Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 73 (1993)
Heft: 2

Artikel: Dévolution des marchés publics au mieux disant
Autor: Devilder, Dominique
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-886491

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Dévolution des marchés publics au mieux disant

Dominique Devilder, Rapporteur de la Commission Fédérale des Marchés de la Fédération Nationale des Travaux Publics, Paris

Dans les marchés, publics ou privés, la recherche de la qualité est, ou doit être, un objectif tant du maître de l'ouvrage que de l'entrepreneur. Mais pour que la qualité préside à la réalisation d'un chantier, il est indispensable qu'elle soit prise en compte en amont : au stade de la passation du marché. Or, force est de constater que certains maîtres d'ouvrage, au moment de l'attribution du marché, privilégient le prix des prestations au détriment de leur qualité. Ils confondent le budget dont ils disposent pour réaliser l'ouvrage et le coût économique de celui-ci.

De telles pratiques peuvent avoir de graves conséquences :

- tant pour le maître de l'ouvrage : ouvrages ne correspondant pas aux prévisions initiales, malfaçons sources de contentieux, risque de surcoût en cours de marché qui, en définitive, rendront l'offre présumée la moins disante plus onéreuse qu'une offre concurrente plus élevée au départ ;
- que pour l'entrepreneur : car elles nuisent à la vérité des prix de dévolution des marchés publics qu'elles tirent artificiellement vers le bas ; elles incitent également certaines entreprises à faire des offres à des prix anormalement bas, inférieurs à leur coût et donc économiquement injustifiées et déloyales vis-à-vis de leurs collègues, ce qui, à terme, conduit à un appauvrissement généralisé des entreprises, à la disparition de certaines, les empêche d'investir, de rechercher, de prospecter, de former comme il conviendrait dans l'intérêt général.

Dans les marchés publics, le prix n'est pourtant pas le seul critère à prendre en considération au moment de l'attribution du marché depuis que l'appel d'offres a complété, dans les textes, et s'est substitué, dans la pratique, à l'adjudication.

La procédure d'appel d'offres impose en effet que les marchés publics soient attribués au « mieux disant » et non pas au « moins disant ».

Le code des Marchés Publics prévoit, ainsi, tant pour les marchés de l'Etat (art. 97) que pour ceux des collectivités locales (art. 300), que l'administration ou la commission choisit « librement l'offre qu'elle juge la plus intéressante, en tenant compte du prix des prestations, de leur coût d'utilisation, de leur valeur technique, des garanties professionnelles et financières présentées par chacun des candidats et du délai d'exécution ».

Constatant que les principes ainsi posés par le Code des Marchés Publics n'étaient, dans la majeure partie des cas, pas respectés, la Fédération Nationale des Travaux Publics a estimé nécessaire d'intervenir auprès des Pouvoirs Publics afin qu'un rappel solennel en soit effectué.

Tel est l'objet de la circulaire du 25 septembre 1991 reproduite en annexe signée conjointement par le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et par le ministre de l'Intérieur, et intitulée : « L'analyse des offres dans les marchés publics. Détermination de l'offre « la plus intéressante » dans les procédures de dévolution des marchés publics de travaux ».

Analyse de la circulaire du 25 septembre 1991

Les premiers paragraphes de la circulaire rappellent :

« *Le code des marchés publics détermine les règles de consultation des entreprises dans le cadre de la procédure d'appels d'offres* ».

Or des difficultés qui ont pu être constatées lors de la passation de marchés publics de travaux nous conduisent aujourd'hui à rappeler l'importance toute particulière que nous attachons à une application rigoureuse et ordonnée de ces dispositions pour cette catégorie de marchés.

En effet, trop souvent, sur les cinq critères énumérés aux articles 97 et 300 du code des marchés publics, seul le critère prix est, en fait, retenu comme critère de choix.

Il nous paraît essentiel de rappeler que la solution qui consiste à privilégier de manière exclusive le critère du prix et à choisir systématiquement l'offre la moins disante au détriment d'une étude complète des quatre autres critères prévus par les textes (coût d'utilisation, valeur technique du projet, garanties) ne peut être considérée comme conforme à l'esprit et à la lettre de la réglementation.

