effet retard.
- Par ailleurs, la **crise des crédits** bancaiers met les entreprises en difficulté : elles manquent de trésorerie et par voie de conséquence voient leur carnet de commande se vider. Devant ces difficultés, les entreprises redécouvrent un attrait certain pour les marchés publics.
- Enfin, la **réforme du code des marchés public**, que l'on ne découvre plus, offre des opportunités qu'il s'agit de s'approprier et de mettre en œuvre. Elle s'inscrit dans le plan de relance de l'économie, assorti du fond de compensation de la tva de l'Etat.

Cette conjoncture impose une réflexion et une préparation solide des personnels des SDIS en stratégie managériale.

### Le seuil des 5.150.000 € : quelles opportunités pour la politique bâtementaire ?

- **QUELLE PROCEDURE ?**
  - *La procédure adaptée*

Ce seuil vertigineux de passation de marchés à procédure adaptée (MAPA) permet aux SDIS de déterminer librement les modalités de publicité, les formalités de présentation de candidature, les formalités de présentation des offres et les délais dans le respect du tryptique de l'article 1<sup>er</sup> du code (liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures). La publicité doit toutefois être efficace et les délais raisonnables.

Cela apporte un gain de **souplesse** qu'il serait dommage de ne pas utiliser. **La commission d'appel d'offres (CAO) n'est pas compétente en matière de MAPA**, quand bien même on peut choisir d'associer certains de ses membres à cette procédure. En outre, éviter le formalisme de la CAO permet de s'épargner **les délais de convocation de 5 jours francs sur un ordre du jour rigide et l'obligation du quorum**. Dans le même sens, il est **possible de**

**signer un peu plus vite le marché** lorsqu'il a été attribué, et **d'informer les candidats non retenus sans le formalisme** lié aux procédures formalisées notamment au regard du référentiel contractuel (délai de 10 jours entre la date de notification et la signature du marché).

Cette hausse du seuil des MAPA et ce gain de souplesse ne doit pas effrayer et il serait dommage de se limiter là où le règlement ne le fait pas.

- **Peut-on faire un appel d'offre ?**

Si l'appel d'offre demeure possible, il ne saurait s'agir du même qu'avant la réforme : l'appel d'offre national avec un délai réduit de 22 jours a été supprimé (décrets de décembre 2008). Ce serait donc un délai de 52 jours. **L'accès au marché formalisé négocié a également été supprimé à l'instar de l'accès au dialogue compétitif à raison d'un montant de travaux. Ces trois procédures formalisées pour les travaux d'un montant de 206.000 € à 5.150.000 € ont bien été supprimées.**

**Il serait dès lors risqué, en termes de délai, et de contentieux et de coût, de s'infliger des contraintes inutiles lorsqu'on choisit tout de même un appel d'offre en dessous- du seuil.**

Sur le plan de l'attribution, l'appel d'offre engendre aussi un autre risque : celui des marchés ou de lots infructueux pouvant retarder toute l'opération (ex. terrassement, ...). En effet, l'appel d'offre fait parfois si peur, notamment aux artisans, que l'on se retrouve sans candidats !

En procédure adaptée on peut faciliter les formes de réponse et faire compléter systématiquement les candidatures. Si l'écrit reste de rigueur, le courriel avec accusé de réception est un document de procédure qui facilite le déroulement des étapes nécessaires à la passation du marché. La procédure adaptée augmente ainsi les chances d'avoir des offres adéquates et des opérations menées plus rapidement tout en utilisant avec célérité et succès les budgets parfois obtenus non sans peine.

Procédure adaptée ne signifie pas pour autant une diminution de la publicité ou des candidatures, bien au contraire on recherchera avant tout l'efficacité de la consultation.

N'oublions pas que la souplesse de la procédure adaptée permet, en fonction du besoin, de s'inspirer des différentes procédures formalisées (appel d'offres, dialogue compétitif, marché négocié), d'en retirer les avantages (en termes de sélection des candidats ou d'affinement du marché), sans en supporter les lourdeurs, à condition cependant de ne surtout pas en citer les articles du code des marchés publics correspondants (faute de quoi, il faudrait se conformer intégralement auxdits articles).

- **Le président du conseil d'administration du SDIS a-t-il délégation ?**

Selon le code général des collectivités territoriales (article L1424-30), qui a codifié la loi de modernisation de la sécurité civile, le président du CASDIS peut recevoir délégation pour les marchés pouvant être passés en procédure adaptée. On remarquera que cette formulation ne fait référence à aucun montant financier ni à aucun décret. Donc si, dans la délibération, on a veillé à recopier mot pour mot cet article du CGCT, la délégation du président est passée automatiquement à 5.150.000 €HT. Si, au contraire, l'on avait mentionné un montant, il faudra prendre une nouvelle délibération pour le changer.

En revanche, la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés publiée, dite « APCIPP », qui pour les communes, départements et régions permet à l'assemblée de donner délégation à l'exécutif sans limite de montant pour les marchés publics et leurs avenants, ne mentionne pas les SDIS.

On notera que malgré l'oubli dans la loi APCIPP, certaines préfectures acceptent d'aligner les SDIS sur le régime des départements et donc de considérer que le président du CASDIS peut recevoir les mêmes types de délégations que le président du Conseil général.

#### ○ **QUID de la CAO**

Si en procédure adaptée, la CAO est à éviter, ses membres ont un rôle à jouer, notamment en partageant la responsabilité du président, au sein d'une commission ad hoc, notamment lors de l'ouverture des plis et l'attribution des marchés dont le montant paraît élevé.

