

# Guide pour l'établissement et la mise en œuvre d'accords- cadres

© 2021

Banque mondiale 1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Téléphone : 202-473-1000  
Internet : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### **Avertissement**

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale. Les observations, les interprétations et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des pays que ceux-ci représentent. **Ce Guide ne remplace pas les conditions stipulées dans le Règlement de passation des marchés de la Banque mondiale pour les emprunteurs sollicitant des financements pour des projets d'investissement ni les autres directives y afférentes.** ([www.worldbank.org/procurement](http://www.worldbank.org/procurement)).

### **Droits et autorisations**

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. La Banque mondiale encourageant la diffusion des connaissances, la reproduction de cette publication est autorisée, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, à condition d'en mentionner dûment la source. Pour tout renseignement sur les droits et licences, s'adresser au Service des publications de la Banque mondiale :

Office of the Publisher  
The World Bank 1818 H Street NW  
Washington, DC 20433 USA  
Télécopie : 202-522-2422  
Adresse électronique : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

GUIDE  
POUR  
L'ÉTABLISSEMENT ET LA  
MISE EN ŒUVRE  
D'ACCORDS-CADRES

# REMERCIEMENTS

Le présent guide a été établi par une équipe dirigée par Shanker Lal, spécialiste principal de la passation de marché à la Banque mondiale et chef d'équipe, avec le généreux concours de Caroline Nicholas, responsable de la section d'assistance technique et juriste senior, Division du droit commercial international (Secrétariat de la CNUDCI), Bureau des affaires juridiques des Nations Unies. Gian Luigi Albano, chef de division à Consip S.p.A. et professeur adjoint en économie au département Économie et finance de l'université LUISS en Italie, a apporté un soutien et des conseils précieux pour l'établissement de ce guide.

Le guide a été établi sous la supervision générale d'Elmas Arisoy, responsable accrédité des passations de marché (Asie du Sud) et Vinay Sharma, directeur (passation des marchés), Banque mondiale. Les observations et contributions faites aux différents stades d'établissement du guide par les membres suivants des services de la Banque mondiale sont vivement appréciées : Felipe Goya (chef de service au Pôle), Chris Browne (spécialiste principal de la passation de marché), Shaun Moss (spécialiste principal de la passation de marché), S.M. Quamrul Hasan (spécialiste principal de la passation de marché), Jurgen Rene Blum (spécialiste senior du secteur public), Anjani Kumar (spécialiste senior de la passation de marché), Demelash Demssie (spécialiste senior de la passation de marché), Michael Graeme Osborne (spécialiste senior de la passation de marché) et les collègues de l'équipe chargée de la passation des marchés en Inde.

Les spécialistes suivants ont également contribué à l'établissement du guide : Rob Kissick, directeur général, 2Buy2, Royaume-Uni ; Alberto Neyra, spécialiste senior des marchés publics et de la gestion financière, TAPPS Ltd., Université de Birmingham, Royaume-Uni ; Nathan Swinney, *Head of Category*, 2Buy2, Royaume-Uni ; Karl Rutter, chef du service de gestion des comptes, Crown Commercial Service, Royaume-Uni ; Rob Johnson, *Head of Category, Management and services*, Southern Universities Purchasing Consortium, Royaume-Uni ; Dorthe Kristensen Balshøj, maître de conférences, faculté de droit, Université Aalborg, Danemark ; Oleksandr Shatkovskiy, consultant auprès du PNUD, Ukraine ; Christopher R. Yukins, professeur de droit, Université George Washington, États-Unis ; Peter Trepte, juriste et spécialiste des marchés publics, Londres ; Rosa Benavente, chef du service de gestion stratégique, ChileCompra ; Benjamin Herisset, juriste adjoint, Secrétariat de la CNUDCI.

Les consultants Amy O'Reilly et Bewketu Moges ont tout aussi participé à la production du Guide, tandis que Akashee Medhi et Susi Victor ont travaillé à sa mise en page.

Le guide a par ailleurs bénéficié du soutien administratif de Payal Malik Madan.

L'équipe remercie le service de Traduction de la Banque mondiale (GCSTI) pour la version française du Guide, ainsi que Abduljabbar Hasan Al-Qathab (spécialiste

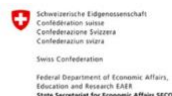
principal de la passation de marché) et Jean-Jacques Raoul (consultant) de leurs judicieux conseils.

L'équipe remercie en outre le Fonds fiduciaire multidonateurs du Partenariat mondial pour les marchés publics (GPP MDTF), appuyé par les organismes ci-dessous, pour le financement du guide.

Enfin et surtout, nous tenons à remercier tous les organismes publics et les fournisseurs qui ont apporté un concours précieux à cette étude.



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands



# Table des matières

<b>Chapitre 1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
1.1 Contexte et objectifs du Guide .....	1
1.2 Qu'est-ce qu'un accord-cadre .....	3
1.3 Autres avantages potentiels des accords-cadres .....	5
1.4 Difficultés éventuelles posées par des accords-cadres.....	9
1.5 Quand utiliser des accords-cadres .....	11
<b>Chapitre 2. Types d'accords-cadres</b> .....	<b>15</b>
2.1 Contexte .....	15
2.2 Évolution des accords-cadres.....	16
2.3 Modèles d'accord-cadre.....	18
2.4 Accords-cadres obligatoires et non obligatoires .....	29
<b>Chapitre 3. Établissement et mise en œuvre d'accords-cadres</b> .....	<b>32</b>
3.1 Contexte .....	32
3.2 Préparatifs avant le lancement du processus commande publique en vertu d'un accord-cadre .....	33
3.3 Processus de passation de marchés pour la mise en place d'accords-cadres .....	38
3.4 Accords-cadres pour les situations d'urgence .....	52
3.5 Utilisation de la technologie pour l'établissement et la mise en œuvre d'accords-cadres .....	56
<b>Chapitre 4. Étude de cas de pays : Royaume-Uni</b> .....	<b>62</b>
4.1 Fonctionnement de la commande publique au Royaume-Uni.....	62
4.2 Utilisation des accords-cadres au Royaume-Uni.....	64
4.3 Service commercial de la Couronne .....	66
4.4 Autres centrales d'achat professionnelles (CAP) .....	69
4.5 Modalités de fonctionnement des accords-cadres .....	70
4.6 Point de vue des fournisseurs .....	75
4.7 Systèmes d'acquisition dynamique .....	76
<b>Chapitre 5. Étude de cas de pays : États-Unis d'Amérique</b> .....	<b>79</b>
5.1 Fonctionnement de la commande publique aux États-Unis .....	79
5.2 Utilisation des accords-cadres (contrats IDIQ) aux États-Unis.....	80
5.3 Contrats IDIQ à fournisseurs multiples et à fournisseur unique.....	82
5.4 Approches de tarification pour les contrats IDIQ.....	83
5.5 Dépenses effectuées dans le cadre des contrats IDIQ.....	83
5.6 Raisons évoquées pour le recours aux contrats IDIQ.....	84
5.7 Information des contractants .....	86

<b>Chapitre 6. Étude de cas de pays : Inde .....</b>	<b>88</b>
6.1 Fonctionnement de la passation de la commande publique en Inde.....	88
6.2 Utilisation des accords-cadres (marchés sur liste de prix) en Inde.....	89
6.3 Le Government e-Marketplace (GeM) indien .....	90
6.4 Accord-cadre au niveau des projets - Projet d'appui au secteur laitier indien .....	96
<b>Chapitre 7. Étude de cas de pays : Brésil.....</b>	<b>99</b>
7.1 Fonctionnement de la commande publique au Brésil.....	99
7.2 Utilisation des accords-cadres (système d'enregistrement des prix) au Brésil .....	100
7.3 Ampleur du recours à l'enregistrement des prix.....	103
<b>Chapitre 8. Étude de cas de pays : Éthiopie .....</b>	<b>106</b>
8.1 Fonctionnement de la commande publique en Éthiopie.....	106
8.2 Règles et réglementations régissant les accords-cadres.....	107
8.3 Dispositifs institutionnels régissant les accords-cadres.....	108
8.4 Ampleur du recours aux accords-cadres .....	109
<b>Chapitre 9. Étude de cas de pays : Italie .....</b>	<b>112</b>
9.1 Fonctionnement de la commande publique en Italie .....	112
9.2 Utilisation des accords-cadres en Italie.....	113
<b>Chapitre 10. Étude de cas de pays : Chili.....</b>	<b>118</b>
10.1 Fonctionnement de la commande publique au Chili .....	118
10.2 ChileCompra .....	118
10.3 Accords-cadres utilisés par ChileCompra.....	119
<b>ANNEXES AU GUIDE.....</b>	<b>124</b>
Annexe-1. Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la Directive 2004/18/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) .....	125
Annexe-2. Loi type de la CNUDCI Chapitre VII - Procédures d'accords-cadres .....	130
Annexe-3. FAQ sur l'établissement et la mise en œuvre d'accords-cadres en vertu de la Loi type de la CNUDCI .....	138
Annexe-4. Vérification de la compatibilité juridique et réglementaire des accords-cadres.....	150
Annexe-5. Études de cas relatives aux accords-cadres .....	153
Annexe-6. Les accords-cadres dans l'AMP de l'OMC .....	157
Annexe-7. Ressources utiles .....	161

