

**ÉTUDE REOM : Amélioration de la résilience des services publics  
d'eau et d'assainissement en Outre-Mer**

**FICHE DE BONNES PRATIQUES FICHE 5**

**La Commande Publique**



L'étude « Améliorer la résilience des services publics d'eau potable et d'assainissement dans les DROM et à Saint-Martin » (étude « REOM » 2020-2022), vise à mettre à la disposition des autorités, des collectivités et de l'ensemble des acteurs de l'eau et de l'aménagement, des connaissances et des outils pour l'amélioration de la résilience de ces services publics, en tenant compte en particulier des aléas naturels auxquels les territoires sont exposés.

Une série de fiches propose des mesures pratiques à mettre en œuvre dans un but d'amélioration de la résilience des services.

Elles sont organisées en 5 volets :

1. Stratégie et organisation
2. Gestion de crise
3. Reconstruction post-crise
4. Prévention, entretien et exploitation
5. **Commande publique**

## LES 5 VOLETS DU PROJET REOM



## DESCRIPTION

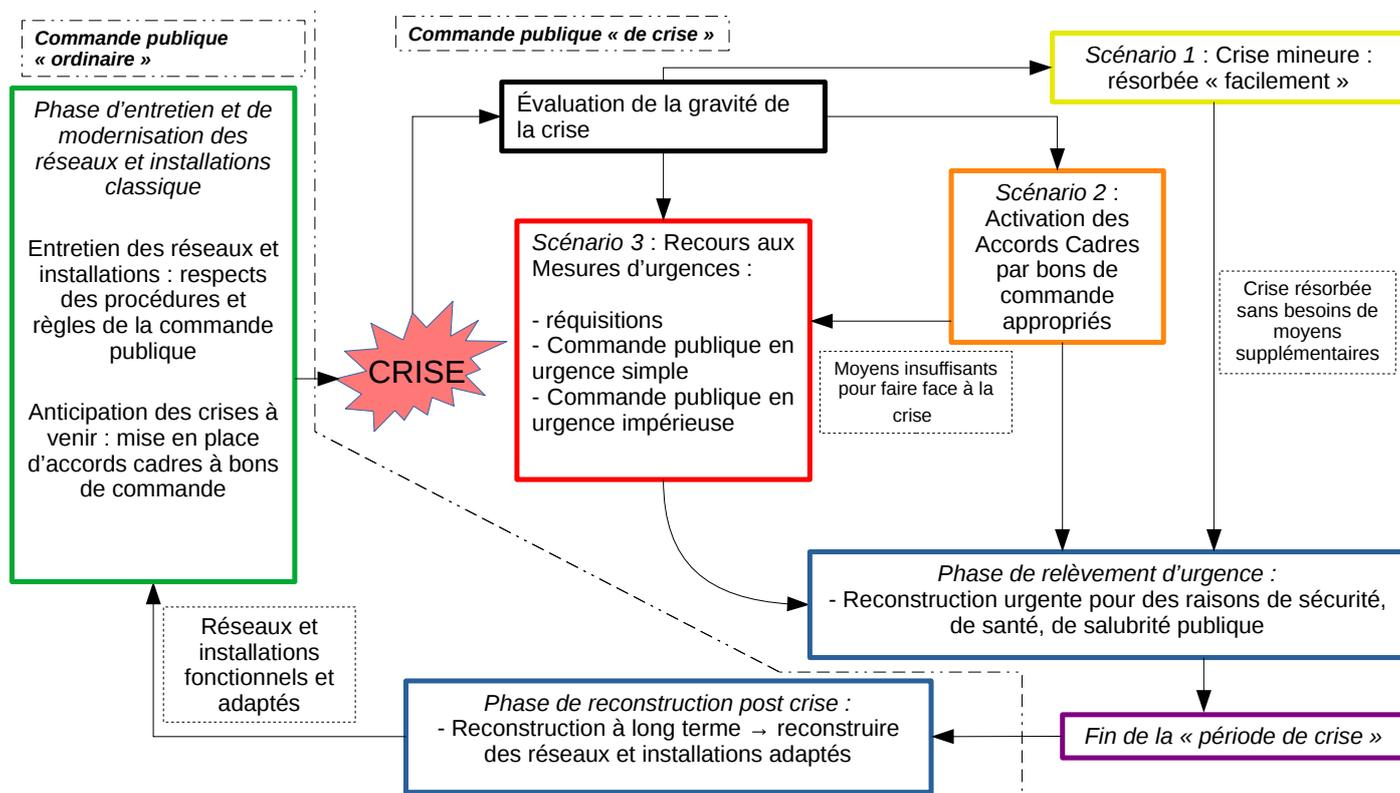
Cette fiche 5 rappelle les principes essentiels de la commande publique et propose divers mécanismes adaptés aux situations de crises ainsi qu'aux phases de reconstruction dans le contexte