Il s'agit dès lors de mettre en place un guide interne de procédure propre à son SDIS. A l'inverse du règlement intérieur, il présente l'avantage de ne contenir que des conseils et d'être évolutif. Il s'adopte par une simple note de service, le président en donne communication le CA en donne acte par la suite. Contrairement à un règlement intérieur, il ne s'agit donc pas d'une décision votée qui serait opposable au contentieux.

L'organisation de la commission (« des achats », « des marchés », « de la commande publique »...) pour les MAPA apparaît dans le guide interne. Y est membre de droit le président du CASDIS ou son représentant. Le président de la CAO y est généralement présent aussi. Puis, il s'agit de doser la participation des membres de la CAO qui procède d'un pur rapport politique. Cette formule offre le bénéfice de la présence du politique dans le partage du risque et conserve la souplesse de la procédure adaptée.

Il faut toutefois veiller à respecter **les droits élémentaires du candidat**, notamment en le tenant informé, au travers des trois principes de l'article 1<sup>er</sup> du code : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.

Une participante s'interroge sur la délégation au président du CASDIS : le CGCT précise que cette délégation concerne seulement les MAPA. Qu'en est-il des accords-cadres sachant que le code des marchés publics distingue marchés et accords-cadres, de même que la réglementation propre au président du conseil général précise également cette distinction ?

Michel CRAHES lui répond que la direction des affaires juridiques du ministère des finances a toujours fait savoir que l'on devait entendre cette délégation pour les marchés **et** les accords-cadres. Les circulaires du Ministère de l'intérieur relatives au CGCT retiennent ce même raisonnement. Cela s'applique à toutes collectivités territoriales confondues et également à la délégation au profit du président du CASDIS même si seuls les marchés apparaissent expressément dans la loi sur la modernisation de la sécurité civile. Cela s'explique par le fait qu'il ne sort pas un euro d'un accord cadre : seuls les marchés subséquents engagent directement de l'argent. Nous verrons infra qu'au regard de la hausse du seuil, un accord-cadre va permettre davantage de marchés en travaux subséquents en procédure adaptée.

Un autre participant remarque que le CGCT prévoit toujours un seuil de 206.000 € au-delà duquel la transmission des marchés au contrôle de la légalité est obligatoire et prévoit également une délibération spécifique : que doit-on faire en attendant que le CGCT ne soit modifié ?

La réforme amorcée en décembre 2008 n'est effectivement pas complète et le CGCT est en cours de modification. Toutefois il faut respecter le droit tel qu'il est en vigueur : ainsi, et pour lors, il faut toujours transmettre au contrôle de légalité les MAPA supérieurs au seuil de 206.000 €.

En outre, le CGCT prévoit que tout document transmis au contrôle de légalité doit être accompagné de son rapport d'analyse. Que faire, alors que ce rapport n'est pas censé être établi dans une procédure adaptée ?

Il conviendra d'envoyer tout de même le rapport d'analyse, bien que cela ne soit pas obligatoire. En effet, au-delà des avantages d'avoir un document d'explication relatif à un marché qui peut valoir plusieurs millions d'euros, il fera preuve de bonne foi et d'une bonne traçabilité de procédure en cas de visite de la chambre régionale des comptes.

S'agissant de la délibération, elle ne saurait être obligatoire sauf dans le cas où une délégation globale n'a pas été votée. Si un montant a été prévu il faut une délibération pour les marchés supérieurs à ce montant. Ainsi une délibération globale pour autoriser les MAPA jusqu'à 1.500.000 € est préférable car elle fait gagner du temps.

Le participant souligne par ailleurs que jusqu'à présent le président a une compétence pour les avenants inférieurs à 5%. Est-ce que la délégation globale permet de passer outre ces 5% ? Michel CRAHES offre deux directions possibles pour répondre à cette question.

Les SDIS ont été oubliés dans la loi APCIPP : le président du CASDIS n'a pas reçu les mêmes possibilités que celles du président du Conseil général, du Conseil régional ou du maire. Ces derniers peuvent désormais recevoir une délégation sans limite pour les marchés les accords cadre et les avenants. Ce n'est pas le cas du président du CASDIS : il a une délégation pour les avenants de moins de 5% seulement (Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit).

- **Les avenants à des MAPA, quelques soient leur montant, ne passent plus en en CAO** (les CAO n'examinent pas les avenants relatifs aux marchés dont elles n'ont pas eu à connaître)
- **Mais ils ne sont pas exonérés d'un passage en assemblée délibérante** (le président du CASDIS ayant été omis par la loi APCIPP).

Un autre intervenant s'interroge sur l'obligation de procéder à un concours pour le bâtiment : il demeure obligatoire puisqu'il concerne la maîtrise d'œuvre (prestation intellectuelle des architectes et des ingénieurs à compter de 206.000 € hors taxe). Ainsi l'élévation du seuil des marchés de travaux ne concerne pas la maîtrise d'œuvre. Le seul changement apporté par la réforme s'agissant du concours, c'est que l'on n'a plus l'obligation de pondérer les critères d'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre à l'issue d'un concours.

En outre, lorsque le marché approche le seuil des 206.000 € HT la prudence reste de mise : attention aux avenants !