# SIGLES ET ABRÉVIATIONS

## Sigles et abréviations

AMP	Accord sur les marchés publics
ANAC	Autorité italienne de lutte contre la corruption
B2B	Commerce électronique entre entreprises ( <i>Business to Business</i> )
B2C	Commerce électronique entre entreprises et consommateurs ( <i>Business to Consumers</i> )
CAP	Centrale d'achat professionnelle
CCS	Crown Commercial Service (Royaume-Uni)
CFR	Code of Federal Regulations (États-Unis)
CLP	Peso chilien
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
DTAO	Dossier Type d'Appel d'Offres (de la Banque mondiale)
e-catalogue	Catalogue électronique
e-RA	Enchères électroniques inversées
FAQ	Foire aux questions
FAR	Federal Acquisition Regulation (États-Unis)
FCDO	Foreign, Commonwealth and Development Office (Royaume-Uni)
GAO	Government Accountability Office (États-Unis)
GeM	Government e-Marketplace (Inde)
GFR	General Financial Rules (Inde)
GSA	General Services Administration (États-Unis)
IA	Intelligence artificielle
IDIQ	Marché à durée de livraison et à quantités indéterminées (États-Unis)
IPF	Financement de projets d'investissement (instrument de prêt de la Banque mondiale)
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LAC	Région Amérique latine et Caraïbes
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances (Italie)
MPME	Micro, petite et moyenne entreprise
NDDDB	National Dairy Development Board (Inde)
NHS	National Health Service (Royaume-Uni)
NHS SBS	NHS Shared Business Services (Royaume-Uni)
NPF	Nation la plus favorisée

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFPP	Office of Federal Procurement Policy (États-Unis)
OMB	Office of Management and Budget (États-Unis)
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
PCR	Public Contract Regulations (Royaume-Uni)
PPPAA	Public Procurement and Property Administration Agency (Éthiopie)
PPPDS	Public Procurement and Property Disposal Service (Éthiopie)
PME	Petites et moyennes entreprises
RP	Système d'enregistrement des prix (Brésil)
SUPC	Southern Universities Purchasing Consortium
TED	Tenders Electronic Daily (bulletin quotidien des appels d'offres dans l'UE)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
UKUPC	UK Universities Purchasing Consortia
UTM	Unidad Tributaria Mensual

# 1 INTRODUCTION

# Chapitre 1. Introduction

## 1.1 Contexte et objectifs du Guide

---

1.1.1 L'achat d'articles courants pose un défi aux organismes publics. Il existe de nombreux exemples d'abus et de sous-optimisation des ressources dans les marchés publics, imputables dans certains cas aux méthodes peu structurées, non concurrentielles et non transparentes souvent employées pour l'achat d'articles ayant une valeur relativement faible. Lorsque des systèmes de passation de marché plus structurés, plus concurrentiels et plus transparents sont utilisés, le temps consacré et les dépenses engagées sont généralement disproportionnés par rapport à la valeur des articles, ce qui peut poser de grandes difficultés dans les situations d'urgence.

Si ces articles font régulièrement l'objet de commandes ponctuelles, de sorte que le volume total est significatif, cette pratique génère des occasions manquées telles que :

- **Perte d'économies d'échelle.** L'attribution de multiples commandes distinctes pour les mêmes articles se traduit par un prix plus élevé que celui qui aurait été obtenu en groupant les achats.
- **Perte d'efficience.** L'attribution de multiples commandes distinctes nécessite plus de temps et d'argent que des achats groupés dans un marché unique, et peut poser de grandes difficultés lorsque les entités adjudicatrices manquent de capacités.
- **Moindre concurrence.** Les commandes portant sur un faible volume risquent de ne pas attirer les fournisseurs les plus compétitifs ni les fabricants d'équipement d'origine.
- **Pas de partenariat à long terme avec les fournisseurs.** Perte des avantages liés à la transparence des futurs marchés (meilleure planification des fournisseurs, analyse de la valeur<sup>1</sup>, amélioration des résultats, etc.).

1.1.2. Les accords-cadres sont apparus comme une solution possible aux problèmes susmentionnés :

- **Les accords-cadres peuvent être plus efficaces** que les petites commandes individuelles parce que le groupement d'achats répétés permet d'effectuer une seule fois certaines activités du processus d'acquisition, telles que la publicité ou l'évaluation des qualifications et des offres au lieu de recommencer pour chaque achat, et le temps et

---

<sup>1</sup> On pourrait certes arguer que les articles simples et d'usage courant offrent peu de possibilités d'analyse de la valeur.

l'argent investis dans chaque activité sont amortis sur un volume d'achat approprié.

- **Les accords-cadres sont plus transparents et plus concurrentiels** que de nombreuses méthodes de passation de marché utilisées pour les achats de faible montant parce que leur valeur est généralement supérieure au seuil minimum requis pour les procédures habituelles de mise en concurrence. Plus de transparence et de concurrence se traduit souvent par une meilleure qualité et des conditions plus avantageuses pour les entités adjudicatrices, et donc un **meilleur rapport qualité-prix**.
- **Les accords-cadres peuvent offrir un meilleur rapport qualité-prix** grâce aux économies d'échelle et au jeu de la concurrence pendant toute la durée de l'accord-cadre.
- **Les accords-cadres peuvent garantir la sécurité de l'approvisionnement** parce que les fournisseurs sont tenus de fournir les articles à une date ultérieure — généralement contre versement d'une indemnité d'astreinte, bien qu'une telle clause soit absente de la plupart des accords-cadres.
- **Les accords-cadres sont plus faciles à suivre et à évaluer** que les petites commandes individuelles parce que leur portée et les méthodes utilisées pour attribuer et mettre en œuvre les commandes permettent une collecte et une analyse sérieuses des données.

De nombreux pays (notamment sur le continent américain et en Europe) utilisent les accords-cadres avec succès, mais ces dispositifs ne doivent pas être considérés comme une solution à tous les problèmes susmentionnés et il subsiste des risques et des limites à leur utilisation (voir le paragraphe 1.4 ci-après). En outre, en dehors de ces régions, le recours aux accords-cadres reste limité à quelques pays seulement. Il y a donc d'énormes possibilités d'en élargir l'utilisation, notamment dans les pays en développement.

1.1.3. Bien que les accords-cadres aient fait l'objet d'articles universitaires (dont certains sont cités à l'annexe 7), il n'y a pas suffisamment de conseils pratiques sur leur utilisation, ce qui pose un problème dans les pays en développement.

1.1.4. Compte tenu de ce qui précède, ce Guide vise à combler une lacune en décrivant la marche à suivre pour établir des accords-cadres et les gérer, notamment à l'intention des décideurs et des praticiens en matière de passation des marchés dans les pays en développement. Il ne concerne pas les accords-cadres relatifs aux projets d'investissement financés par la Banque mondiale, accords qui sont régis par le Règlement de passation des marchés, les documents types et autres guides émis par la Banque mondiale en matière de passation des marchés.

## 1.2 Qu'est-ce qu'un accord-cadre

Il existe plusieurs définitions des accords-cadres, qui reflètent la diversité des mécanismes contractuels et de passation des marchés. Pour l'essentiel, un accord-cadre est conclu et mis en œuvre selon une procédure qui comporte les actions suivantes :

- Les fournisseurs potentiels sont invités à soumettre une offre qui répond aux besoins énoncés par l'entité adjudicatrice :
- Un ou plusieurs fournisseurs sont sélectionnés comme parties à l'accord-cadre :
- L'entité adjudicatrice (ou la centrale d'achat, le cas échéant) et le ou les fournisseurs retenus signent l'accord-cadre ;
- L'entité adjudicatrice passe commande auprès du ou des fournisseurs retenus, en fonction de ses besoins, avec ou sans mise en concurrence lors d'une deuxième étape.