de catastrophes naturelles impactant les infrastructures et services d'eau et assainissement. Elle rappelle aussi les éléments nécessaires pour que la Commande Publique soit un véritable outil au service de l'amélioration de la résilience.

Cette commande publique intervient sous différentes formes tout au long des processus d'amélioration de la résilience, tant en temps de paix qu'en temps de crise. Les divers scénarios de crises voient des mécanismes juridiques différents

mobilisés, afin de répondre de la façon la plus pertinente aux besoins des services. Elle est aussi mobilisable pour assurer l'entretien, l'adaptation et la reconstruction durable des réseaux et infrastructures.

## LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS D'UTILISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT, EN TEMPS DE PAIX ET EN TEMPS DE CRISE



## UTILISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE POUR ET PENDANT LA PHASE DE CRISE :

### ACCORDS-CADRES PAR BONS DE COMMANDE

#### PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT

Les accords-cadres par bons de commande sont un mécanisme juridique permettant de passer à l'avance des contrats susceptibles de réellement exister selon les conditions posées dans l'accord-cadre. Il s'agit en somme de contrats anticipés. Ils posent les conditions du futur contrat (prestation de services, fournitures, travaux) ainsi que le prix indicatif selon les prestations envisagées, les délais et les conditions « d'activation » de l'accord-cadre. L'accord-cadre permet d'anticiper des besoins en fournitures et services répétitifs. L'accord-cadre est limité dans le temps.

Pour ce qui est du fonctionnement juridique en détail, la fiche suivante expose avec clarté et exhaustivité le fonctionnement des accords-cadres, notamment

des accords-cadres par bons de commande : [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/conseil\\_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/accords-cadres-2019.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/accords-cadres-2019.pdf)

Ce mécanisme peut cependant être utilisé pour faciliter la gestion de crise et la première phase de relèvement, dites de relèvement d'urgence. En effet, il est possible d'anticiper partiellement les besoins en matériels et services selon des scénarios de crises (cf. Fiche Stratégie et Organisation).

Voici donc quelques exemples de contrats anticipables par accords-cadres par bons de commande dans le contexte d'une gestion de crise sur les réseaux d'eau et d'assainissement.

## ACCORDS-CADRES PAR BONS DE COMMANDE POSSIBLES

### Commande de fournitures supplémentaires pour les réseaux d'eau potable et d'assainissement:

- Pompes.
- Conduites (acier, fonte, composites).
- Vannes et clapets.
- Matériaux de construction.
- Équipements pour le personnel.



### Besoins logistiques pour le relèvement d'urgence:

- Camions & Engins de chantiers (pelleteuses, tractopelles).
- Outillages de chantier (perforateurs, chalumeaux...).
- Facilités de déplacement: véhicules pour les agents en intervention.
- Logement et nourriture pour les agents en intervention.

### Continuité du service public et urgence sanitaire:

- Bouteilles d'eau potable.
- Cabines sanitaires.

### Prestations de services:

- Déblaiement.
- Sécurisation (risque de pillages).

## UTILISATION DES CRITÈRES ALLÉGEANTS: L'URGENCE SIMPLE ET L'URGENCE IMPÉRIEUSE

En droit de la commande publique, les critères d'urgence permettent de simplifier ou de supprimer les procédures classiques de la commande publique pour répondre à l'intérêt général. Les conditions d'application de ces mécanismes sont encadrées différemment selon la nature de l'urgence.