La circulaire procède ensuite à la définition de la notion d'offre « *la mieux disante* », « *la plus intéressante*», ou « *d'offre économiquement la plus avantageuse* ».

C'est celle :

- qui apporte la meilleure réponse économique, au sens global du terme, aux besoins exprimés par la collectivité publique,
- qui correspond au « *meilleur rapport qualité/prix* ».

Le texte rappelle que pour déterminer cette offre, le responsable du marché, qui est aussi responsable du meilleur usage des fonds publics, doit adopter une démarche claire et cohérente, notamment fondée sur :

1. la hiérarchisation des critères d'analyse des offres

Elle permet de refléter l'importance relative que le maître d'ouvrage leur accorde pour le marché concerné :

Exemple : pour une station d'épuration, on peut imaginer que le maître de l'ouvrage retienne :
1) la valeur technique du projet ;
2) le coût du fonctionnement global de ce projet.

La circulaire souligne la possibilité pour le maître d'ouvrage de déterminer une grille d'analyse qui, si elle est assez précise, peut permettre de donner une pondération chiffrée à ces critères.

2. L'information préalable de l'entrepreneur

Il est indispensable qu'au stade de l'appel à la concurrence dans le Règlement Particulier d'Appel d'Offres, figure :

- les critères que le maître de l'ouvrage retiendra pour analyser les offres (ceux des articles 97 et 300, obligatoires, plus les éventuels critères additionnels),
- la hiérarchie qu'il leur attribue et éventuellement la pondération (% en points).

3. L'analyse des offres par l'examen des critères

a. Critères du Code des Marchés Publics

1. Garanties professionnelles et financières :

- S'agissant des garanties professionnelles, les dossiers de référence des entreprises doivent permettre d'apprécier leur savoir-faire et les prestations déjà réalisées ; ils comporteront, par exemple :
  - La production de certificats.
  - L'identification professionnelle délivrée par la FNTP.
  - La liste des moyens en engins, matériels, effectifs, qualification du personnel, formation.
- Les garanties financières sont définies comme les données permettant d'apprécier la capacité de l'entreprise, notamment son aptitude à assumer le risque financier du marché (bilans ou extraits...).

2. Valeur technique de l'offre

Selon les indications du RPAO, l'entrepreneur devra fournir :

- des indications sur la provenance des matériaux,
- le programme d'exécution des ouvrages et la durée approximative de chaque phase,
- les mesures prévues pour l'hygiène et la sécurité,
- les mesures envisagées pour réduire les nuisances.

3. Délai d'exécution

Si le dossier de consultation prévoit que le délai est laissé à l'appréciation des entreprises dans la limite ou non d'un délai plafond, l'entrepreneur devra préciser ce délai qui sera examiné en tenant compte des garanties professionnelles des candidats, des moyens dont ils disposent et du prix proposé.

4. Coût d'utilisation

En cas de variante, il est nécessaire que le maître de l'ouvrage puisse apprécier non seulement le coût direct de la réalisation, mais aussi celui de l'exploitation, maintenance et durée de vie de l'ouvrage à réaliser. Le RPAO doit donc indiquer les pièces à fournir à cet effet.

5. Prix

C'est le montant de l'offre initiale ; l'analyse de la Commission d'appels d'offres doit porter sur :

- le montant total,
- les prix du détail estimatif ou des éléments de la décomposition du prix global et forfaitaire,
- la comparaison des offres présentées par les différentes entreprises,
- la comparaison des offres avec l'analyse de l'administration.

Ces différentes analyses ne peuvent s'effectuer sérieusement, précise la circulaire, que si le RPAO a prévu que soient fournis à l'appui des offres :

- des sous-détails de prix mettant en évidence le contenu des prix en indiquant les déboursés ou frais directs, les frais généraux, la marge pour risques et bénéfices,
- le cadre de la décomposition de prix forfaitaires ou du prix global et forfaitaire pour chaque ouvrage ou pour chaque nature d'ouvrage.