Les trois premières actions constituent la « première étape » de la procédure d'accord-cadre. La dernière constitue la « deuxième étape » de la procédure. Les actions de la première étape correspondent à celles d'une procédure classique de passation des marchés, à ceci près que la conclusion de la première étape ne marque pas la fin de la procédure de passation de marché et que la deuxième étape, pendant laquelle une série de commandes finales sont effectuées, couvre généralement une plus longue période (une ou des années, dans la plupart des cas).

Parmi les définitions courantes des accords-cadres, on citera notamment :

Aux termes de l'article 33(1) de la Directive européenne 2014/24/EU sur les marchés publics, « Un accord-cadre est un accord conclu entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicataires ou entités adjudicatrices et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées »<sup>2</sup>.

La loi type de la CNUDCI<sup>3</sup>, qui a une application mondiale, mais est principalement appliquée dans les pays en développement ou en transition, a une définition similaire : « Le terme "procédure d'accord-cadre" désigne [une passation de marché] qui se déroule en deux étapes, la première étant la sélection

<sup>2</sup> L'OCDE suit une approche comparable (<https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf>)

<sup>3</sup> Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics (2011), *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-sixième session, Supplément n° 17 (A/66/17)*, <https://unctad.un.org/en/texts/procurement>. Les définitions sont énoncées à l'article 2 e).

du ou des fournisseurs... qui seront parties à un accord-cadre avec une entité adjudicatrice, la deuxième étant l'attribution d'un marché au titre de l'accord-cadre à un fournisseur... partie à l'accord ». L'accord-cadre a pour objet d'établir « les conditions sous lesquelles seront réalisés les achats (ou [de définir] les conditions principales et le mécanisme à utiliser pour établir les autres conditions ou affiner les conditions initiales) ».

Aux États-Unis, le Règlement fédéral sur les achats<sup>4</sup> a une définition apparentée pour son équivalent des accords-cadres : « Le terme “marché de fournitures à bons de commande” désigne un marché qui ne porte pas sur l'achat d'une quantité préétablie de fournitures (autre qu'une quantité minimale ou maximale), mais prévoit l'émission de bons de commande de fournitures à livrer pendant la durée du marché ». Le terme « marché de services à bons de commande » désigne un marché qui ne porte pas sur l'achat d'un volume préétabli de services (autre qu'un volume minimal ou maximal), mais prévoit l'émission de bons de commande de services à fournir pendant la durée du marché ». Un autre terme apparenté est employé aux États-Unis, « marché à durée de livraison et à quantités indéterminées » (*Indefinite Delivery, Indefinite Quantity* – IDIQ). Ces marchés sont souvent utilisés pour les contrats de service et les services d'architecture et d'ingénierie<sup>5</sup>.

Selon le Règlement de la Banque mondiale en matière de passation des marchés<sup>6</sup>, un accord-cadre est « ... un accord conclu avec une ou plusieurs entreprises qui définit les conditions devant régir tout marché attribué pendant la durée de validité de l'accord-cadre ».

De nombreux autres pays utilisent des définitions similaires, dont certaines sont mentionnées dans les études de cas présentées plus loin dans ce Guide.

Ces définitions sont souples et couvrent divers accords-cadres conclus soit avec un grand nombre de fournisseurs pour répondre à des besoins définis de manière générale (la plupart des conditions du marché sont fixées à la deuxième étape), soit avec plusieurs fournisseurs (la plupart des conditions du marché sont fixées à la première étape), soit encore avec un seul fournisseur (toutes les conditions de fourniture des articles sont définies dans l'accord, sauf le calendrier de livraison). Le présent Guide décrit principalement trois grands types d'accords-cadres, les raisons justifiant le choix d'un type plutôt qu'un autre, et les outils et procédures les plus couramment utilisés dans chaque cas. Certaines variantes de ces accords-cadres sont également décrites dans quelques études de cas présentées plus loin.

---

<sup>4</sup> Federal Acquisition Regulation, Code of Federal Regulations (CFR) Title 48, Subpart 16.5 - 16.501-1, Définitions. FAR 2005-83/07-02-2015. (<https://www.acquisition.gov/?q=browsefar>).

<sup>5</sup> <https://www.gsa.gov/buying-selling/new-to-gsa-acquisitions/how-to-sell-to-the-government/indefinite-delivery-indefinite-quantity-contracts>.

<sup>6</sup> <http://pubdocs.worldbank.org/en/178331533065871195/Procurement-Regulations.pdf>.

Dans la plupart des pays, les accords-cadres ne sont pas des contrats en raison de l'absence d'engagement et de considérations connexes. En revanche, un contrat-cadre doit mentionner un montant monétaire (parfois un petit montant symbolique) à verser d'avance au fournisseur. Ce versement est effectué afin d'établir un contrat sur les conditions offertes par le fournisseur à l'acheteur. Un contrat-cadre engage donc l'acheteur à acquérir un certain volume minimum de fournitures ou services pendant une période donnée. Le présent Guide porte sur les accords-cadres et non pas sur les contrats-cadres.

### 1.3 Autres avantages potentiels des accords-cadres

---

Outre les avantages généraux mentionnés au paragraphe 1.1.2 ci-avant, les accords-cadres peuvent aussi offrir les avantages suivants :

- **Meilleur rapport qualité-prix grâce à une deuxième mise en concurrence** : Les accords-cadres qui prévoient une deuxième mise en concurrence à la deuxième étape offrent les avantages de la concurrence en temps réel
- **Regroupement de la demande de plusieurs entités adjudicatrices** : Le regroupement de la demande de plusieurs entités incite les fournisseurs à offrir des prix plus compétitifs grâce à la vente en plus grand volume. Une entité (une centrale d'achat, par exemple) peut agir au nom des autres en jouant le rôle de principale entité adjudicatrice dans l'accord-cadre, ce qui évite aux autres entités de lancer chacune un appel à la concurrence pour les mêmes fournitures ou services
- **Procédure rapide de passation de marché** : Il s'agit d'un facteur particulièrement important dans les situations d'urgence, car la deuxième étape de la procédure peut être très rapide, notamment pour les accords-cadres gérés en ligne ou sur des plateformes numériques.

Parmi les autres avantages signalés, on peut citer notamment :

- Possibilité de centrer les efforts sur le renforcement des capacités, des compétences et du professionnalisme de la centrale d'achat
- Économie de temps et d'argent pour les entités adjudicatrices et les fournisseurs (élimine les multiples appels d'offres répétitifs)
- Transactions plus faciles à contrôler dans un accord-cadre, au lieu de disperser les efforts entre plusieurs transactions ponctuelles de faible montant
- Plus grande intégrité du processus de passation des marchés grâce à un meilleur contrôle (facteur lié au précédent et très important dans de nombreux pays en développement)

- Meilleure observation des règles/réglementations grâce à un meilleur contrôle (facteur également très important dans de nombreux pays en développement), par exemple : lutte contre l'esclavage moderne dans le secteur manufacturier, soutien des minorités ou des petites entreprises, politiques de passation des marchés rigoureuses, etc.
- Un accord-cadre permet aux entités adjudicatrices de mettre l'accent sur leur raison d'être, à savoir l'acquisition de fournitures ou services spécialisés, et non pas de fournitures ou services courants.


Voir également l'étude de cas sur les États-Unis (Chapitre 5), qui mentionne de nombreux autres avantages cités par les utilisateurs.

Les praticiens et les chercheurs en matière de passation des marchés s'intéressent tout particulièrement à la quantification des économies réalisées grâce aux accords-cadres en raison des facteurs susmentionnés. Les entités adjudicatrices ne peuvent pas toujours garantir<sup>7</sup> que le coût des fournitures ou services achetés en vertu d'un accord-cadre sera moins élevé qu'avec une autre procédure de passation des marchés, notamment si l'accord est en vigueur depuis quelques années. C'est pourquoi le prix de catalogue n'est pas suffisant pour justifier la supériorité des accords-cadres.