- **QUELLES OPPORTUNITES EN PROCEDURE ADAPTEE ?**

- **Laisser un temps pour négocier (prix, clarté du contrat) optimiser la phase chantier**

Le temps gagné avec en procédure adaptée doit être conservé - **15 jours** – car il permet de **négocier** :

- les **prix** : lorsqu'on a participé à l'essor, voire au confort, de certains entrepreneurs pendant des années on peut se permettre de faire baisser les prix (ex : le prix des pénalités, des garanties décennales...);
- la **clarification du contrat** : on évitera des mois de litiges notamment avec un calendrier plausible. La confusion des cahiers des charges conduit à une exécution bien souvent plus longue et plus chère que prévu initialement. Il ne faut pas hésiter à ouvrir les possibilités, les variantes, ne pas exiger tout dans son moindre détail pour optimiser la phase chantier.

- **Passer des accords-cadres adaptés (cf. infra).**
- **Accroître le nombre d'offres de PME**

Les appels d'offres ont tendance à intimider les PME : un excès de formalisme limite ainsi les réponses de leur part. La souplesse des MAPA, dans lesquels les offres peuvent être facilement complétées, les attirent davantage. Certaines de ces entreprises proposent ~~pour~~ des solutions de construction plus **innovantes**. Dans le cas de l'installation de panneaux solaires, par exemple, cela facilite un montage de projet apportant une solution de financement.

- **QUELLES CONTRAINTES ?**

- **Former ses acheteurs à la technique de la négociation**

Il s'agit d'investir sur cette formation qui doit s'adresser au binôme concerné dans chaque SDIS, c'est-à-dire à la fois au procédurier (juriste en charge de la procédure de passation du marché) et au technicien qui rédige ensemble les cahiers de charges.

- **Sécuriser la procédure adaptée** (*cf. supra*)
- **Renforcer le suivi de chantier**

Si, grâce au nouveau seuil de procédure adaptée, la passation des marchés se trouve accélérée, le volume de chantier à suivre va s'en trouver accru. Attention donc à ce que les difficultés ne se reportent pas en aval.

Les managers doivent veiller à ce que les réunions de chantiers soient suivies, les procès verbaux de chantier soient tenus. En outre, avec le délai global de paiement raccourci, il faut s'assurer que les chantiers soient bien réceptionnés, les factures ordonnancées et payées correctement afin de réaliser un gain réel et durable avec des entreprises qui se fidéliseront au SDIS (v. *infra* dans le management de la commande publique).

## Le seuil de 20.000 € : quelle fluidité pour le petit achat ?

- **Des achats sans obligation de publicité ni de concurrence**

*Mais*

- **des achats soumis au code des marchés publics !**

Cette souplesse ne saurait permettre d'attribuer les marchés de moins de 20.000 € toujours à même entreprise, en vertu notamment du principe **d'égalité de traitement des candidats**.

Aussi il convient de le rappeler dans le guide interne des procédures (*cf. supra*).

- De la même manière, ces marchés restent soumis à **computation des seuils** : il s'agit d'un montant de 20.000 € par opération de travaux ou par besoin homogène de fournitures ou de services :
  - une opération de travaux comprend tous les travaux nécessaires à la construction ou à l'entretien de l'ouvrage. Il conviendra ainsi d'additionner tous les lots ou pour les marchés à bon de commande, il s'agit des maxima sur la durée du marché.
  - un besoin homogène de fourniture ou de services représente soit une famille de besoins tout service confondu de l'établissement pendant 1 an dans la nomenclature soit une unité fonctionnelle soit un besoin non régulier (*cf.* besoin nouveau ou exceptionnel).

Pour moins de 20000€, dans le guide interne du SDIS, il conviendra de prévoir que les achats de fournitures courantes par exemple se fassent sans publicité, par la comparaison à vue (*cf.* consulter les catalogues des fournisseurs sur internet ; faire une capture d'écran pour le dossier, avant de le mettre à la signature). Il en va de même pour les services très courants.

S'il s'agit d'une étude, un service spécial, une prestation intellectuelle ou des travaux, on opte alors pour le devis : à chacun de voir le nombre souhaitable.

En outre il est tout à fait autorisé, en particulier pour ces petits achats, d'établir un **référencement** : le considérant 8 de directive européenne 2004-18<sup>2</sup> qui traite du « dialogue technique » nous indique qu'avant le lancement d'une procédure le pouvoir adjudicateur peut solliciter ou accepter des avis d'entreprises. On peut garder ces informations pour s'en servir en cas de petit achat à faire. Il faut se saisir de ces simplifications qui permettent d'apporter par ailleurs une réponse aux demandes des élus qui souhaitent soutenir l'économie de leurs circonscriptions et leurs artisans.

## La simplification de la procédure, comment en tirer parti ?

Quelques éléments notamment :

- **faire évoluer le guide interne des procédures** (nouveaux seuils, *cf. supra* et *infra*)
- **la dématérialisation des procédures**

Aujourd'hui tous les logiciels quels qu'ils soient ont intégré la suppression de la double enveloppe (enveloppe de candidature distincte de l'enveloppe d'offre) mais ça ne suffit pas : il convient également d'en tirer les conséquences internes en terme de certificat et de clé numérique pour la personne qui ouvre tout. Cette personne doit avoir l'autorisation pour le faire en tant que représentant du pouvoir adjudicateur. Cette précaution est d'autant plus importante s'agissant d'une candidature dématérialisée afin d'éviter tout risque d'annulation de la procédure.

La cohérence entre la personne qui ouvre les documents, sa compétence et les moyens d'y parvenir doit être envisagée dans le guide interne qui rappellera de vérifier l'actualisation des logiciels et des certificats.