Il convient de souligner que le Cahier des Clauses Administratives Générales du 21 janvier 1976 prévoit en son art. 10.11 « contenu et caractère des prix » :

« les prix sont réputés comprendre toutes les dépenses résultant de l'exécution de travaux, y compris les frais généraux, impôts et taxes et assurent à l'entreprise une marge pour bénéfices. »

b. Autres critères fixés par le RPAO

Ces critères sont liés à la nature et à la destination de l'ouvrage à réaliser, on peut citer :

- les dispositions que les entreprises comptent adopter en matière de qualité,
- la propreté des chantiers en site urbain,
- les « partis-pris » esthétiques proposés.

Tels sont les éléments qui, conformément au Code des Marchés Publics doivent permettre de déterminer l'offre la plus intéressante et, partant, la prise en compte de la qualité au niveau de la procédure d'appel d'offres. Cette circulaire est donc importante : même si elle ne constitue qu'un rappel des principes figurant dans le Code des Marchés Publics, ce rappel était devenu indispensable alors que certains, parfois même dans les commissions d'appel d'offres, faisaient du prix le seul critère d'attribution des marchés. ■

Texte de la circulaire du 25 septembre 1991, émanant conjointement du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget et du Ministère de l'Intérieur et adressée à

« Mesdames et Messieurs les Préfets ».

Objet : L'analyse des offres dans les marchés publics. Détermination de l'offre « la plus intéressante » dans les procédures de dévolution des marchés publics de travaux.

Le code des marchés publics détermine les règles de consultation des entreprises dans le cadre de la procédure d'appel d'offres et fixe les critères d'analyse et de jugement des offres. Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des marchés publics, quelle que soit leur nature (fournitrues, travaux, informatique, prestations de services, études autres que maîtrise d'œuvre...) passés dans le cadre de la procédure d'appel d'offres.

Or, des difficultés qui ont pu être constatées lors de la passation de marchés publics de travaux nous conduisent aujourd'hui à rappeler l'importance toute particulière que nous attachons à une application rigoureuse et ordonnée de ces dispositions pour cette catégorie de marchés.

En effet, trop souvent, sur les cinq critères énumérés aux articles 97 et 300 du code des marchés publics, seul le critère du prix est, en fait, retenu comme critère de choix.

Il nous paraît essentiel de rappeler que la solution qui consiste à privilégier de manière exclusive le critère du prix et à choisir systématiquement l'offre la moins disante au détriment d'une étude complète des quatre autres critères prévus par les textes (coût d'utilisation, valeur technique du projet, garanties professionnelles et financières des candidats, délais d'exécution) ne peut être considérée comme conforme à l'esprit et à la lettre de la réglementation. Une telle pratique ramène, dans les faits, la procédure d'appel d'offres à l'adjudication. Elle risque de conduire par ailleurs, fréquemment, à des dépassements ultérieurs par rapport au marché initial. De surcroît, en limitant à ce seul critère le choix du maître d'ouvrage, elle peut faciliter d'éventuelles ententes des fournisseurs.

L'offre la plus intéressante au sens des articles 97 et 300 du code des marchés publics est celle qui apporte la meilleure réponse économique, au sens global du terme, aux besoins exprimés par la collectivité publique. Pour déterminer cette offre, la personne responsable du marché qui est aussi responsable du meilleur usage des fonds publics, doit adopter tout au long de la procédure une démarche claire et cohérente. Cette démarche se fonde notamment sur la hiérarchisation des critères d'analyse des offres (lesquels ne se limitent d'ailleurs pas nécessairement aux cinq énoncés ci-dessus et peuvent comprendre de surcroît des critères spécifiques), l'information préalable qui doit en être donnée aux entreprises par le Règlement Particulier d'Appel d'Offres (RPAO), et enfin l'examen de tous les critères annoncés dans un ordre cohérent avec les priorités affichées dans le RPAO...

Vous voudrez bien veiller à ce que les services de l'Etat placés sous votre autorité se conforment strictement à cette démarche.

Vous rappellerez aux collectivités locales qu'elles doivent également s'y astreindre, dans le souci permanent de la meilleure utilisation des deniers de leurs contribuables.

Vous voudrez bien rendre compte, par l'intermédiaire de la Commission Centrale des Marchés et de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, des conditions dans lesquelles aura été mise en œuvre la présente circulaire.