Selon une étude réalisée en 2009 en Finlande<sup>8</sup>, la durée moyenne d'une procédure décentralisée d'appel d'offres est de 167 heures, contre environ 1 030 heures pour une procédure centralisée (accord-cadre). Cette durée a été convertie en valeur monétaire, soit 5 845 euros pour une procédure décentralisée et 20 000 euros pour un appel d'offres centralisé. Par ailleurs, on a calculé qu'en l'absence d'un accord-cadre, les organismes publics lancent environ 270 procédures de commande par an pour un produit. L'établissement d'un accord-cadre permet donc d'économiser 1,5 million d'euros pour un seul produit. L'auteur de l'étude a également calculé le montant épargné grâce aux économies d'échelle. Pour une catégorie de services (vols commerciaux), l'économie d'échelle est de 19 % avec un accord-cadre, et de 37 % si l'accord est assorti de conditions flexibles. Sur la base des dépenses engagées par le gouvernement finlandais en 2007 au titre de vols commerciaux, soit 33 millions d'euros, l'État aurait économisé au moins 5,5 millions d'euros par an. De même, pour cinq articles de bureau à usage courant, l'économie varie entre 8 % et 37 %, et s'établit à environ 25 % avec un accord-cadre. Sur la base des dépenses totales engagées

<sup>7</sup> Certains accords-cadres comportent une clause de vente au « client le plus favorisé » [également appelée clause de la nation la plus favorisée (NPF) parce qu'elle est basée sur la clause NPF de l'OMC]. Aux termes de cette clause, le fournisseur doit essentiellement s'engager à ne pas accorder à des tiers de meilleurs prix ou conditions que ceux accordés aux entités adjudicatrices en vertu de l'accord-cadre. Cette clause est particulièrement importante pour les marchés attribués à l'échelle du gouvernement dans son ensemble, qui portent sur de très grandes quantités. Elle est également appelée « clause de baisse » dans certains pays comme l'Inde.

<sup>8</sup><https://aaltoodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/11525/a344.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.



par le gouvernement finlandais dans cette catégorie, soit 17,8 millions d'euros, l'État aurait économisé au moins 5,9 millions d'euros. Il convient de noter que ces chiffres datent de 2007 et que l'économie réalisée sera beaucoup plus importante si les chiffres sont extrapolés sur la base des prix courants.

L'encadré 1 à la page suivante illustre l'approche utilisée par plusieurs organismes au Royaume-Uni et en Italie pour calculer l'économie réalisée grâce aux accords-cadres.

### Encadré 1 : Mode de calcul des économies réalisées grâce aux accords-cadres au Royaume-Uni

2Buy2 est un organisme national d'achat créé en 2009 au Pays de Galles pour les écoles, les églises, les organisations caritatives et les entreprises. En 2020, il a été classé au 25<sup>e</sup> rang des entreprises galloises qui connaissent la plus forte croissance dans la liste Fast Growth 50. 2Buy2 a été désigné Agent national d'approvisionnement (*National Procurement Officer*) pour de nombreuses entités publiques et du secteur tertiaire au Royaume-Uni. Il a établi une centrale d'achat pour les écoles (*School's Buying Hub*) et les églises (*Churches Buying Hub*) ainsi qu'un groupe d'achat pour le secteur de l'éducation (*Education Buying Group*) qui a collaboré avec plus de 500 professionnels de l'éducation l'année dernière pour fournir des conseils en matière de passation de marché, de gestion et d'accès aux accords-cadres.

Les organismes d'achat comme 2Buy2 estiment les économies potentielles pour les clients en se basant sur l'expérience du marché ou réalisent des études de marché sur certaines catégories de dépenses. Ils calculent généralement le pourcentage que les sites individuels peuvent économiser sur leurs frais de commercialisation auprès des institutions éligibles. Par exemple, à la suite d'un accord-cadre récemment conclu avec un groupe de 200 écoles britanniques pour les fournitures de bureau, 2Buy2 a pu établir que l'accord produirait non seulement une économie brute totale d'environ 3,4 millions de livres, mais également une économie moyenne de 41 % pour les sites individuels.

Les accords-cadres permettent également de gagner du temps. Par exemple, 2Buy2 a établi un accord-cadre pour 18 écoles qui a économisé 160 000 livres de frais de photocopie, tout en permettant aux entités adjudicatrices d'attribuer les marchés beaucoup plus rapidement. Pour publier un appel d'offres au JOUE sans utiliser la procédure d'urgence, il faut compter un minimum de 45 jours entre l'annonce et l'attribution du marché, alors qu'une procédure permettant de passer commande prend 4 ou 5 jours en moyenne pour un accord-cadre.

Dans le meilleur des cas, la centrale d'achat tire parti de la technologie pour faciliter le travail des entités adjudicatrices, comme les catalogues en ligne établis par le Service commercial de la Couronne (*Crown Commercial Service – CCS*) pour les catégories de dépenses les plus courantes, qui fonctionnent de la même manière que les sites de vente en ligne, ou les centrales d'achat établies par 2Buy2 pour les écoles et les églises. Le CCS gère un accord-cadre dénommé « G-Cloud » qui permet aux fournisseurs de mettre en place leurs systèmes en ligne.

Le Southern Universities Purchasing Consortium (SUPC) calcule généralement les économies réalisées grâce aux accords-cadres de la manière suivante :

**Réduction de coût** — calculée en comparant les prix standard du marché aux prix de base offerts dans l'accord-cadre et les autres réductions obtenues lors du deuxième appel d'offres.

**Coûts évités** — calculés en comparant les augmentations annuelles des prix pendant la durée de l'accord-cadre. Ces augmentations varient selon la catégorie de dépenses et les autorités peuvent ajouter une clause permettant de négocier les prix chaque année avec les fournisseurs.

**Gains d'efficacité** — Selon les Consortium d'achat des universités du Royaume-Uni (UK Universities Purchasing Consortia), les gains d'efficacité réalisés par les organismes qui utilisent leurs accords se chiffrent à environ 6 000 livres la première année et 3 000 livres par an les années suivantes. La plupart des centrales d'achat professionnelles (CAP) facturent une prime de commercialisation à leurs membres. Cependant, dans le cas du SUPC, cette prime est remboursée aux membres une fois que l'accord est mis en œuvre.

Il est intéressant de noter que **Consip S.p.A. (Italie)** calcule les économies réalisées d'une manière entièrement différente, en comparant les prix obtenus grâce aux accords-cadres avec le prix d'achat obtenu par une entité publique qui lance son propre appel d'offres. L'objectif est de pouvoir affirmer avec certitude (en tenant dûment compte des différences de qualité) que la comparaison des prix est une bonne mesure de l'efficacité d'un accord-cadre comme méthode d'agrégation de la demande.

## 1.4 Difficultés éventuelles posées par des accords-cadres

---

Les accords-cadres peuvent poser certaines difficultés, notamment :

- **Restriction du marché et réduction de la concurrence**, lorsque le marché est attribué à un petit nombre de fournisseurs sur une longue période, problème exacerbé si l'entité adjudicatrice est un acheteur dominant sur le marché en question
- **Complexité du processus de planification**, qui augmente avec le nombre d'entités adjudicatrices<sup>9</sup> susceptibles d'utiliser l'accord-cadre et avec le dynamisme du marché en question
- **Délais et coûts de transaction proportionnellement plus élevés que pour les marchés publics classiques**, si l'accord-cadre n'est pas utilisé pour amortir les délais plus longs et les surcoûts de transaction sur un volume d'achat suffisant. Cela peut tenir à une mauvaise planification ou à l'évolution rapide du marché
- **Manque d'adaptation au changement**, en cas d'apparition de nouveaux fournisseurs ou solutions pendant la durée de l'accord, ou de changement de prix inattendu
- **Pas toujours une méthode appropriée** pour tous les types d'acquisitions, par exemple en cas d'exigences complexes, inhabituelles ou nouvelles qui ne permettent pas une certaine standardisation des achats
- **Gestion plus complexe** que dans le cas d'achats ponctuels

En outre, l'utilisation d'un accord-cadre avec un nombre relativement faible de fournisseurs présente un risque accru de collusion (entre les fournisseurs ou entre les centrales d'achat et les fournisseurs), notamment lorsque le marché n'est pas très concurrentiel et que les règles et procédures applicables à la passation des marchés évoluent encore. Il convient donc de suivre cette question de près.