Par ailleurs dès 2010 pour les marchés d'informatiques, à partir de 90.000 € il est faite obligation de présenter des offres et candidatures dématérialisées. Les documents de la consultation seront obligatoirement publiés sur le « profil d'acheteur » du pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire sur sa plate-forme dédiée à la passation sécurisée des marchés. Toutefois le décret ne dit pas ce que sont les « marchés informatiques » : logiciels, matériels, études, prestation de maintenance...? Il conviendra surveiller les interprétations qui en

---

<sup>2</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, disponible sur [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type\\_doc=Directive&an\\_doc=2004&nu\\_doc=18](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=2004&nu_doc=18)

seront données à l'avenir. Peut-être le sénateur PIRAS pourrait poser la question de savoir quel est le périmètre de l'informatique soumis à l'obligation d'imposer la procédure dématérialisée ?

Rappelons qu'avant de rendre disponible son profil d'acheteur il faut sécuriser les registres de retraits, sécuriser le dossier de consultation des entreprises (DCE) pour qu'il ne soit pas modifiable sans traçabilité. Toute évolution du cahier des charges et toute modification du DCE comme, par exemple, un allongement des délais, doivent apparaître dans l'historique de procédure (afin d'en permettre le contrôle).

- **La suppression de la double enveloppe**

- ***La simplification du formalisme des plis***

On ne peut plus exiger qu'on nous réponde par une double enveloppe (attention au copier coller de vieux dossier qui entraînerait l'annulation). Il faut rester dans l'unique marge de manœuvre du code et de la directive européenne et ne pas ajouter des contraintes qui seraient dès lors irrégulières.

Si un candidat répond quand même par une double enveloppe : on ne peut la refuser. Le candidat a le droit de ne pas savoir encore que le code n'a pas été réformé ou de faire preuve de méfiance s'il ne veut pas qu'on voit tout de suite son prix. On doit accepter son formalisme particulier.

En revanche il a l'obligation de fournir tout ce que le SDIS lui demande.

- ***combien de CAO ?***

La directrice des affaires juridiques du ministère des finances a été questionnée sur ce point. Peut-on faire une seule CAO en fin de procédure ? – Oui – S'il y a plusieurs candidatures à éliminer peut-on faire plusieurs CAO ? – Oui.

Procédons par étapes<sup>3</sup> :

1. ouverture des plis
2. admission des candidatures
3. conformité des offres
4. classement des offres et l'attribution du marché

1. *L'ouverture des plis*

Depuis 2004 la « personne responsable du marché », désormais « représentant du pouvoir adjudicateur » soit l'exécutif, « examine » (art 52 CMP) les candidatures, avec l'obligation de faire compléter toutes les candidatures *incomplètes* et, depuis 2006, on doit écrire à tous les candidats dès lors qu'une seule candidature est incomplète. Il conviendra d'indiquer cette obligation du code au titre de la transparence des procédures dans ce

---

<sup>3</sup> Cf. fiches pratique sur ces différentes étapes à paraître sur le site du Portail National des Ressources et des Savoirs de l'ENSOSP.

courrier d'information leur indiquant que la possibilité de compléter les candidatures a été réouverte à tous les candidats.

En réalité cette obligation prend son sens en procédure restreinte ; cela est davantage discutable en procédure ouverte...

Le code est muet le caractère obligatoire ou non de la présence d'un élu lors de l'ouverture des plis. Le choix est donc libre ici, mais attention au risque d'un procès verbal de listing des pièces de candidature fait trop rapidement (comme c'est souvent le cas lorsqu'on enchaîne en CAO ouverture des candidatures puis ouverture des offres) : s'il y a des erreurs dans le PV de candidature, il va falloir faire signer un nouveau PV à l'élu, difficilement disponible. Il ne faut pas hésiter à nouveau les simplifications qu'offre la réforme.

Rien n'empêche en outre de faire procéder à l'ouverture des plis par une commission ad hoc (commission de la commande publique du SDIS, commission des marchés...) qui constate que tel pli est arrivé et de faire une première liste de pièces sous réserve de complément par l'exécutif lors de son examen, pour plus de pragmatisme.

## *2. L'admission des candidatures : art. 58 II du CMP*

Si seule la CAO seule peut éliminer des candidatures, il n'est pas nécessaire qu'elle soit réunie spécialement pour leur admission : en vertu de quoi ? S'il n'y a eu aucune anomalie durant l'analyse des candidatures, dûment complétées, pourquoi réunir la CAO ?

L'étude des offres est une mesure préparatoire, un brouillon, qui n'est pas opposable puisqu'il n'a aucun caractère définitif et qu'il peut être modifié par la CAO en dernier lieu. Pourquoi s'interdire cette simplicité ?

Si un *problème* survient sur des candidatures, et que l'on n'est *pas dans l'urgence* il est alors indiqué de *réunir la CAO* pour trancher sur candidatures afin de n'étudier que les offres pour lesquelles la CAO a admis les candidatures. *Cela évite de faire des analyses inutiles et des erreurs.*

## *3. La conformité des offres : article 58 III du CMP*

Le paragraphe III de l'article 58 du code marque bien une décision distincte prise elle aussi par la CAO : l'élimination des offres non conformes (qui ne se confond ni avec la décision précédente relative aux candidatures – article 58-II) ni avec la décision suivante (choix de l'offre et économiquement la plus avantageuse – article 59-II).