L'urgence simple permet de réduire les délais de réception des candidatures et des offres pour les appels d'offres si ceux-ci sont devenus impraticables. Elle s'apprécie au cas par cas. En appel d'offres ouvert, le délai minimum de candidature passe de 35 jours à 15 jours si la situation d'urgence est dûment justifiée. En appel d'offres restreint, ce délai passe de 30 à 15 jours.

Les obligations d'informations des candidats évincés et les délais de suspension des procédures sont maintenus.

L'urgence simple peut notamment s'avérer utile dans la phase de relèvement d'urgence, pour remettre rapidement et de manière assez durable (plusieurs mois) en service les réseaux et infrastructures.

L'urgence impérieuse se retrouve à l'article R2122-1 du Code de la Commande Publique. Elle résulte de conditions imprévisibles et extérieures à l'acheteur. Il faut réunir trois éléments pour invoquer l'urgence impérieuse: un événement imprévisible, une urgence incompatible avec les délais exigés par d'autres procédures, un lien de causalité entre l'évènement imprévisible et l'urgence qui en résulte. Fortement encadrée, le recours à l'urgence impérieuse doit être justifié par écrit. Elle n'est utilisée que pour ce qui est strictement nécessaire.

Une fois l'urgence impérieuse utilisée, les formalités de publicité et de mise en concurrence n'ont plus à être respectées. L'urgence impérieuse peut donc être utilisée sur la phase de crise en elle-même pour diverses tâches du type mise en sécurité de bâtiments, acheminements de biens essentiels...

Si ces deux mécanismes peuvent s'avérer utiles, ils doivent venir en complément des accords-cadres par bons de commande. L'objectif étant toujours l'anticipation maximale des situations de crise, afin d'améliorer la résilience et de favoriser des solutions ordinaires au niveau de la commande publique.

## S'AFFRANCHIR DE LA RÉQUISITION

La réquisition si elle permet de sortir de certaines phases de crises particulièrement complexes en offrant une grande souplesse à l'administration ne doit pas être utilisée ou l'être le moins possible.

En effet, la réquisition ne permet pas une anticipation de la crise et ne répond donc pas avec suffisamment d'efficacité aux différents besoins.

De plus il s'agit d'une atteinte lourde aux droits et libertés individuels. Elle s'avère aussi coûteuse en termes d'indemnisation et nuit donc à la bonne santé financière des services d'eau.

Il s'agit en somme d'une solution de dernier recours, qui ne doit être envisagée que si l'ensemble des autres mécanismes mobilisables s'avère insuffisant.

# UTILISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE POUR LE RELÈVEMENT, L'ADAPTATION ET L'ENTRETIEN

Si la commande publique est un outil au service de l'amélioration de la résilience en temps de crise, elle est aussi et avant tout un outil à mobiliser en temps de paix, lors des phases de relèvement, d'adaptation et d'entretien des réseaux et infrastructures.

Pour plus de détails sur ces phases, se référer aux fiches « Stratégie et Organisation » et « Prévention, exploitation et travaux d'entretien ».

## PHASE DE RELÈVEMENT DES INFRASTRUCTURES ET DU RÉSEAU

Lors de la phase de relèvement, qui suit la phase de crise due à la catastrophe naturelle, les infrastructures et réseaux détruits ou fortement endommagés doivent être relevés, reconstruits. Il faut ainsi reconstruire ou réparer des stations de relevage, des usines de potabilisation, rénover des canalisations... En somme, il faut remettre durablement en état de fonctionnement les infrastructures et réseaux liés aux services publics d'eau potable et d'assainissement.

Si reconstruire ou rénover à l'identique est déjà un défi en soi, cela ne permet pas d'améliorer la résilience, ainsi lors de la phase de commande publique classique qui sert à mettre en œuvre cette phase de relèvement, il est nécessaire de redéfinir les besoins grâce au retour d'expérience de la phase de crise. Tirer les conclusions de l'expérience passée et les intégrer au processus de commande publique améliore la résilience.

