

DIRECTION
DE LA
COMPTABILITE PUBLIQUE

BUREAUX C 3 - D 4 - SE 1

Numéros dans les séries spéciales :
2432 TM — 883 TOM — 319 BA

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n°	du
n°	du
n°	du
n°	du

Cette instruction a été abrogée par l'instruction

n°	du
----------	----------

ACTION SUR LES PRIX DES MARCHES PUBLICS DE L'ETAT
ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX
A CARACTERE ADMINISTRATIF

DOCUMENTS A ANNOTER

Instruction CD-323 du 21 janvier 1971.
Instruction n° 72-85 - B 1 du 21 juin 1972.

Les comptables voudront bien trouver en annexe, pour en faire application en ce qui les concerne, deux circulaires du 24 janvier 1973, relatives à l'action sur les prix des marchés publics nationaux à caractère administratif, et adressées :

- l'une, par le Premier Ministre et le Ministre de l'Economie et des Finances, aux Ministres et Secrétaires d'Etat, qui abroge une série de dispositions réglementaires prises antérieurement en la matière ;
- l'autre, par le Ministre de l'Economie et des Finances aux Ministres et Secrétaires d'Etat, qui, en remplaçant les textes ainsi abrogés, rappelle les méthodes usuelles d'analyse des prix et expose les modalités de saisine de la section des prix de la Commission centrale des marchés et les suites que comporte cette saisine.

A cet égard, l'attention est spécialement appelée sur les points suivants :

En leur qualité de contrôleurs financiers locaux, les Trésoriers-Payeurs Généraux sont habilités à provoquer la saisine de la section des prix lorsque, comme l'indique l'article 7 du Code des Marchés publics, un projet de marchés soumis à leur visa comporte des prix anormalement élevés par rapport à ceux pratiqués ou aux besoins à satisfaire.

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

RGP	PGT	TPG	DOM	IP	DS	TGE	SIA	TPC-RF	P	TOM
PRO	EAM	CPE	TAC	PGA	UGAP	PA	BA	EPA	EPSC	

DIFFUSIONS
GT HM
19 7

INSTRUCTION
N° 73-29 - B 1
du
21 fév. 1973.

Les modalités de la saisine diffèrent toutefois selon que le projet en cause peut ou non faire l'objet d'un examen par une commission spécialisée des marchés.

— Dans le premier cas, la saisine peut être demandée directement par le contrôleur financier. Dans un souci de coordination, les Trésoriers-Payeurs Généraux, s'ils jugent souhaitable de soumettre un projet de marchés à l'avis de la section des prix, en feront la proposition au contrôleur financier central, membre de droit de la commission spécialisée des marchés compétente pour examiner l'affaire. Cette proposition figurera dans l'avis qu'aux termes de l'instruction du 21 janvier 1971, le contrôleur financier local doit adresser au contrôleur financier central lorsqu'un projet est appelé à être examiné par une des commissions spécialisées créées par le décret n° 72-199 du 13 mars 1972 en remplacement des commissions ministérielles des marchés.

Une copie de cet avis sera transmise simultanément à la Direction, sous le timbre du Bureau C 3 (1).

— Dans le second cas, le contrôleur financier ne peut saisir directement la section des prix ; si l'examen du projet de marché lui paraît justifier une telle mesure, il lui appartient alors d'adresser au Secrétaire général de la Commission centrale des marchés, sous couvert du Bureau C 3 de la Direction, un rapport, accompagné de toutes pièces justificatives utiles, aux fins de saisine de la section.

Au demeurant, la mise en œuvre de cette procédure devant revêtir, quelle que soit l'hypothèse envisagée, un caractère tout à fait exceptionnel, il est vivement recommandé aux Trésoriers-Payeurs Généraux de n'envisager la saisine de la section des prix que comme un ultime recours et d'agir, en la circonstance, en plein accord avec le représentant local du Directeur général du commerce intérieur et des prix.

La proposition de saisine de la section des prix, comme cette saisine elle-même, fait obstacle à la conclusion du marché. Cette dernière se trouve donc alors différée soit jusqu'à notification à la personne responsable du marché par le Secrétaire général de la Commission centrale des marchés de sa décision de ne pas saisir la section des prix, soit, dans le cas contraire, jusqu'à notification au Ministre intéressé de l'avis de la section des prix approuvé par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux ou les Agents comptables seront avisés par le Secrétaire général de la Commission centrale des marchés, sous couvert de la Direction :

- des propositions de saisine de la section des prix et de la suite donnée ;
- des cas de saisine ;
- des avis de la section des prix.