Vous adresserez un double de ces correspondances à la Direction des Collectivités locales lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public local sera concerné.

Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Economie,
des Finances et du Budget,
Pierre BEREGOVOY

Le Ministre de l'Intérieur

***

ANNEXE :

Circulaire relative à l'analyse des offres dans les marchés publics. Détermination de l'offre « la plus intéressante » dans les procédures de dévolution des marchés publics de travaux.

« Les critères de jugement des offres et leur prise en compte. »

Conformément aux dispositions de la présente circulaire, pour dégager l'offre « la plus intéressante » à l'issue d'une consultation sur appel d'offres, le maître de l'ouvrage fonde sa démarche sur les trois éléments indissociables suivants :

- le choix du mode de consultation :

Ce choix doit tenir compte des objectifs poursuivis par le maître d'ouvrage et de la nature particulière des travaux à réaliser. Il doit donc s'opérer dans le cadre de chaque marché et permettre aux entreprises de répondre le mieux aux spécifications techniques, administratives ou financières définies dans le cadre de la consultation.

- la hiérarchisation des critères :

Ce classement doit refléter l'importance relative que le maître d'ouvrage leur accorde pour le marché concerné ; à titre d'exemple, il est loisible dans le cas de la réalisation d'une station d'épuration, de classer immédiatement après la valeur technique du projet, le coût de fonctionnement global de ce projet.

Si l'on a pu, le cas échéant, déterminer une grille d'analyse suffisamment précise, il est possible de donner à ces critères une pondération chiffrée.

Comme l'indique la circulaire, le RPAO doit en tout cas indiquer dans son article relatif au jugement des offres, les critères que le maître d'ouvrage retiendra pour procéder à l'analyse des offres et la hiérarchie de chacun d'entre eux : dans certains cas il pourra même indiquer soit sous forme de pourcentages soit sous forme de points, la pondération relative de chacun d'eux.

- l'analyse des offres :

Il est nécessaire de procéder à l'examen de chacune des offres en tenant compte des critères énoncés par le Code des Marchés Publics aux articles 97 et 300 et éventuellement des critères additionnels que le maître d'ouvrage aura spécifiés dans l'avis et au Règlement Particulier d'Appel d'Offres (RPAO).

1 - Les critères du Code des Marchés Publics sont les suivants :

a) Les garanties professionnelles et financières : les dossiers de

références de chacune des entreprises doivent permettre d'apprécier leur savoir-faire et les prestations déjà réalisées ;

- indications et production de certificats de qualification, ou d'identification ; il est rappelé que de tels certificats ne constituant pas un agrément administratif, leur production ne saurait avoir un caractère exclusif pour accéder à un marché public ;
- production de références quantitatives et qualitatives (attestations délivrées par les maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvres...) ;
- les moyens de l'entreprise : les matériels et engins dont dispose l'entreprise, les effectifs et la qualification de ses personnels ;
- les garanties financières de l'entreprise : indication de données permettant d'apprécier la capacité financière de l'entreprise notamment son aptitude à assumer le risque financier du marché (présentation de bilans ou d'extraits de bilans, déclaration contenant le chiffre d'affaires global et le chiffre d'affaires travaux de l'entreprise au cours des trois derniers exercices...).

Ce critère relatif aux garanties professionnelles et financières doit donc être étudié avec la plus grande attention :

- pour les appels d'offres restreints à l'issue de l'appel public de candidatures, afin de dresser la liste des entreprises admises à remettre une offre ;
- pour les appels d'offres ouverts, lors de l'analyse de l'offre présentée par chacun des candidats.

b) Valeur technique de l'offre : selon les indications portées dans le RPAO, l'entrepreneur devra fournir à l'appui de son offre :

- des indications sur la provenance des matériaux ;
- un programme d'exécution des ouvrages et la durée approximative de chaque phase ;
- l'indication des procédés d'exécution envisagés et les moyens qui seront utilisés ;
- les mesures prévues pour assurer l'hygiène et la sécurité sur le chantier ;
- les mesures prises pour la réduction des nuisances (exemple : propreté du chantier en site urbain : type des palissades, fréquence de nettoyage des engins...).