Lorsque les infrastructures et réseaux sont véritablement indispensables (ne peut être remplacée par des infrastructures et solutions de secours viable sur plusieurs mois) une reconstruction avec une commande publique aménagée (utilisation de l'urgence simple) est envisageable. Elle permet de concilier aux mieux les divers motifs d'intérêt général qui s'opposent.

Une phase de relèvement en deux temps: phase d'urgence (remise en état sommaire) et phase de long terme (reconstruction adaptée) accroît la résilience des services publics d'eau et d'assainissement.



## PHASE D'ADAPTATION DES INFRASTRUCTURES ET DU RÉSEAU

Si une vision stratégique a été adoptée par les services d'eau et d'assainissement, vision qui leur permet de se projeter dans le temps, alors il est possible de déceler les vulnérabilités et d'anticiper les risques menaçant les réseaux.

Cette anticipation se matérialise par des phases d'adaptation du réseau. Celui-ci peut ainsi être modernisé, renforcé, plus étroitement surveillé, ce qui permet d'accroître à nouveau la résilience.

Ici la commande publique classique s'applique selon les seuils et la nature des contrats. Lors de ces phases de travaux, il est bien important d'utiliser des critères pertinents de jugement des offres, qui permettent de bénéficier du meilleur rapport qualité/coût possible. Une adaptation mal réalisée serait fortement préjudiciable.



## EXPLOITATION ENTRETIEN

Assurer un bon état des réseaux et infrastructures pour diminuer les vulnérabilités et ainsi conserver voire améliorer la résilience des infrastructures et réseaux: voilà ce que doit permettre la phase d'entretien et d'exploitation en plus de son obligation de continuité du service public.

Les gestionnaires doivent donc veiller à une exploitation raisonnée du système et à en connaître ses caractéristiques techniques, ses faiblesses et l'état de dégradation des réseaux.

La commande publique permettra ici de gérer la question des fournitures de pièces et matériels courants, soit par commande publique classique, soit via les accords-cadres par bons de commande, particulièrement adaptés aux marchés de fournitures.

Si certaines tâches d'entretien sont trop lourdes pour que le service s'en charge en interne, l'entretien s'assimile alors pratiquement à une phase d'adaptation et nécessite le recours à la commande publique pour des travaux.

Au-delà des divers scénarios d'utilisation de la commande publique, certains éléments doivent nécessairement être intégrés pour renforcer la résilience.



# ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES POUR UNE RÉSILIENCE VÉRITABLEMENT RENFORCÉE

## COOPÉRATION ÉTROITE ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS

Sans coopération entre les différentes entités (gestionnaires, préfetures, syndicats, collectivités) il ne peut y avoir de résilience performante. Une solidarité est requise à la vue des délais de livraison de certaines pièces et du manque de moyens : investissements communs, achats groupés pour diminuer le prix, prêts de pièces et de matériel.

## VISION STRATÉGIQUE

Sans vision stratégique, la commande publique ne peut être réellement efficace. Il est absolument nécessaire que les services ou leurs gestionnaires se projettent dans le temps pour anticiper les besoins en matière de travaux d'adaptation et de modernisation.

Cette vision stratégique se matérialise par une planification de la commande publique ainsi qu'une veille active sur les innovations en matière de construction et de réseaux, mais aussi de fournitures. À cela se rajoute bien évidemment une gestion des stocks de matériels adaptée.

## DES MÉCANISMES JURIDIQUES INTÉGRÉS AUX DIFFÉRENTS PLANS

Les trois mécanismes que sont les accords-cadres, les motifs d'urgence et la réquisition doivent être intégrés comme des outils au service de l'amélioration de la résilience, dans les différents plans de préventions, PPR, PPRI, PPRN, PAPI, SLGR... Cette intégration permettra à la fois une large diffusion de ces outils, une meilleure préparation et donc un gain d'efficacité et de sérénité en amont et durant la crise.