Les difficultés que pourrait susciter l'application de la présente instruction devront être signalées à la Direction de la Comptabilité publique sous le timbre du Bureau C 3.

Pour le Directeur de la Comptabilité Publique
et par délégation du Ministre :

Le Chef de Service,

PIERRE LADURÉ.

(1) Il est rappelé à cette occasion que la Direction étant maintenant représentée au sein de chaque commission spécialisée des marchés, les Trésoriers-Payeurs Généraux doivent, conformément à l'instruction susvisée du 21 juin 1972, VI, adresser au bureau C 3, de manière systématique, copie des avis qu'ils émettent à l'intention des contrôleurs financiers centraux, sur les projets de marchés pouvant être examinés par une commission spécialisée.

LE PREMIER MINISTRE

ANNEXE N° 1

N° 1.135/SG

INSTRUCTION
N° 73-29 - B 1
du
21 fév. 1973.

Paris, le 24 janvier 1973.

LE PREMIER MINISTRE
ET LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
à
MESSIEURS LES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ETAT

OBJET : Action sur les prix des marchés publics de l'Etat et des établissements publics nationaux à caractère administratif.

A l'occasion de la mise en place des commissions spécialisées des marchés pour les marchés de l'Etat et des établissements publics nationaux à caractère administratif, il nous a paru utile d'adapter et de reprendre dans un document unique, les textes concernant l'action sur les prix des marchés publics de l'Etat et les modalités de saisine de la section des prix de la Commission centrale des marchés.

Les textes concernés sont les directives du Premier Ministre à MM. les Ministres et Secrétaires d'Etat, relatives à l'action sur les prix des marchés publics :

N° 11.525/SG du 14 septembre 1963 ;

N° 15.540/SG du 3 décembre 1963 ;

N° 15.707/SG du 2 août 1968 ;

et les circulaires d'application :

- du 23 décembre 1959 du Secrétaire d'Etat aux Finances à MM. les Contrôleurs financiers, MM. les Chefs de mission de contrôle, MM. les Contrôleurs d'Etat, relative au fonctionnement de la section des prix de la Commission centrale des marchés ;
- du 18 février 1965 du Président du comité de coordination de la Commission centrale des marchés à MM. les présidents des commissions consultatives des marchés près les ministères et des commissions des marchés des entreprises nationales, relative à la saisine de la section des prix de la Commission centrale des marchés ;
- du 16 septembre 1968 du Ministre de l'Economie et des Finances à MM. les Ministres et Secrétaires d'Etat, relative aux prix des marchés et à la saisine de la section des prix de la Commission centrale des marchés.

Tous ces textes sont abrogés, pour ce qui concerne les marchés de l'Etat et des établissements publics nationaux à caractère administratif. Ils seront remplacés par une circulaire du Ministre de l'Economie et des Finances qui rappellera les méthodes usuelles d'analyse des prix et indiquera les modalités de saisine de la section des prix de la Commission centrale des marchés et les suites qu'elle comporte.

Pour le Premier Ministre
et par délégation :

Le Secrétaire général du Gouvernement,
J. DONNEDIEU DE VABRES.

Pour le Ministre de l'Economie
et des Finances et par délégation :

Le Directeur du Cabinet,
JACQUES CALVET.

N° 1.136/SG

Paris, le 24 janvier 1973.

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

à

MESSIEURS LES MINISTRES ET SECRÉTAIRE D'ÉTAT

OBJET : Action sur les prix des marchés publics de l'État et des établissements publics nationaux à caractère administratif.

L'action générale des Pouvoirs publics sur les prix trouve notamment son application dans le domaine des achats publics dont l'importance dans certains secteurs de l'économie nationale est évidente.

La présente circulaire concerne les marchés de l'État et des établissements publics nationaux à caractère administratif. Dans le cadre de la mise en place des commissions spécialisées des marchés, il m'a paru utile de rassembler dans un document unique les méthodes usuelles d'analyse des prix et de préciser les modalités de saisine de la section des prix de la Commission centrale des marchés et les suites de cette saisine.

I. — ANALYSE ET APPRÉCIATION DES PRIX D'UN PROJET DE MARCHÉ

Pour tout projet de marché, l'analyse des prix proposés par les fournisseurs est une obligation normale de l'acheteur. Ce dernier est tenu de relater de façon explicite dans les rapports prévus par l'article 203 du Code des marchés publics les efforts faits en vue d'obtenir les conditions les plus avantageuses. Lorsqu'il est proposé de passer un marché de gré à gré, le rapport doit, en particulier, justifier le prix retenu (art. 204 du Code).