Un autre « point sensible » est le risque d'utilisation des accords-cadres pour atteindre les objectifs sociaux du gouvernement<sup>10</sup>. Les points de vue divergent sur l'utilité des accords-cadres pour faciliter la participation des PME. Certains

---

<sup>9</sup> Un problème potentiel est la « dispersion des dépenses », lorsque certaines entités adjudicatrices refusent de participer à un accord-cadre conclu pour l'ensemble du gouvernement et préfèrent acheter à leurs PME locales. L'engagement des parties prenantes du côté de la demande est donc également une condition importante.

<sup>10</sup> La stratégie de passation des marchés (voir le paragraphe 3.2.2) devrait déterminer les « besoins », notamment les objectifs sociaux et environnementaux. Elle devrait également recenser les effets probables sur les fournisseurs tels que les PME si elles sont exclues de l'accord-cadre.

estiment que les entités adjudicatrices peuvent moduler leur volume d'achat (les offres peuvent être divisées en plusieurs lots, par exemple, par zone géographique ou type de service) pour permettre aux PME de soumissionner, mais cela pourrait réduire les économies d'échelle et autres avantages normalement tirés d'un marché important. Par ailleurs, de nombreux observateurs accusent les accords-cadres d'entraver la participation des PME. L'encadré 2 décrit l'expérience de certains pays.

### **Encadré-2 : Participation des PME aux accords-cadres**

Une grande source de préoccupation est le fait que le recours aux accords-cadres risque de fausser le marché en limitant le nombre de fournisseurs autorisés. Lorsque les exigences de multiples organismes nationaux sont regroupées, on court le risque de réduire à un ou deux le nombre de fournisseurs qui répondent à toutes ces exigences, ou d'écarter les PME qui n'ont pas les moyens de répondre à des appels d'offres d'une telle ampleur.

Le CCS (Royaume-Uni) fournit aux PME des conseils précis et détaillés qui reflètent la volonté du gouvernement britannique de faire en sorte que l'accès aux marchés publics ne soit pas limité aux grandes entreprises. Il fournit des conseils sur les moyens de se familiariser avec le secteur public et de répondre aux appels d'offres, ainsi que des informations sur l'évolution de la situation au Royaume-Uni. Ces efforts se sont traduits par un accroissement des achats publics aux PME. Parmi les modifications apportées, on peut citer l'obligation pour les organismes publics de respecter un délai de paiement de 30 jours, la suppression de l'obligation de remplir un questionnaire de préqualification pour les marchés de faible montant, et l'utilisation de la plateforme en ligne Contracts Finder lancée en 2011. Cette plateforme permet aux fournisseurs de toutes tailles de manifester leur intérêt à soumissionner pour certaines catégories de fournitures et services, de recevoir des avis d'appel d'offres et de trouver tous les appels d'offres d'une valeur supérieure à 10 000 livres.

Malgré ces mesures, le manque d'accès des petits fournisseurs locaux demeure un sujet de préoccupation pour les nombreux organismes publics qui ont une orientation locale, ce qui dissuade souvent les entités adjudicatrices d'utiliser les accords-cadres. Par exemple, lorsque l'Église d'Angleterre envisageait de regrouper les achats de vin de messe et d'hosties de toutes les églises du pays, elle a décidé de ne pas établir un accord-cadre parce que les églises anglicanes ont des centaines de petits fournisseurs locaux et l'Église d'Angleterre craignait que bon nombre de ces fournisseurs ne puissent pas soumissionner pour les quantités totales demandées. D'autres options pourraient être plus avantageuses que les accords-cadres, par exemple le recours à un système d'acquisition dynamique (DPS).

Voir également au chapitre suivant l'exemple de GeM en Inde, qui permet d'utiliser le « filtre PME » pour les accords-cadres afin de maximiser les commandes passées aux PME. De même, ChileCompra (chapitre 10) a fait état d'une augmentation spectaculaire de la participation des PME aux accords-cadres.

L'étude réalisée en Finlande<sup>11</sup> en 2009 (voir ci-avant) met en lumière les trois principales raisons de la faible participation des PME aux appels d'offres centralisés (y compris les accords-cadres), à savoir le manque de compétences juridiques, de ressources administratives et de moyens informatiques. Une conclusion importante à en tirer pour les responsables de la commande publique est que, pour assurer une participation adéquate des PME, il est nécessaire de simplifier les procédures et la documentation requises. On pourrait également offrir une formation aux PME pour améliorer leurs capacités. À noter par ailleurs que l'exclusion des PME du processus d'appel d'offres des accords-cadres peut avoir une incidence sur les prix proposés par les fournisseurs qui soumissionnent, car ils risquent de ne pas offrir le meilleur prix, ce qui réduit les économies tirées des accords-cadres.

## 1.5 Quand utiliser des accords-cadres

---

Compte tenu de ce qui précède, la décision d'utiliser des accords-cadres passe par une analyse précise des besoins des entités adjudicatrices et des marchés, ainsi que des procédures de passation de marché applicables et des objectifs stratégiques tels que le recours à la commande publique pour soutenir les PME. La procédure classique de passation des marchés, qui prévoit la signature d'un contrat unique avec un seul fournisseur, exclut presque tous les types d'accords-cadres. Cela pose donc la question de savoir si le cadre juridique applicable offre la souplesse voulue.

On peut dire, en termes très généraux, qu'un accord-cadre peut être plus approprié que la procédure classique de passation des marchés dans les cas suivants :

- **Dépenses totales importantes, réparties en nombreux lots à fournir sur une longue période** : Lorsque les fournitures ou services font l'objet d'achats répétés d'un volume ou montant total significatif, les avantages administratifs et le bon rapport qualité-prix d'un accord-cadre l'emportent généralement sur son coût additionnel et sa complexité
- **Fournitures et services moins complexes, faciles à spécifier et homogènes** : Cela facilite la standardisation et contribue à réduire les coûts de transaction
- **Préparation aux situations d'urgence** : Un accord-cadre peut aider à assurer la sécurité d'approvisionnement et à raccourcir les délais pour se préparer aux urgences, en cas de manque de capacités ou dans les situations de fragilité
- **Sécurité d'approvisionnement** : Lorsqu'on estime qu'aucun fournisseur ne peut répondre à lui seul aux besoins de l'entité adjudicatrice, et qu'il faut donc trouver plusieurs fournisseurs et/ou

---

<sup>11</sup><https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/11525/a344.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

assurer la couverture géographique voulue en utilisant plusieurs fournisseurs répartis dans différentes régions.

Les accords-cadres peuvent présenter un plus grand intérêt dans les situations suivantes :

- **Achats fréquents** : Les accords-cadres sont généralement plus avantageux lorsque les mêmes articles sont achetés fréquemment.
- **Plus haut degré d'uniformité** : les accords-cadres permettent généralement de réaliser de plus grandes économies d'échelle lorsque les entités adjudicatrices sont toutes de « qualité similaires en tant que clients »<sup>12</sup> et que leurs besoins peuvent être standardisés, ou lorsque la demande est assez homogène. La demande est hétérogène non seulement en termes d'articles à livrer, mais également en termes de modalités de livraison (nombre et fréquence des commandes), et lorsque de multiples entités adjudicatrices peuvent utiliser l'accord-cadre.
- **Marché concurrentiel** : Plus le marché est concurrentiel, plus l'accord-cadre devrait être efficace (inversement, dans les marchés économiquement concentrés, il est plus difficile d'assurer une réelle concurrence).
- **Lorsque la durée de l'accord-cadre** n'est pas plus longue que la période pendant laquelle le marché reste stable.

Il est important de choisir le bon modèle d'accord-cadre, car un modèle inapproprié risque de poser des problèmes tels qu'une souplesse insuffisante pour répondre aux besoins particuliers de chaque acheteur du fait de la standardisation<sup>13</sup>. En outre, une bonne planification sera nécessaire pour établir ou renouveler l'accord-cadre, généralement au moins six mois avant la date d'expiration pour assurer la continuité de l'approvisionnement.

D'autres conditions sine qua non pour utiliser des accords-cadres sont la disponibilité de personnel qualifié (côté acheteurs et côté fournisseurs), l'existence des systèmes et logiciels nécessaires pour la collecte de données, et des lois et règlements favorables à l'utilisation d'accords-cadres pour la commande publique.