## *4. L'attribution du marché : art 59 II du CMP*

Si l'on choisit de faire une seule CAO (en ayant suffisamment confiance dans la structure), on doit cependant distinguer clairement trois décisions de la CAO, chacune étant signée par les membres (ce qui ne signifie pas 3 réunions !) :

Séance 1 : admission des candidatures : « la CAO, en application de l'art. 58 II du CMP après avoir pris connaissance de l'examen fait par le représentant du pouvoir adjudicateur décide l'admission des candidatures suivantes, (...) », puis signatures.

Séance 2 : « Après avoir pris connaissance de l'étude des offres, la CAO, en application de l'art. 58 III du CMP, décide que certaines candidatures sont déclarées irrecevables ... » ou « que toutes les candidatures sont conformes » puis signature.

Séance 3 : « Après avoir entendu la présentation des services techniques compétents (et des procéduriers ...) la CAO, en application de l'article 59 II... classe les offres ainsi... et attribue le marché à l'offre économiquement la plus avantageuse présentée par l'entreprise ... qui obtient la note de... », puis signature.

*A priori* rien n'oblige qu'un jour se soit écoulé entre chaque décision qui peut être validée en une seule CAO.

Pourquoi pas un seul PV ?

Pour chaque article du code, une séance, une décision distincte et consciente, un PV, une signature. Par précaution, gage de respect des étapes de procédure, on produit 3 PV pour les 3 décisions et l'on se met à l'abri de ceux invoqueraient plusieurs CAO. Cela permet d'associer tranquillement le président de la CAO et les élus qui suivent un dossier à l'analyse sans multiplier des rendez-vous très formels, et conduire ainsi un travail sérieux.

- ***Mini et maxi dans les marchés à bons de commandes***

En outre, il est officiellement autorisé en matière de marchés à bon de commande, de ne mettre qu'un mini et pas de maxi ou *vice versa*, ou aucune limite. Mais, sauf pour les marchés dont les stocks ne sont pas périssables (matériels pour faire face à des catastrophes), il est recommandé de mettre un mini et un maxi.

Le mini (l'engagement que l'on prend de faire réaliser un chiffre d'affaire au titulaire) sera le plus proche possible du devis quantitatif estimatif, et le plus sincère possible pour faire du bon achat. Et on écrira quand c'est vrai que le devis quantitatif estimatif représente la moyenne des trois derniers exercices : l'information a une valeur économique !

Le maxi sera le niveau jusqu'auquel est engagé le titulaire en terme de qualité, de délais et de prix.

## **Le délai global de paiement se raccourcit : un défi pour les SDIS**

Devant le nombre de collectivités et établissements publics mauvais payeurs, causant de nombreuses faillites, et eu égard à la crise économique actuelle, le gouvernement a décidé de réduire le délai global de paiement.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier : 40 j : 27 pour le l'ordonnateur et 13 jours pour le comptable public.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 : 35 jours dont 23 pour l'ordonnateur et 12 pour le comptable.

Et au premier 1er juillet 2010 : 30 jours dont 20 pour l'ordonnateur et 10 pour le comptable.

Toutefois tous les marchés ne se sont pas vu appliquer ce délai de 40 jours au premier janvier : étrangement on n'a pris comme base ni la notification du marché ni le moment de la commande. C'est la date d'envoi à publication de l'avis d'appel public à concurrence qui détermine le départ du délai global de paiement (DGP). Pour les marchés à bon de commande notifiés l'an dernier il y a aura les différents délais ci-dessus à gérer.

- **La réception des prestations : un casse-tête pour les SDIS**

Il s'agit d'un casse tête pour les SDIS car ce qui les caractérise c'est leur étendue géographique, et que dans de nombreux cas ce sont des volontaires qui ont à produire un acte de réception, sans forcément en connaître les conséquences.

La **signature du bon de livraison** est un **acte d'achat** (cf. climatisation, flotteurs, armoires techniques, réparation du photocopieur...) qui le **point de départ de l'ordonnancement de la dépense**. Il appartient aux managers des SDIS de le faire savoir sous peine de se voir imputer des **intérêts moratoires** augmentés aujourd'hui de presque **5%**.

Les cadres dirigeants des SDIS doivent connaître le circuit d'ordonnancement de leur établissement pour prévoir un processus clairement déterminé (photocopieurs, architectes sur les chantiers...) car bien que les SDIS payent relativement vite, ils vont avoir du mal à tenir ce DGP.

Il convient d'identifier exactement où se situe la réception du matériel, de la prestation ... (ex. de l'entretien : bons qui s'empilent et qui s'égarer...)

**Quelles solutions :**

- soigner les dispositions du **CCAP** : on impose que les factures ou les bons de livraisons soient envoyé au service du courrier de l'établissement ; il faut y mentionner où et avec quelles pièces complémentaires et s'y tenir.  
**En outre ce n'est pas la réception de la facture** (certaines entreprises envoient les factures sans avoir commencé l'objet du marché) **qui fait courir le DGP, c'est le dernier acte qui permet le paiement** (attention au intérêt moratoires indus !).
- réfléchir au **circuit interne de la facture** : c'est la principale perte de délais. Elle passe par le service courrier, et reste coincée au service financier : on n'attend pas la facture pour traiter le service fait. Il faut ordonnancer dès que la prestation est finie ! Si l'on procède ainsi, dans 33% des cas l'ordonnancement intervient les 2 heures après réception de la facture, car dans beaucoup de cas l'avis de service fait est arrivé au service finances avant la facture. Par exemple, au SDIS des Alpes-Maritimes qui a réorganisé ainsi son traitement du service fait, l'ordonnancement actuel en moyenne

est de 11,3 jours. L'objectif pour tous les SDIS doit être d'améliorer ce délai pour être prêt au DGP de 20 jours et en faire un argument d'achat : « les SDIS, sont exigeants, mais paient vite et bien ».