A cet égard, il existe deux méthodes d'appréciation du prix d'un projet de marché.

A. — *Méthode de comparaison avec des prix antérieurs.*

La recherche de références antérieures est une obligation absolue, elle permet notamment aux services de juger la vivacité de la concurrence ou de déceler les tendances inflationnistes.

Cette méthode suppose que le niveau du prix adopté comme référence puisse lui-même être considéré comme juste. Il importe donc que l'acheteur s'attache à la critique du prix de référence d'une part lorsque des fournisseurs bénéficient d'un monopole ou que des groupes de fournisseurs pratiquent des actions concertées, d'autre part lorsqu'en sens inverse le prix de référence est, pour des motifs conjoncturels, anormalement bas. Cette critique est notamment possible lorsque des enquêtes technico-comptables ont été effectuées pour des marchés antérieurs comportant des clauses relatives à la détermination du prix de revient et en particulier la référence à l'article 223 du Code des marchés publics ou à l'article 54 de la loi de finances pour l'année 1963 dont les conditions d'application ont été précisées par la circulaire du 15 octobre 1964 (*Journal officiel* du 31 octobre 1964).

Les bases de comparaison avec le prix de référence, supposé juste, doivent être aussi homogènes que possible. Lorsque les prestations à comparer sont de même nature sans être identiques, il convient :

- soit de se rapporter à une unité significative : mètre carré de plancher, kilogramme de charpente métallique, kilowatt de puissance, mètre cube de capacité, taux horaires, etc., compte tenu éventuellement de coefficients correcteurs (volume de la commande, place dans la série, cadence et délai d'exécution, etc.) ;
- soit de comparer les rabais proposés sur des séries de prix, des mercuriales, barèmes, prix de catalogues, etc., aux rabais antérieurement obtenus par rapport aux mêmes bases ;
- soit enfin d'évaluer le coût des modifications apportées, en plus ou en moins, à la prestation de référence.

Une comparaison effectuée sur une certaine durée doit toujours partir de l'hypothèse que les conditions économiques générales, ainsi que celles qui sont propres à la prestation, ne sont pas immuables. En effet, les coûts de production et les prix de vente évoluent en fonction des facteurs monétaires, techniques, fiscaux, concurrentiels, etc. Pour en tenir compte, il y a lieu de transposer le prix de référence en recherchant de quelle façon il a vraisemblablement évolué sous l'influence de chacun de ces facteurs.

Ma circulaire en date du 14 septembre 1972 a précisé la méthode pour apporter à la mise à jour par utilisation d'une formule paramétrique — procédé couramment mais improprement appelé « actualisation » — la correction nécessaire pour que la comparaison du nouveau prix avec les prix antérieurs puisse être valablement retenue sous les réserves indiquées. La circulaire recommande également pour les prestations successives de se référer à l'évolution des prix pendant l'ensemble de la période passée, cette évolution étant appréciée au regard des variations de l'indice des prix de la production intérieure brute.

B. — Méthode de comparaison avec des prix contemporains.

Cette comparaison peut tout d'abord porter sur les prix ou les remises couramment obtenus par les acheteurs privés, lorsqu'il s'agit de prestations qui ne sont pas propres aux administrations : logements, véhicules, denrées alimentaires, combustibles, etc. Toutefois les renseignements recueillis à cet égard doivent être exploités avec circonspection car les prix obtenus par les acheteurs publics sont influencés par certains facteurs propres aux commandes publiques.

Une comparaison plus significative et plus commode porte sur les prix récemment obtenus pour des prestations de même nature par d'autres acheteurs publics. Elle est plus significative parce que les méthodes d'achat et de règlement, les documents contractuels, les spécifications techniques, etc. des différents services présentent de nombreux points communs. Elle est plus commode parce que les sources d'information sont plus facilement accessibles, que ce soit par des contacts directs entre acheteurs ou par l'intermédiaire des administrations spécialisées.

Il est rappelé que les services doivent s'efforcer, dans toute la mesure de leurs possibilités, de recueillir des informations sur les prix couramment pratiqués à l'étranger, notamment dans les pays membres du Marché commun et plus particulièrement sur ceux obtenus par les administrations et établissements publics homologues.