Le chapitre 2 décrit les trois principaux modèles d'accord-cadre qui sont utilisés pour prendre en compte les variables clés au niveau des besoins des entités adjudicatrices (lorsque différents acheteurs publics ont des besoins légèrement

---

<sup>12</sup> Dans les accords-cadres où plusieurs entités adjudicatrices sont acheteuses, l'expérience montre que lorsque certaines de ces entités sont des clientes plus difficiles que d'autres (elles modifient leurs exigences ou paient en retard), le prix moyen de toutes les autres offres augmente, même pour les entités adjudicatrices qui sont de bons clients.

<sup>13</sup> Un accord-cadre stipule généralement qu'il s'agit d'un accord non exclusif et que les volumes ne sont pas garantis. Si l'accord ne répond pas aux besoins d'un acheteur, ce dernier doit donc trouver des fournisseurs non parties à l'accord.

différents ou se trouvent à des endroits où les coûts de livraison varient), et sur les marchés plus dynamiques.

Le chapitre 3 décrit en détail la marche à suivre pour établir et mettre en œuvre un accord-cadre. Les chapitres 4 à 10 présentent des études de cas par pays qui montrent la diversité des approches et méthodes utilisées dans les pays en développement et les pays avancés. L'annexe 5 illustre les accords-cadres en place dans certains pays et examine les facteurs clés de leur succès et échec. Pour plus de précisions, voir les ressources supplémentaires répertoriées à l'annexe 7 ainsi que les documents de référence cités dans le texte et les notes de bas de page des différents chapitres.

# 2 TYPES D'ACCORDS- CADRES

## Chapitre 2. Types d'accords-cadres

### 2.1 Contexte

---

Compte tenu des avantages mentionnés au chapitre précédent, le recours aux accords-cadres pour les marchés publics a sensiblement augmenté ces dernières années. Le présent chapitre décrit les différents types d'accords-cadres et leur évolution en s'appuyant sur diverses sources telles que la Directive de l'Union européenne sur les marchés publics [Directive 2014/24/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/EC (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)] et la Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics (United Nations, 2011). L'approche décrite dans ces textes, qui servent de modèle pour les systèmes nationaux de passation des marchés, est cohérente dans une large mesure et peut être utilisée pour l'élaboration des lois dans les pays avancés et les pays en développement ou en transition (ces deux dernières catégories comprennent les pays pour lesquels la loi type de la CNUDCI a été spécialement conçue). Les deux textes contiennent des dispositions relatives aux accords-cadres, qui figurent parmi les exemples internationaux plus détaillés utilisables au niveau national. L'approche du système fédéral américain de passation des marchés, qui existe depuis longtemps et présente de multiples dimensions, reflète le système général de passation des marchés aux États-Unis, dont l'expérience est moins facile à adapter pour la présente étude. Les références citées au chapitre 5 indiquent des liens vers des observations sur ce système.

Le texte de la Directive 2014/24/EU est disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>. Le texte de la Loi type de la CNUDCI et son Guide pour la transposition dans le droit national, qui explique les politiques énoncées dans la Loi type et le mode d'emploi des options présentées, sont consultables sur le site <https://uncitral.un.org/en/texts/procurement>. À toutes fins utiles, les dispositions de la Directive de l'Union européenne et le chapitre de la Loi type de la CNUDCI concernant les procédures des accords-cadres sont reproduits dans les annexes du présent Guide.

## 2.2 Évolution des accords-cadres

La France, le Royaume-Uni, les pays nordiques et les États-Unis ont été les premiers pays à utiliser les accords-cadres sous différentes formes<sup>14</sup>. Étant donné qu'ils sont relativement faciles à utiliser une fois mis en place, ces accords sont de plus en plus fréquemment utilisés. Une étude menée récemment aux États-Unis a conclu qu'ils étaient devenus « l'instrument de choix pour la commande publique dans des situations très diverses ». Selon une autre étude, les dépenses publiques fédérales engagées en vertu d'accords-cadres pendant la période 2011-2015 aux États-Unis représentent *un tiers* du montant total de la commande publique<sup>15</sup>.

Selon l'Union européenne, « Entre 2006 et 2009, le nombre de marchés-cadres a presque été multiplié par quatre. En 2009, la valeur de plus de 25 000 marchés-cadres était de près d'un septième de la valeur de tous les marchés publiés au JOUE. La même année, 6,8 % de tous les marchés ont été attribués par des autorités adjudicatrices achetant au nom d'autres autorités. Plus de 40 % de la valeur des marchés publiés par des entités acheteuses centrales ou locales a été attribuée par le recours à des accords-cadres »<sup>16</sup>. Malgré ces signes, entre autres, de l'utilisation grandissante des accords-cadres dans les pays européens, il n'existe pas de données plus récentes sur le niveau d'utilisation des accords-cadres dans l'Union européenne, bien que certaines centrales d'achat des pays membres publient des statistiques<sup>17</sup>. Il semble également que la généralisation des systèmes d'achats publics en ligne et des plateformes de passation des marchés accélère encore l'adoption de cette méthode<sup>18</sup>.

Alors que certains pays ont recouru aux accords-cadres sans cadre juridique formel, de nombreux pays prévoient aujourd'hui leur utilisation dans leur législation principale relative aux marchés publics, et c'est la voie recommandée : certains éléments des procédures d'accord-cadre ne sont pas compatibles avec les dispositions de nombreuses lois classiques sur la passation des marchés.

<sup>14</sup> Pour un historique plus détaillé, voir *Albano, G. & Nicholas, C. (2016). The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement.* Cambridge : Cambridge University Press (<https://doi.org/10.1017/CBO9781139939584>), chapitre 5.

<sup>15</sup> [https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2619&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2619&context=faculty_publications) - Nash and Cibinic Report.

<sup>16</sup> Résumé de l'évaluation de l'incidence et de l'efficacité de la législation de l'Union européenne en matière de marchés publics, Document de travail (non daté) (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15552/attachments/1/translations/fr/renditions/pdf>).

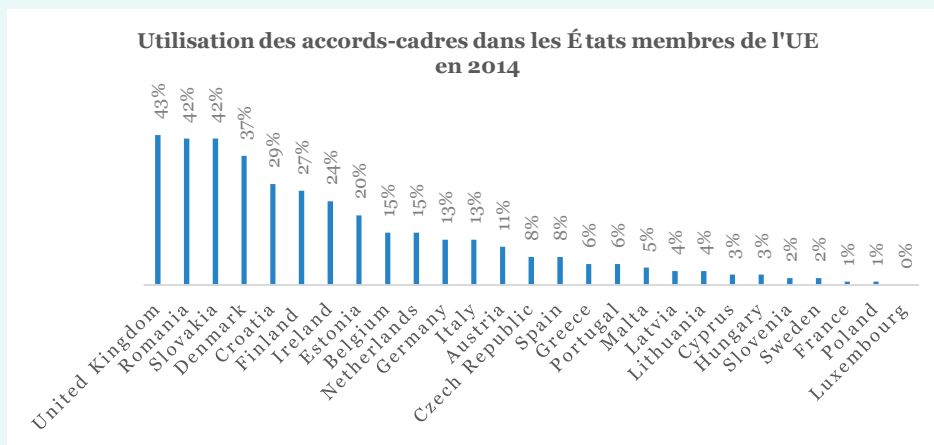
<sup>17</sup> *Albano & Nicholas, ibid.*

<sup>18</sup> Voir par exemple <https://prozorro.gov.ua/en> ; <https://www.chilecompra.cl/> ; <https://opentender.eu/pt/> ; <https://www.gsa.gov/buying-selling/new-to-gsa-acquisitions/how-to-sell-to-the-government> ; <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng> ; <https://www.tuneps.tn/index.do> ; et les études de cas par pays présentées par l'OCDE sur le site <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/e-procurement/>.