## DES ÉQUIPES JURIDIQUES RENFORCÉES ET FORMÉES

Pour mettre correctement en œuvre les différents mécanismes de droit, il est nécessaire que les équipes juridiques des services bénéficient d'un support en matière de formation et d'effectif. Sans commande publique efficace, il n'y a pas d'amélioration de la résilience des réseaux.

## DES PRATIQUES VERTUEUSES

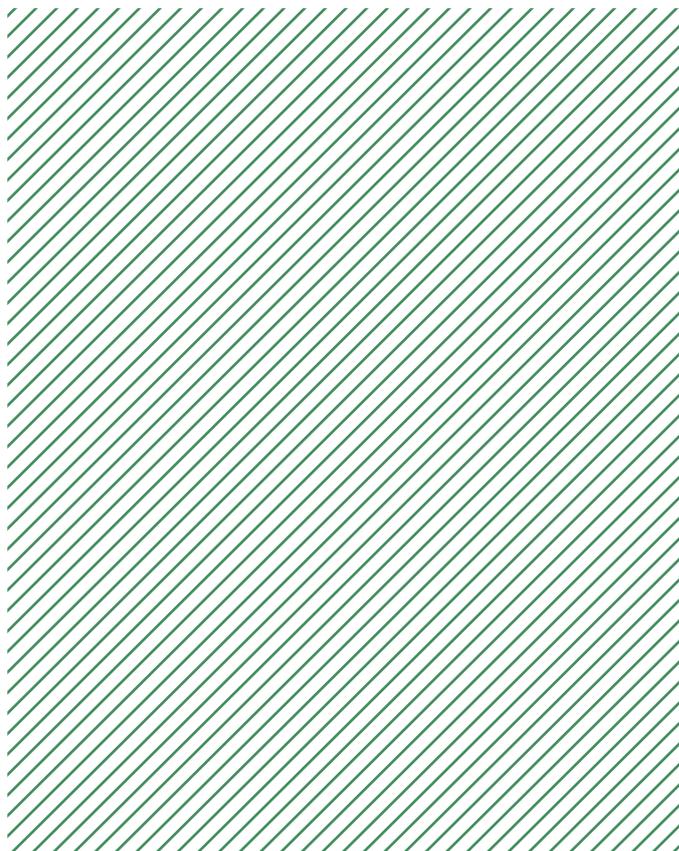
Sans pratique vertueuse : libre concurrence, bonne information et publicité, absence de favoritisme, la commande publique est menacée. Elle perd de son crédit, tout comme les élus et administration concernés. Elle perd de son efficacité par des choix inappropriés et ne parvient donc pas à jouer son rôle d'outil au service de l'amélioration de la résilience.

## RECOURS À DES ACHATS DURABLES ET INNOVANTS ET AUX SOLUTIONS VERTES

Il est aussi nécessaire que la commande publique soit innovante et durable, qu'elle fasse appel à des solutions vertes lorsque cela est possible. Celle-ci doit en effet s'inscrire dans une vision de long terme en accord avec les défis environnementaux et technologiques du siècle à venir.

## UNE INTÉGRATION RÉELLE DES CONTRAINTES TECHNIQUES DANS LES CONTRATS

L'ensemble des contrats de la commande publique et plus largement des décisions impliquant des constructions doivent aussi prendre en compte la résilience de la manière la plus directe qui soit. L'intégration de contraintes techniques permettant de renforcer la résilience sur chaque construction ou aménagement doit se faire dès la rédaction du contrat. À titre d'exemple, une station de relevage doit, dès le contrat impliquant sa construction (ou la décision interne équivalente), voir des critères de résilience intégrés : résistance aux inondations, qualité des matériaux...



# RAPPEL DES PRINCIPES, MÉCANISMES ET PRATIQUES VERTUEUSES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

## PRINCIPES ET FONDEMENTS

Les trois principes de la commande publique se retrouvent à l'article L3 du Code de la Commande Publique:

« Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code.

Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

### L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES CANDIDATS À L'ATTRIBUTION D'UN CONTRAT

L'égalité de traitement entre les candidats sous-entend bien sûr l'absence de favoritisme de la part des acheteurs. Ce favoritisme, s'il est parfois direct, peut aussi prendre d'autres formes.