La connaissance de prix courants contemporains procure aux services une excellente base d'appréciation et de négociation, de telle sorte qu'il ne devrait pas y avoir, pour des commandes comparables, des distorsions notables entre les prix consentis aux différentes administrations.

II. — LES CAS D'INTERVENTION DE LA SECTION
DES PRIX DE LA COMMISSION CENTRALE DES MARCHÉS

La section des prix ne doit en aucune manière se substituer aux services acheteurs ou aux autorités de contrôle. Elle a pour rôle d'aider, le cas échéant, les services acheteurs à obtenir de meilleures conditions de la part de leurs fournisseurs. Elle ne doit donc être saisie que lorsque ces services ont mis en œuvre, éventuellement après observations des autorités de contrôle, tous les autres moyens permettant d'aboutir à un juste prix.

Les chefs de saisine prévus par l'article 7 du Code des marchés publics sont les suivants :

- problèmes au regard de la réglementation des prix ;
- prix anormalement élevés par rapport à ceux pratiqués ou aux besoins à satisfaire.

A. — *Problèmes au regard de la réglementation des prix.*

Ce cas concerne les projets de marchés pour lesquels, indépendamment de toute appréciation sur le montant des prix, ceux-ci excèdent les limites résultant de l'application de la réglementation des prix. Il peut principalement se présenter dans les périodes où ladite réglementation impose, sur le plan général, de strictes limitations (par exemple : blocage au niveau atteint à une date déterminée).

Lorsque le régime est moins astreignant, des problèmes de cette nature sont néanmoins susceptibles de se poser à l'égard des produits et services pour lesquels la réglementation soit définit le mode de calcul des prix limites ou les conditions de révision (principalement pour les produits spéciaux fabriqués sur devis ou de fabrication répétée), soit institue des modalités de concertation ayant pour but de maintenir dans certaines limites l'évolution des prix (accords de programmation ou conventions).

Toutes précisions pourraient être fournies par la Direction générale du commerce intérieur et des prix sur les règles applicables aux prix des prestations faisant l'objet des marchés pour lesquels une telle question viendrait à être soulevée.

B. — *Problèmes de prix anormalement élevés.*

a) Le prix anormalement élevé résulte de la position de force du fournisseur.

Cette hypothèse se réalise en particulier :

- dans le cas où un fournisseur abuse de sa position de titulaire déjà en place ou de son monopole technique ou commercial ;
- dans le cas où l'action concertée d'un groupe de fournisseurs a pour conséquence le maintien, évident ou présumé, de niveaux de prix élevés ;
- lorsque la concurrence joue dans une ambiance de tension.

L'anomalie du prix peut se manifester alors par :

- l'« actualisation » pure et simple d'un prix de référence vieux de plusieurs années, ou un rabais jugé insuffisant sur ce prix « actualisé » ;
- un niveau des prix nationaux nettement supérieur au niveau des prix étrangers ;
- des majorations de prix brutales après mise en liberté ;
- l'application de marges commerciales brutes hors de proportion avec les services rendus, notamment dans le cas des importateurs concessionnaires exclusifs ;

- des propositions de rabais jugées insuffisantes, dans le cas d'octroi au titulaire d'un marché en cours d'exécution de commandes supplémentaires non prévues initialement.

Lorsque, dans de telles éventualités, le service se heurte à une intransigeance évidente, la section des prix peut être saisie soit par le service, soit par l'une des autorités visées dans la présente circulaire.

- b) Le prix anormalement élevé résulte de méthodes d'achat défectueuses.

Il peut s'agir ici :

- d'exigences inhabituelles ou trop rigoureuses de la part de l'utilisateur ;
- de la dispersion ou de la mauvaise organisation des commandes ;
- de la passation des marchés dans des conditions de temps inopportunes (époque de lancement de la consultation, délai de remise des offres, délais et cadence d'exécution).

Les autorités de contrôle doivent examiner ces anomalies et rechercher à y remédier en suggérant :

- la référence à des spécifications techniques courantes, et en particulier à celles qui résultent des décisions des groupes permanents d'étude des marchés ;
- la recherche de prestations de substitution ;
- l'emploi des méthodes d'allotissement et de regroupement, des tranches conditionnelles, des marchés à commandes ou de clientèle ;
- le recours à une nouvelle procédure de consultation en vue de faciliter ou d'élargir la concurrence ;
- l'aménagement des délais d'exécution de la commande.