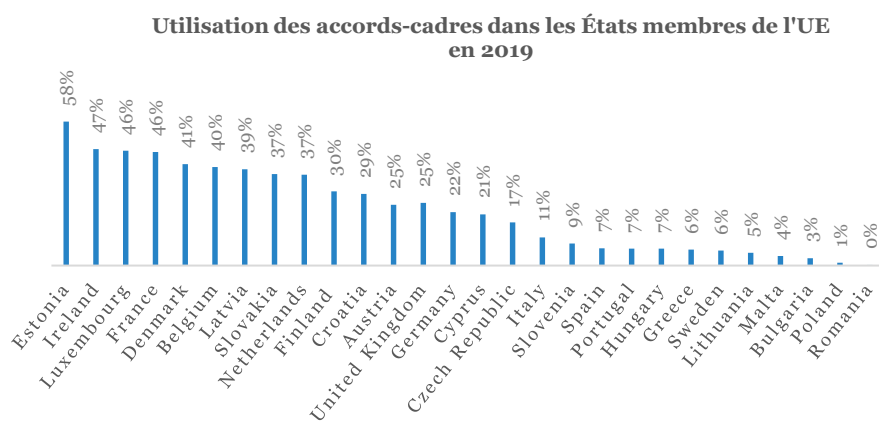
### Encadré 3 : Utilisation des accords-cadres dans l'Union européenne (UE)

Tous les pays visés par les directives de l'Union européenne sur la passation des marchés publics sont tenus de transcrire ces directives dans leur législation nationale de façon à appliquer les mêmes règles pour les marchés publics dépassant un certain montant. Les méthodes de passation des marchés d'un montant inférieur aux seuils de l'Union européenne peuvent varier selon les pays, car elles sont basées sur la jurisprudence nationale et les objectifs du secteur public.

Mais l'application des mêmes règles au sein de l'Union européenne ne signifie pas que les marchés sont attribués de la même façon. De fait, selon une étude sur les capacités administratives en matière de passation des marchés dans l'Union européenne, réalisée en 2016 par Price Waterhouse Cooper au nom de la Commission européenne<sup>19</sup>, les accords-cadres étaient très utilisés au Royaume-Uni, mais ce n'était pas le cas de tous les autres États membres de l'Union européenne<sup>20</sup>. Le graphique ci-dessous montre que sur les 27 États membres couverts par l'étude, les accords-cadres représentaient au moins un quart des marchés publics dans seulement six pays.



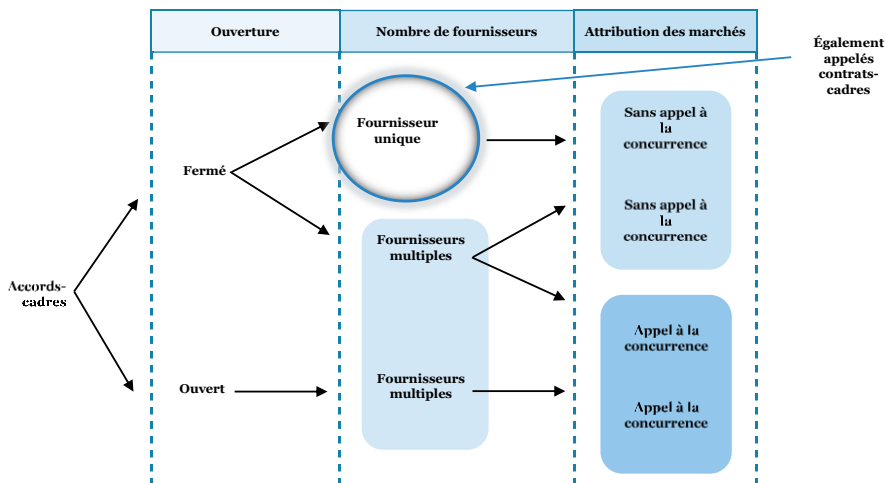
Cela correspond à environ 7 % de tous les appels d'offres dépassant le seuil applicable en 2014. Les données publiées dans le bulletin quotidien des appels d'offres dans l'UE (Tenders Electronic Daily – TED) en 2019 montrent que, cinq ans plus tard, 13 États membres de l'UE utilisaient la méthode des accords-cadres pour au moins un quart de leurs marchés publics. Le pourcentage total semble cependant avoir reculé de 7 % à un peu plus de 4,5 %.



Il est difficile de déterminer les raisons concrètes de la hausse ou de la baisse d'utilisation des accords-cadres dans chaque pays, compte tenu notamment des différents niveaux de disponibilité des données sur les dépenses engagées au titre des marchés publics. Les accords-cadres demeurent cependant l'une des principales méthodes de passation des marchés dans de nombreux pays européens.

## 2.3 Modèles d'accord-cadre

Cette section décrit les trois principaux modèles d'accord-cadre qui sont présentés ci-dessous par ordre de complexité croissante en termes de conception et de mise en place (voir également le diagramme suivant<sup>21</sup>).



### 2.3.1 Modèle 1 – accord-cadre fermé, avec un ou plusieurs fournisseurs, sans remise en concurrence

Un accord-cadre dit « fermé » est conclu avec un nombre prédéterminé de fournisseurs (un ou plusieurs) dans la première étape, et aucun autre fournisseur ne peut soumissionner avant l'expiration de l'accord et son renouvellement. Les conditions d'achat et les offres des fournisseurs sont également convenues, de sorte que (par exemple) les prix unitaires sont fixés<sup>22</sup> au moment de la conclusion de l'accord-cadre. Dans le modèle 1, l'entité adjudicatrice signe un bon de commande qui stipule la quantité et les modalités de livraison. Ce modèle d'accord-cadre peut être utilisé pour un produit ou un service particulier ou pour certains groupes de produits et services apparentés figurant sur des catalogues électroniques<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Albano & Nicholas, *ibid*.

<sup>22</sup> En cas de volatilité du marché, il est cependant possible d'inclure une révision périodique des prix, notamment pour les produits de base qui font l'objet de fluctuations de prix imprévisibles, comme le bois d'œuvre, le café, le papier, les combustibles, etc.

<sup>23</sup> Les catalogues électroniques utilisés dans ce modèle d'accord-cadre ne peuvent pas être actualisés. Les mises à jour sont possibles dans le cas des accords-cadres prévoyant une remise en concurrence ou autres types d'accords.

Dans une procédure classique de passation des marchés, les produits et services peuvent être fournis par lots. On peut donc se demander quelle est la différence avec le modèle 1. Selon les règles normales de passation des marchés, le dossier d'appel d'offres doit indiquer la quantité totale de produits et services, ainsi que la date ou le calendrier de livraison. L'accord est normalement conclu avec un seul fournisseur<sup>24</sup>, mais il est possible de scinder le contrat en lots et d'utiliser une clause limitative pour éviter que le gagnant rafle toute la mise. Par conséquent, même une procédure classique de passation des marchés permet d'attribuer le marché à plusieurs soumissionnaires, mais uniquement si le volume et le calendrier sont fixés dès la première étape. Dans le modèle 1, en revanche, il peut y avoir plusieurs fournisseurs et le volume et le calendrier de livraison (ainsi que le lieu de livraison, le cas échéant) ne sont pas fixés à la première étape, mais au moment de passer la commande. Le dossier d'appel d'offres — et l'accord-cadre — peut (mais ce n'est pas obligatoire) spécifier le volume total des achats, bien qu'il fournisse généralement une simple estimation<sup>25</sup>. Il s'agit d'un aspect crucial des accords-cadres. Une estimation de la valeur ou des quantités est un indicateur très utile pour les fournisseurs, car cela leur permet d'offrir des remises sur quantité, tout en réduisant le risque de manipulation ex post par l'entité adjudicatrice (l'un des adjudicataires pourrait être tenté de soudoyer l'entité adjudicatrice pour accroître le volume après la signature de l'accord-cadre).

La passation des commandes dans un accord-cadre, normalement via un bon de commande, est une procédure simple et souvent très rapide qui permet de réaliser les gains d'efficacité décrits au chapitre 1. Le processus de commande peut être défini dans le dossier d'appel d'offres pendant la première étape.

L'argument le plus courant en faveur du modèle 1 d'accord-cadre à fournisseur unique est que les marchés attribués de cette façon sont relativement importants et peuvent créer des économies d'échelle puisque les fournisseurs qui soumissionnent à la première étape doivent offrir des conditions très concurrentielles pour remporter le marché total.