Les *situations de travaux*<sup>4</sup> forment un cas particulier en ce qu'elles ne donnent pas lieu à de véritables factures mais à des *paiements à caractère provisoire* qui ne valent pas réception partielle. Ici le technicien vérifie simplement l'avancement des travaux prévus par le marché et place le SDIS en position d'autant plus forte vis-à-vis de l'entreprise en payant ce qui lui est dû.

Cette diminution du DGP est finalement une belle occasion pour vivifier la fonction achat du SDIS et faire travailler en transversalité pour parvenir à payer en moins de 20 jours.

## II. Quelles stratégies adopter

*Table ronde et échanges avec les participants  
Michel CRAHES et le Lcl Emmanuel JUGGERY*

L'achat ne saurait être qu'un problème de techniciens, qu'il s'agisse de la procédure ou qu'il s'agisse des services techniques. Il concerne les cadres dirigeants, les directeurs et directeurs adjoints et directeur administratifs et financiers des SDIS.

### L'acceptabilité du risque, dans une démarche managériale transversale

Le Lcl Emmanuel JUGGERY remarque que les enjeux de cette réforme regardent les ressources et les marges de manœuvre des SDIS. En tant que dirigeant, il faut assumer certains arbitrages et accepter de prendre des risques, qu'ils soient juridique, politiques, de les choisir, de les faire accepter à ses équipes : il s'agit là du cœur de métier des directeurs, d'une problématique de managers.

Ainsi faut-il se former pour savoir appréhender et utiliser tous les outils de l'achat public afin d'insuffler une réelle transversalité dans l'utilisation des deniers publics.

Un participant, cadre dirigeant soulève une approche complémentaire pour des départements de catégorie différente. Pour un SDIS de catégorie 4, si les moyens humains et financiers sont moindres que dans d'autres établissements, il demeure nécessaire d'avoir une approche globale de la commande publique. Il s'agit bien d'un problème de gouvernance, qui lie à la fois les marchés publics, les finances, et aspects techniques. Ainsi le chaînon de la commande publique doit être pris en compte dans une démarche globale. C'est une réelle difficulté, notamment de culture, d'inégalité dans la vitesse de

---

<sup>4</sup> Les situations de travaux ne sont pas des réceptions partielles : l'entreprise signifie de manière plausible l'état d'avancement des travaux en %.

développement de chaque SDIS, dans la prise de conscience des problèmes abordés dans la matinée.

Il faut donc développer un travail de :

- communication,
- formation du personnel,
- renforcement de la politique de l'écrit,
- structuration des méthodes pour mettre fin à cet « artisanat » de l'achat.

Il faut trouver des dénominateurs communs notamment entre les personnels administratifs et les pompiers et des méthodes pour protéger nos élus et les bonnes relations que l'on doit nourrir avec eux.

Michel CRAHES souligne en effet que les équipes dirigeantes ne peuvent s'abstenir en termes de management : les prix baissent et les élus ne comprendraient pas si cela ne se répercutait pas dans la réalisation des programmes des SDIS.

En outre et surtout, le temps nous est compté : l'avance du fond de compensation de la TVA suppose de réaliser **cette année** l'engagement pris de réaliser au moins le montant moyen des trois dernières années et de surveiller l'exécution des marchés.

Trois axes :

**Arbitrage**

**Transversalité**

**Stratégie**

Le Lcl Emmanuel JUGGERY insiste en outre sur le fait que l'équipe dirigeante doit convaincre de ces stratégies pour pouvoir convaincre ses collaborateurs de s'investir dans leurs missions avec la meilleure efficacité possible. Et cette transversalité va bien au-delà du SDIS dans le sens où les conseils généraux, nos bailleurs de fond, font partie de cette problématique.

Michel CRAHES relève deux leviers d'action : les hommes et l'achat. Sans prendre conscience du management de l'achat public, les programmes vont d'abord prendre du retard, une partie seront dénaturés et seront annulés. Les reports, les annulations les avenants vont apparaître au budget, et il faudra quémander des rallonges.

La fonction achat doit être assumée par les managers, les techniciens et les financiers : on ne doit pas oublier le comptable !

On attend une **baisse des prix de 15 %** ! Les comparaisons sont de cet ordre là actuellement entre le matériel et les services pour le privé et le public. Ces 15 % vont servir à gérer les imprévus lors de l'exécution : avenants, les modifications et allongement des programmes... sans demander de rallonge supplémentaire. Les prix de passation seront en baisse mais les prix d'exécution à peu près constants.

Selon Lcl Emmanuel JUGGERY, au regard du contexte, on ne saurait même oser parler d'avenant ! Le travail en amont, pour **exprimer des besoins clairs, nets et précis**, permet de se forger cette réserve et évite les avenants qui monte parfois jusqu'à 20% du prix !

Les directeurs doivent tenir, défendre cette stratégie vis-à-vis de l'interne, de l'externe et vis-à-vis des élus.

Par ailleurs il ne faut pas craindre de **comparer**, de se comparer sans hésiter à échanger, **mutualiser** nos informations, nos références sur nos achats (FPT, bâtiments...).