Ainsi, il n'est pas possible de poser des contraintes discriminatoires. Ces contraintes discriminatoires interdites sont nombreuses. Par principe, tout candidat doit avoir le même accès à l'information (CAA Bordeaux, 2005). La demande spécifique d'une marque pour un achat sans mention « ou équivalent » est aussi une atteinte au principe d'égalité de traitement, il en résulte en effet une discrimination de l'ensemble des autres marques sur ledit produit.

Plus largement, c'est l'ensemble des critères de sélection qui doit être juste, neutre et non discriminatoire.

### LIBERTÉ D'ACCÈS AU CONTRAT

Pour que la liberté d'accès au contrat soit respectée, la publicité doit être suffisante, selon les seuils fixés par la loi.

L'acheteur public doit, autant que faire se peut, privilégier une diversité de cocontractants. L'acheteur doit veiller à ne pas contracter systématiquement avec le même opérateur économique, évitant ainsi une possible situation de favoritisme.

Les documents de la consultation « Ensemble des documents fournis par l'acheteur ou auxquels il se réfère afin de définir ses besoins et de décrire les modalités de la procédure de passation... » Art R. 2132-1 Code de la Commande Publique doivent être accessibles à tous les candidats.

### TRANSPARENCE DES PROCÉDURES

L'obligation de transparence s'applique à l'échelle européenne. Toute entreprise située dans l'Union Européenne doit pouvoir avoir accès aux informations nécessaires pour candidater.

Ainsi la discrimination sur des critères de nationalité est interdite (Cour de Justice de la Communauté Européenne, Telaustria, 2000).

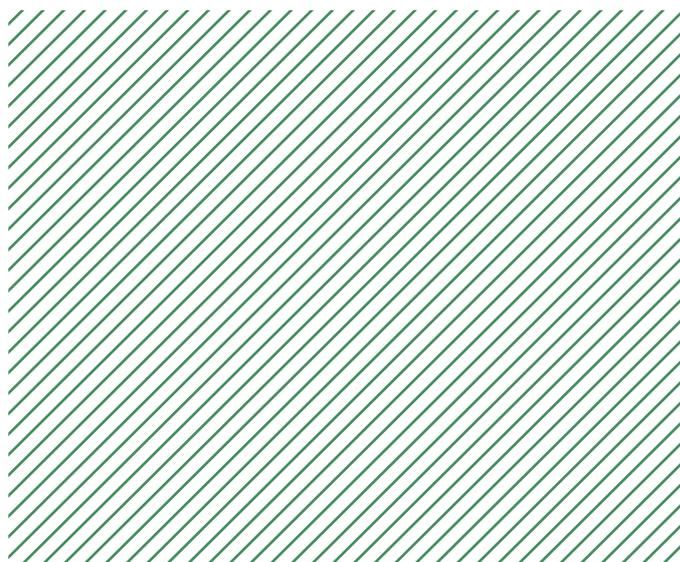
Les critères de choix de l'offre doivent aussi être accessibles dès l'engagement de la procédure.

Les candidats et soumissionnaires évincés doivent être connus et informés.

### POURQUOI APPLIQUER CES PRINCIPES ?

L'application de ces principes trouve sa justification dans l'alinéa 2 de l'article 3 du code de la commande publique: « Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

En effet, sans transparence des procédures, liberté d'information et égalité de traitement, la commande publique n'est pas faite dans des conditions optimales et il existe des risques de corruption, de favoritisme, de mauvaises dépenses des deniers publics. Cette mauvaise dépense, c'est le contribuable qui la porte et qui peut perdre confiance en ses élus.



# LES ÉTAPES DE LA COMMANDE PUBLIQUE, SEUILS ET DÉLAIS

## LES ÉTAPES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

### Définition du besoin :

Il s'agit d'une obligation légale (art L2111-1 du Code de la commande publique.)

La définition précise du besoin, notamment dans les documents de consultation est primordiale pour assurer la qualité et la pertinence de la commande publique. Elle permet d'optimiser la rencontre entre l'offre et la demande. Cette description précise se fait à la fois en termes de performance et spécifications techniques.