En cas d'échec dans la mise en place des remèdes mentionnés ci-dessus, la saisine de la section des prix permet d'exercer un recours contre le service acheteur ou l'utilisateur des prestations en cause.

III. — MODALITÉS DE SAISINE DE LA SECTION DES PRIX

Il est nécessaire de définir à nouveau les modalités de saisine, compte tenu des dispositions de la réforme du contrôle *a priori* des marchés de l'Etat instituée par le décret n° 72-198 du 13 mars 1972.

A. — *Cas des affaires pouvant faire l'objet d'un examen par une commission spécialisée des marchés.*

Les affaires visées sont les affaires transmises aux commissions spécialisées des marchés pour un examen sélectif ou systématique et plus généralement celles mentionnées aux articles 212 à 214 du Code des marchés publics.

Il est souhaitable que, chaque fois que la réglementation en donne la possibilité, les projets de marchés dont la section des prix est susceptible d'être saisie soient d'abord examinés par la commission spécialisée compétente. Le plus souvent en effet, les problèmes de prix peuvent être réglés au niveau de la commission par la recommandation au service acheteur de reprendre les négociations ou par la formulation de réserves.

Il peut cependant apparaître nécessaire de saisir la section des prix. La saisine peut alors être demandée par la commission, par son président, la personne responsable du marché ou son représentant, le contrôleur financier ou son représentant, le Directeur général du commerce intérieur et des prix ou son représentant, le Secrétaire général de la Commission centrale des marchés ou son représentant.

La conclusion du marché est alors différée jusqu'à notification de l'avis de la section des prix au ministre intéressé.

B. — *Cas des affaires ne pouvant faire l'objet d'un examen par une commission.*

Les affaires concernées sont des projets de marchés dont l'examen par une commission n'est pas prévu et qui posent, en matière de prix, un problème au regard de l'article 7 du Code des marchés publics. Elles sont soumises au Secrétaire général de la Commission centrale des marchés à l'initiative de la personne responsable du marché concerné ou de son représentant ou sur requête du contrôleur financier auprès de l'ordonnateur principal ou secondaire ou, le cas échéant, du préfet appelé à en connaître. Les représentants locaux de la Direction générale du commerce intérieur et des prix sont également habilités, en utilisant la voie hiérarchique de leur direction générale, à soumettre de tels projets de marchés au Secrétaire général de la Commission centrale des marchés.

Le Secrétaire général décide alors en liaison avec le Directeur général du commerce intérieur et des prix de saisir, si nécessaire, la section des prix. Il informe par écrit de sa décision la personne responsable du marché.

La conclusion du marché est différée jusqu'à cette décision si le marché n'est pas soumis à la section des prix et jusqu'à la notification au Ministre intéressé de l'avis de la section des prix si celle-ci est saisie.

IV. — NATURE DE L'AVIS DONNÉ PAR LA SECTION DES PRIX ET SUITE DONNÉE A CET AVIS

L'avis de la section des prix porte non seulement sur les niveaux des prix jugés anormalement élevés mais également sur les facteurs qui ont concouru à leur formation : procédure adoptée par le service acheteur, délais et cadence d'exécution, mise en jeu de la concurrence, existence de monopoles ou d'actions concertées, absence de marchés préalables de définition ou d'étude, spécifications techniques, etc.

L'avis de la section des prix m'est soumis pour approbation. Conformément à l'article 9 du Code des marchés publics, l'avis une fois approuvé par mes soins est notifié par le Secrétaire général de la Commission centrale des marchés à l'autorité intéressée, en principe dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande de saisine.

Dès son approbation, l'avis devient exécutoire pour la personne responsable du marché.

Les autorités intéressées font connaître à la Commission centrale des marchés (section des prix) la suite donnée au marché, tant en ce qui concerne les prix que les autres points de son avis.

V. — MODALITÉS DE SAISINE « A POSTERIORI » DE LA SECTION DES PRIX

Dans les cas exceptionnels où il ne paraîtrait pas opportun de retarder la procédure de passation d'un marché par la saisine de la section des prix, il n'y aurait que des avantages à ce que la section des prix soit saisie *a posteriori*, pour autant que l'affaire évoquée puisse servir d'exemple permettant d'éviter le renouvellement des erreurs constatées.

L'avis de la section des prix est notifié directement à l'autorité intéressée en application de l'article 16 du Code des marchés publics.

Le marché examiné étant déjà notifié, il n'y a pas de suite en ce qui le concerne.

Le Ministre de l'Economie et des Finances,
V. GISCARD D'ESTAING.