## Exploiter les avantages de la négociation

Un directeur remarque que l'on distingue la commande publique de la commande privée : dans la commande privée il y a une négociation. Le code des marchés interdit toute négociation sur les prix. Sur ce point les délégations de service public montre que les entreprises délégataires, qui elles, négocient directement avec leur fournisseurs le font à la manière commerciale et très rapidement.

Dès lors en quoi cette réforme va-t-elle nous permettre de faire aligner les prix des entreprises qui s'adressent au public comme au privé.

Michel CRAHES indique que le seuil d'opération de travaux qui permet la procédure adaptée est passé à 5.150.000 €, et permet d'éviter l'appel d'offres qui est la procédure la plus rigide qui soit : en effet le code des marchés publics dispose que l'appel d'offre permet d'attribuer l'offre économiquement la plus avantageuse « sans négociation ». Or dans la réforme, la procédure adaptée permet la **négociation** qui est expressément mentionnée dans le décret-même. Elle est même à privilégier : elle portera sur le prix, effectivement la baisse des prix est conjoncturelle et c'est l'occasion de réorienter sa politique de l'achat, elle sera d'autant plus efficace lorsqu'on respecte l'exécution du début à la fin de la procédure en payant dans les 15 jours suivants la réception : on fidélise une relation avec les entreprises qui deviennent des partenaires.

Et Lcl Emmanuel JUGGERY d'ajouter qu'il ne s'agit pas « d'égorger » les entreprises, somme toute de d'arrêter les exonérer des pénalités de retard : le respect de l'exécution doit se faire de part et d'autre.

Il faut profiter de cette réforme, de cette opportunité de développer les échanges, de déterminer les clauses les plus adapter aux besoins que l'on aura clairement définis, pour parvenir à un juste équilibre. Ce réflexe de négociation n'est pas notre culture, mais l'ENSOSP, le CNFPT sont là pour apporter rapidement des solutions de formation à cette technique, axée SDIS, de par la particularité des besoins de ces établissements.

Michel CRAHES rappelle qu'il convient de bien manager en amont et de savoir prendre des risques. Cela implique une formation de binômes : procédurier et technicien. Dans la prise de risque il y a le fait de **donner mandat pour négociateur**. Le négociateur utilisera les 15 jours que fait gagner une procédure adaptée pour clarifier le contrat : écouter les entreprises pour pouvoir négocier afin de déterminer notamment des délais réalistes, malgré la pression des élus, quand on sait qu'on ne pourra les tenir. Et ce n'est l'agent de base qui à lui seul pourrait rattraper les choses... seule une politique d'achat transversale permettra aux SDIS de réaliser avec succès ses programmes.

Un autre directeur s'interroge sur la hausse éventuelle des seuils de délégation de signature à l'exécutif s'agissant d'un autre domaine que les travaux.

Michel CRAHES répond qu'en attendant une éventuelle réforme, les procéduriers, à condition que le manager le veuille, peuvent mettre en place des techniques de computation pour les achats potentiels qui ont la même destination. Très souvent, on applique à tort, à des opérations de travaux la notion budgétaire et comptable d'opération, globalisante et donc très pénalisante pour l'achat, alors que la computation des opérations de travaux relève de la définition qu'en donne le code des marchés publics, opérée par la commande publique. Ainsi les prestations intellectuelles qui concourent au même ouvrage sont, si l'on suit la notion budgétaire, additionnées, globalisées alors qu'il s'agit d'une autre nomenclature. Il ne faut pas se lancer systématiquement dans l'appel d'offres et tout globaliser, au risque de rallonger inutilement le calendrier d'exécution.

Le Lcl Emmanuel JUGGERY rappelle ainsi l'intérêt de la **mutualisation** : pourquoi rebâtir des nomenclatures alors que, par exemple Nadège<sup>5</sup>, créée par un SDIS existe et est utilisée non seulement par de nombreuses collectivités, et même des ministères : la justice, certains services de 'l'Intérieur...

Chaque décision est une prise de risque : on le fait régulièrement en opérationnel, les CTA CODIS y sont confrontés tous les jours. Pourquoi ne pas le faire en matière de commande publique ! Pour une fois que l'on nous demande de dépenser et vite !

Michel CRAHES souligne à ce propos un exemple de mutualisation en matière de géotechnique. Il y a une forte probabilité de voir plusieurs fois le géologue : on arrive dans les SDIS à bâtir ces marchés par tranche : une tranche ferme pour aller voir l'architecte (état de sols, état du site) ; une première tranche conditionnelle sur l'adaptation des études au projet lauréat et une seconde tranche conditionnelle pour les blocs spéciaux (quand on rencontre des difficultés (bloc granitiques...)). Même si on ne déclenche pas les tranches conditionnelles, on les a prévues et on aura déjà ouvert l'appel à concurrence dès le départ sur le total. Cela permet d'avoir une unité de responsabilité et davantage de rapidité puisque une tranche conditionnelle se prend par un simple ordre de mission. Ce type de solution pourra être mutualisé sur Portail National des Ressources et de Savoirs de l'ENSOSP.

Un participant s'interroge : dans les procédures adaptées, sous quelle forme doivent être engagées les négociations, faut-il une procédure écrite précise notamment en cas de risque de contentieux dans le cadre de l'exécution du marché ? Et faut-il une délégation du président pour autoriser les services à négocier avec les entreprises.