Un besoin insuffisamment défini ou non défini peut constituer un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence (Art L 551-1 Code de la Justice Administrative). À titre d'exemple, une sous-estimation des besoins peut constituer un manquement.

### Appel d'offres :

L'appel d'offres est diffusé par le pouvoir adjudicateur (le commanditaire). Il comporte les documents de consultation qui définissent donc avec précision les besoins et autres conditions du contrat (temporalité...). Les appels d'offres sont diffusés par deux moyens au niveau national et européen : Le BOAMP (le Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics) et le JOUE (Journal Officiel de l'Union Européenne). Au niveau local, il existe PLACE, la plateforme des achats de l'État. La diffusion se fait aussi via les médias, internet et d'autres supports de communication des collectivités locales.

La diffusion de l'appel d'offres est une étape clé de la commande publique. Mal réalisée, elle porte atteinte aux principes de la commande publique en altérant la licéité.

### Éléments nécessaires à la constitution du dossier de participation :

Ce dossier doit être constitué par les entreprises qui souhaitent répondre à l'appel d'offres et obtenir le contrat.

S'il est impossible de détailler sa composition, voici les éléments principaux qui doivent être fournis. Les candidats doivent remplir les conditions de participation (générales, d'aptitude à exercer l'activité, économiques et financières), respecter les délais de candidatures et fournir un certain nombre d'éléments pour justifier de la candidature (plan, construction du projet, détail de la réponse à la commande).

Il est nécessaire que les candidats remplissent toutes les conditions et fournissent l'ensemble des pièces et ce pour des raisons de licéité et de respect des principes de la commande publique (notamment de la libre concurrence).

### Sélection et conclusion du contrat :

Une fois les dossiers de participation déposés (dans les délais), le pouvoir adjudicateur procède à la sélection de l'entreprise pour répondre à sa demande.

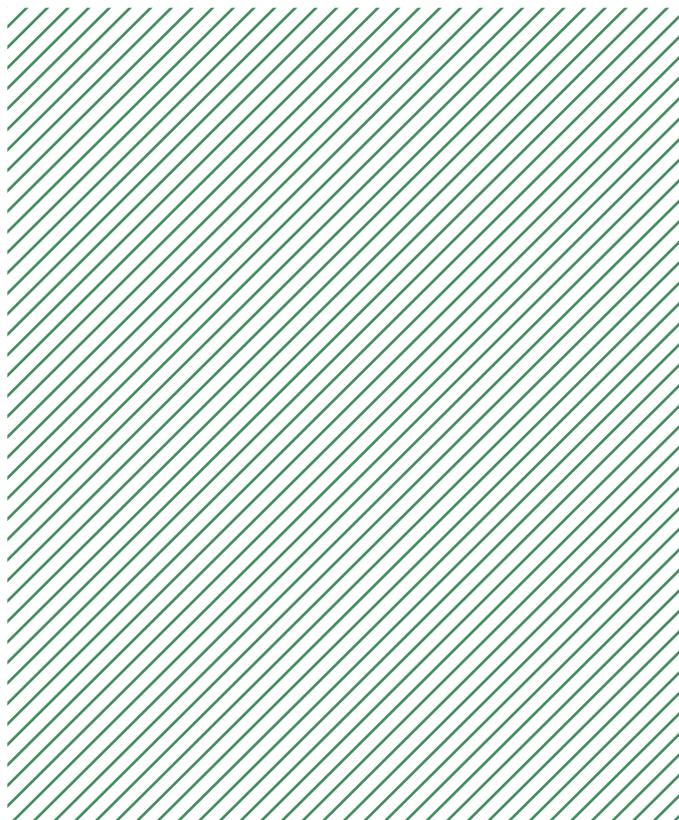
Il peut s'agir d'un critère de choix unique : le prix (achat de fourniture ou de services standardisés dont le produit est invariable ou peu susceptible de variation d'un vendeur à l'autre) ou le coût (prise en compte du cycle de vie).