Le critère joue dans le cadre de l'appel d'offres sans variantes dans la mesure où le dossier de consultation laisse à l'entreprise le soin de préciser certains éléments sans pour autant modifier les caractéristiques techniques de l'ouvrage.

Dans le cas de l'appel d'offres avec variante, ce critère permet d'apprécier outre la valeur technique de la variante proposée, celle de la solution de base, l'analyse de la variante portera essentiellement sur les caractéristiques techniques qui lui sont propres.

c) Délai d'exécution : lorsque le dossier de consultation des entreprises prévoit que le délai d'exécution est laissé à l'appréciation des entreprises dans la limite ou non d'un délai plafond déterminé, la crédibilité du délai proposé devra tenir compte des garanties professionnelles des entrepreneurs candidats, des moyens dont ils disposent pour réaliser les travaux et du prix qu'ils proposent en conséquence.

d) Coût d'utilisation : lorsque le dossier de consultation offre la possibilité pour l'entreprise de proposer à l'appui de son offre des variantes, il est important pour le maître de l'ouvrage d'apprécier, outre le coût direct de la réalisation, celui de l'exploitation, de la maintenance, et de la durée de vie de l'ouvrage à réaliser.

Le RPAO indiquera donc la nature des pièces que l'entreprise devra joindre à l'appui de son offre afin de permettre au maître de l'ouvrage d'apprécier le coût global du projet et de s'assurer qu'un ouvrage proposé à un prix intéressant au premier abord, n'induira pas des coûts d'exploitation ou d'entretien trop élevés.

e) Prix : il s'agit du montant de l'offre initiale.

Son analyse doit porter sur le montant total de celle-ci, mais également sur chacun des prix du détail estimatif ou des éléments de la décomposition du prix global et forfaitaire, afin d'évaluer le contenu de l'offre proposée et de déceler éventuellement le caractère anormal de certains prix composant cette offre et pouvant par exemple entraîner un dépassement du coût final de l'ouvrage.

Son analyse doit également porter sur la comparaison des offres présentées par les différentes entreprises pour apprécier les écarts de chacunes d'entre elles et d'en déterminer les causes.

Enfin l'analyse des offres doit être comparée à l'estimation de l'administration.

Ces différentes analyses ne peuvent s'effectuer sérieusement, notamment au niveau des prix, que si le RPAO a prévu que soient fournis à l'appui des offres :

- des sous-détails de prix mettant en évidence le contenu de ces prix en indiquant :
  - les déboursés ou frais directs, décomposés en dépenses de salaires et indemnités de personnel, charges salariales, dépenses de matériaux et de matières consommables, dépenses de matériel ;
  - les frais généraux : d'une part, les impôts et taxes autres que la TVA ; d'autre part, exprimés par des pourcentages, les déboursés définis ci-dessus ;
  - la marge pour risques et bénéfices, exprimés par un pourcentage de l'ensemble des deux postes précédents.
- le cadre de la décomposition de prix forfaitaires ou du prix global et forfaitaire pour chaque nature d'ouvrage ou pour chaque ouvrage, en indiquant la quantité à effectuer et le prix unitaire correspondant.

2 - Les autres critères fixés par le RPAO

Ces critères, directement liés à la nature et à la destination de l'ouvrage à réaliser ne peuvent faire l'objet d'une liste exhaustive.

Toutefois on peut citer, à titre d'exemple :

- les dispositions que l'entreprise se propose d'adopter dans le domaine de la qualité (production de son manuel qualité..., recommandation T1.91...) ;
- les mesures prises pour assurer la propreté des chantiers en milieu urbain (recommandation t1.90...) ;
- les « partis-pris » esthétiques qu'elle propose dans le cadre de la réalisation de l'ouvrage...

L'intérêt relatif que présente chacun de ces critères doit cependant être déterminé par le maître de l'ouvrage pour chaque marché et être cohérent à la fois avec :

- le choix du mode de consultation ;
- la hiérarchisation des critères d'analyse des offres et l'information préalable des entreprises :

Les entreprises ainsi informées seront à même de faire leurs études de prix en tenant compte des exigences liées à l'ouvrage ; les pièces fournies à l'appui de leur offre devraient faciliter l'analyse et le choix de l'offre la mieux disante.