Michel CRAHES répond, s'agissant de la délégation, que dès lors qu'un service spécialisé est dans ses attributions (juridique, commande publique...) et que le service technique compétent dans l'organigramme préparent les pièces techniques de cette négociation, ils sont déjà dans leur rôle. Ce qui doit être décidé c'est que dans l'avis d'appel public à concurrence, il est indiqué que le SDIS se réserve la possibilité de négocier les offres reçues et de procéder par éliminations successives : il faut l'écrire dans la publicité et dans le règlement de consultation. L'autorisation du choix de la procédure de l'article 28 ou de l'article 35 du code revient au conseil d'administration.

---

<sup>5</sup> La nomenclature NADEGE sera sur le site du PNRS de l'ENSOS.

Quant à la forme, techniquement dans procédure négociée on n'a pas les mêmes latitudes : on n'a pas le droit de cacher une stratégie, on n'a pas le droit de négocier avec qui on désire, on a une obligation d'égalité de traitement des candidats et une obligation de transparence dans les procédures. Toutefois, on analyse les offres que l'on reçoit normalement comme dans n'importe quelle procédure, et on note les critères et les supports. A ce moment on commence à négocier, si tant est que l'on n'a pas verrouillé les offres dans les CCTP ! Si ce que vous voulez exprimer n'est pas un minimum indispensable, préférez « il demandé » à « il est exigé » ; **décrivez des besoins plutôt que des moyens**, le plus possible pour **ouvrir la négociation**, ce que propose l'entreprise qui a du savoir faire, qui peut apporter des diversités de solutions.

Le Lcl Emmanuel JUGGERY ajoute qu'il ne faut pas s'enfermer dans le formalisme afin de laisser s'exprimer l'entreprise sur le fond : pourquoi réfléchir au fait que le camion doit faire 2m50 ou 52. Par contre ce qui est impératif c'est exprimer à quoi **sert** le camion.

Il faut dire à quoi doit servir la commande, exprimer le besoin au-delà de la forme ! C'est ainsi que le nouvel article 6 CMP évoque l'expression des « **exigences fonctionnelles** » qui expriment mieux le besoin que des normes ou des spécifications techniques.

Michel CHRAHES nous rappelle qu'il convient d'expliquer dans sa publicité :

- **ce qu'est un SDIS** ;
- **quelle la mission à traiter par ce marché** (c'est pour quoi faire ?!) ;
- **l'état actuel des choses** (parc auto...) ;
- **les contraintes** ;
- **et les objectifs**.

Tout cela, en ce qu'il exprime le besoin va servir à noter les offres dans des grilles et à négocier.

Les copiés-collés de CD rom par abonnement ne sont pas adaptés forcément adaptés à vos besoins. On peut à la limite le fournir à titre indicatif !

Par exemple un contrat de remorquage : y réfléchir en amont, quadriller le périmètre du territoire. Evidemment quand il y a une panne, il est trop tard pour faire la mise en concurrence en vue d'un marché !

## L'utilité des accords-cadres

Le modèle national des accords-cadres de travaux est celui d'un SDIS : « entretien tout corps d'état et travaux ».<sup>6</sup>

La première année d'utilisation, en 7 mois : 100 % du programme de l'année a été accompli!! Avec quatre titulaires. Même efficacité l'année suivante.

---

<sup>6</sup> SDIS des Alpes-Maritimes « Accord-cadre de travaux tous corps d'état pour l'entretien de bâtiments existants »

Ici la **mutualisation**, les échanges sur ce sujet sera d'un très grand bénéfice eu égard aux problématique complexes des SDIS (camions, engins particuliers, informatique...) tout en veillant à détecter d'éventuelles ententes.

Il s'agit d'un outil très souple ! Et si la fédération nationale du bâtiment était contre au départ, elle a depuis compris l'intérêt de cet outil, qui conduit à des contrats équilibrés, avec lequel tout le monde y gagne.

Les accords-cadres permettent aux entreprises d'avoir une visibilité à plus long terme, de voir venir les programmes, de pas avoir de surcoût pour eux et donc pas de surcout pour nous.

La hausse du seuil à 5.150.000 € permet d'avoir des accords-cadres intégralement en procédure adaptée, évitant ainsi les surchauffes de prix.

Un autre participant s'interroge l'intérêt de l'accord-cadre par rapport au bon de commande.

En réalité, Michel CRAHES nous montre que les deux ne s'opposent pas, tout dépend de la stabilité du contexte technique et financier.

Soit le contexte est stable et donc à court terme le prix est stable un marché à bons de commande suffit.

Soit le contexte est changeant, avec des chantiers différents (grosse restructuration qui nécessite plusieurs chantiers...) dont pourtant 90% d'éléments communs, on opte pour un accord-cadre.

S'agissant par exemple du renouvellement de matériel informatique : il implique un changement de gamme tous les 6 mois : il conviendra d'opter pour un accord-cadre et à l'intérieur de celui-ci des marchés à bons de commandes de 6 mois ou d'un an.

\*       \*  
\*

La politique d'achat d'un SDIS, avec toutes les spécificités qu'il comporte, participe d'une démarche qualité qui ne saurait être efficiente sans transversalité. Elle est l'affaire de tous, sous réserve que l'équipe dirigeante se soit saisie des enjeux d'une bonne commande publique. L'échange et la mutualisation des ressources restent la clé d'une amélioration rapide et continue de chaque établissement dont le CNFPT et l'ENSOSP, notamment par le biais de son Portail National des Ressources et de Savoirs se proposent d'être les supports.