Une sélection sur une pluralité de critères est aussi possible. Ces critères peuvent porter sur la qualité, les délais d'exécution ou autres...

## SEUILS ET DÉLAIS

En France, il existe deux seuils différents : le seuil de procédure et le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalable.

Le seuil de procédure est la valeur du marché à laquelle une procédure formalisée (appel d'offres, procédure avec négociation, dialogue compétitif) doit être engagée si elle dépend d'un seuil européen qui figure en annexe du Code de la Commande Publique. Ces seuils sont les suivants (source légifrance août 2021).



SEUILS DE PROCÉDURE FORMALISÉE - Montants hors taxe	
<b>POUVOIRS ADJUDICATEURS</b>	
Fournitures et Services:	
a) Autorités publiques centrales sauf dans le cas du c)	139 000 €
b) Autres pouvoirs adjudicateurs (collectivités et établissements publics de santé)	214 000 €
c) Fournitures des autorités publiques centrales dans le domaine de la défense pour des produits autres que ceux qui figurent à l'annexe 4 de l'appendice I de l'offre de l'Union Européenne au titre de l'accord sur les marchés publics (2)	214 000 €
Travaux	5 350 000 €
<b>ENTITÉS ADJUDICATRICES</b>	
Fournitures et services (acheteurs publics qui exercent une activité d'opérateur de réseaux)	428 000 €
Travaux	5 350 000 €
<b>MARCHÉS DE DÉFENSE OU DE SÉCURITÉ</b>	
Fournitures et services	428 000 €
Travaux	5 350 000 €

Les seuils de dispense publicité et de mise en concurrence préalable sont nombreux selon la nature des marchés. Pour ce qui est des travaux, ces seuils sont les suivants (sources BOAMP):

SEUILS DE PUBLICITÉ POUR LES MARCHÉS DE TRAVAUX - Montants hors taxe	
Montant hors taxe	Type de publicité
< 40 000 €	Pas de publicité obligatoire
De 40 000 € à 89 999,99 €	Publicité libre ou adaptée
De 90 000 € à 5 349 999,99 €	Publicité obligatoire au BOAMP ou dans un JAL
A partir de 5 350 000 €	Publicité obligatoire au BOAMP et au JOUE

Pour retrouver les différents seuils de procédure et de dispense de publicité et de mise en concurrence: <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/professionnels/seuils-procedure-seuils-publicite-marches-publics>

Les délais de la commande publique varient quant à eux selon la procédure. Pour la procédure d'appels d'offres, ils sont les suivants:

**Si l'appel d'offres est ouvert**, le délai minimal pour déposer sa candidature et son offre est de 35 jours à compter de l'envoi de l'avis de marché par l'organisme public (délai ramené à 30 jours si les offres sont ou peuvent être transmises par voie électronique).

**Si l'appel d'offres est restreint**, le délai minimal pour déposer sa candidature est généralement de 30 jours à compter de l'envoi de l'avis de marché par l'organisme public et le délai pour déposer son offre est généralement aussi de 30 jours à compter de la date d'envoi de l'invitation à soumissionner (25 jours si les offres sont transmises par voie électronique).

## PRATIQUES VERTUEUSES

Pour que la commande publique soit pleinement efficace, il faut que celle-ci se déroule dans le cadre de pratiques vertueuses. Celles-ci sont notamment le respect des procédures, des seuils, délais et des critères de sélection.

Il s'agit aussi plus largement de bien organiser les achats publics en anticipant, planifiant et en mettant en place des veilles.

L'adoption d'une démarche de prévention des risques de corruption peut parfois être nécessaire pour permettre aux différentes entités adjudicatrices et collectivités d'agir à long terme et sainement. Pour cela, consulter le rapport suivant, construit par la direction des achats de l'État et l'Agence française Anticorruption. [https://www.agence-francaise-anti-corruption.gouv.fr/files/files/Guide\\_maitrise\\_risque\\_corruption-Hyperlien.pdf](https://www.agence-francaise-anti-corruption.gouv.fr/files/files/Guide_maitrise_risque_corruption-Hyperlien.pdf)