Lorsque ce modèle d'accord-cadre est conclu avec plusieurs fournisseurs, ceux qui offrent le meilleur prix ou les conditions les plus avantageuses sont retenus à la première étape et deviennent parties à l'accord-cadre. (Le nombre de

---

<sup>24</sup> Dans certains pays, notamment le Royaume-Uni, les marchés sont attribués à un seul fournisseur pour une durée déterminée, et portent sur « un ensemble distinct de travaux ou services... commandés dans le cadre du contrat en question » (voir Procurement Lawyers Association, « *The use of framework agreements in public procurement* », mars 2012 [[www.procurementlawyers.org/pdf/PLA%20paper%20oon%20Frameworks%20PDF%20Mar%2012.pdf](http://www.procurementlawyers.org/pdf/PLA%20paper%20oon%20Frameworks%20PDF%20Mar%2012.pdf)]). Cette description de la quantité est jugée adéquate pour une procédure classique de passation des marchés. Chaque commande indique la nature, la quantité et les modalités de livraison des produits ou services à fournir.

<sup>25</sup> La demande est généralement estimée par les entités adjudicatrices susceptibles d'utiliser un accord-cadre, par agrégation des données sur les marchés attribués dans le passé (en tenant compte de certains facteurs tels que la croissance de la demande, etc.).

fournisseurs retenus est très variable.) A la deuxième étape, l'entité adjudicatrice passe commande au fournisseur le « mieux-disant » pour les produits et services requis conformément aux termes de l'accord-cadre.

Le modèle 1 d'accord-cadre à fournisseurs multiples garantit la sécurité d'approvisionnement si, par exemple, le fournisseur le mieux-disant n'est pas en mesure d'exécuter une commande (auquel cas la commande est passée au fournisseur qui propose la deuxième meilleure offre). Cette formule permet une certaine souplesse dans la mesure où, lorsque l'accord-cadre couvre une grande zone géographique et que les fournisseurs se trouvent à différents endroits, l'entité adjudicatrice peut passer commande au fournisseur dont le coût de livraison est le plus faible pour le lieu de livraison concerné. Il existe plusieurs manières de procéder. Une autre option consiste à passer commande aux fournisseurs à tour de rôle, la demande étant également répartie entre eux.

Puisque les fournisseurs qui sont parties à l'accord-cadre ne sont pas remis en concurrence pour les livraisons, le modèle 1 est approprié pour les achats pour lesquels l'entité adjudicatrice peut fixer toutes ces conditions à l'avance et a besoin d'une certaine marge de manœuvre uniquement pour déterminer les quantités et les modalités de livraison. La standardisation peut être difficile ou inappropriée dans certains cas, notamment pour les centrales d'achat, et il convient de déterminer le degré d'uniformisation approprié lors de la planification et de la conception des accords-cadres (voir également la FAQ à l'annexe 3).

Les éléments à prendre en compte pour choisir entre un accord-cadre à fournisseur unique et un accord à fournisseurs multiples sont examinés à l'annexe 3.

Du fait que les fournisseurs ne peuvent pas modifier leur offre ou leurs catalogues électroniques (ni surtout leurs prix) pendant la durée de l'accord-cadre, le modèle 1 est approprié si le marché est stable. Par exemple, les spécifications et le prix changeront sans doute relativement peu pendant la durée de l'accord. Un autre facteur déterminant est la prévisibilité ou la stabilité des besoins/exigences des utilisateurs finals, ce qui évite de lancer un nouvel appel d'offres à la deuxième étape de l'accord.

Il y a cependant un autre facteur important à prendre en compte, à savoir la période appropriée pour l'application des conditions de l'accord-cadre et donc pour la durée de l'accord, de sorte que les conditions restent alignées sur celles du marché ouvert. Cette question est traitée dans la FAQ qui figure à l'annexe 3.

Voici quelques types d'acquisitions pour lesquels le modèle 1 a fait ses preuves :

- Services téléphoniques
- Approvisionnement en carburant, électricité et gaz (les prix unitaires peuvent être fixés à l'avance ou indexés sur des indices définis, et donc « fixes » dans une certaine mesure)
- Fournitures de bureau (papier, par exemple)
- Produits pharmaceutiques
- Services de nettoyage et services facturés sur la base d'un prix unitaire (entretien courant, réparation de chaussées, etc.)

En tant que modèle d'accord-cadre le plus simple à appliquer, le modèle 1 est recommandé comme point de départ pour utiliser la formule des accords-cadres, en commençant à titre pilote par un secteur dans lequel les marchés de fournitures et services sont attribués à l'offre au prix le plus bas (fournitures de bureau et produits pharmaceutiques, par exemple). Le projet pilote peut également utiliser des catalogues électroniques.

### **2.3.2 Modèle 2 — accord-cadre fermé à fournisseurs multiples avec remise en concurrence**

Le modèle 2 d'accord-cadre fait référence à un accord dans lequel les conditions et les prix du marché final ne sont pas tous fixés lors de la première étape. Ce modèle prévoit donc plusieurs fournisseurs, bien qu'à d'autres égards il présente les mêmes caractéristiques que le modèle 1 dans la mesure où l'accord n'est pas ouvert à des fournisseurs supplémentaires et peut porter sur des articles particuliers ou sur des produits et services apparentés. La différence est la remise en concurrence afin de déterminer la « meilleure » offre pour la fourniture des produits ou services en question.

Le Modèle 2 est donc plus souple que le modèle 1 — qui ne permet aucune adaptation à l'évolution des conditions de marché ni modification des exigences de l'entité adjudicatrice. Pour reprendre l'exemple des produits pharmaceutiques courants, dans le modèle 1, l'entité adjudicatrice passe commande au meilleur fournisseur pour l'article en question, et le fournisseur aura offert un prix basé sur le volume total et la fréquence des livraisons. Dans le modèle 2, la remise en concurrence permet aux fournisseurs de réduire leurs prix ou d'améliorer les offres faites lors de la première étape une fois que les modalités de livraison sont déterminées. En outre, la remise en concurrence permet de grouper différents articles et de prendre en compte différents aspects de la qualité dans l'appel d'offres (délais de livraison plus courts, qualité des articles), et le fournisseur qui fait la meilleure offre combinée est sélectionné même si le prix offert pour certains articles n'est pas le plus bas. Le modèle 2 permet donc le maintien de la

concurrence et l'agrégation de la demande par regroupement des articles ou services. Ce modèle d'accord-cadre stipule généralement que les offres faites lors de la remise en concurrence doivent être meilleures que celles faites lors de la première étape, ce qui apporte une garantie et peut être utile dans certains secteurs où les prix diminuent progressivement, comme le secteur informatique.

Une mise en garde s'impose toutefois : pour produire les gains d'efficacité d'ordre administratif et procédural visés par une remise en concurrence, le nombre de fournisseurs admis à soumissionner et les conditions sur lesquelles porte le deuxième appel d'offres doivent être limités (sinon le processus serait aussi lourd, voire plus lourd, que dans une procédure classique de passation des marchés). C'est pourquoi le deuxième appel d'offres est souvent appelé « mini-compétition » ou « mini-appel d'offres », pour indiquer qu'il est la suite du premier appel d'offres au lieu de constituer une mise en concurrence *ab initio*. En outre, le deuxième appel d'offres étant limité à un nombre restreint de fournisseurs, il convient de prendre en compte le risque de réduction de la concurrence, de trucage des offres et de collusion<sup>26</sup> (voir également la FAQ à l'annexe 3). La durée d'application de ce modèle d'accord-cadre devrait donc être limitée, et des appels d'offres en bonne et due forme devraient être organisés périodiquement pour permettre à l'entité adjudicatrice de tirer parti de l'évolution du marché.

Voici quelques de types de marchés publics pour lesquels le modèle 2 a fait ses preuves :

- Connectivité Internet
- Équipements informatiques standard
- Matériel médical standard (appareils de radiographie et d'échographie)
- Produits/services/travaux de construction pour les situations d'urgence (vivres, eau, fournitures médicales, kits d'assemblage d'abris)
- Services de voyage
- Petits travaux
- Services-conseils répétés à montant forfaitaire

---

<sup>26</sup> Exemples de soumissions concertées : offres de couverture, suppression d'offres, système de « tour de rôle » des offres, et partage du marché. Pour réduire le risque de collusion lors de la deuxième étape, il faut assurer une véritable concurrence à la première étape. Pour plus de détails, voir les directives de l'OCDE sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics

(<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=284&InstrumentPID=299&Lang=en&Book=False>).

Le modèle 2 nécessitant des procédures et évaluations supplémentaires, il est recommandé de l'adopter après le modèle 1 et après la mise en œuvre de projets pilotes.

### **2.3.3 Modèle 3 – accord-cadre ouvert à fournisseurs multiples avec remise en concurrence**

Le modèle 3 est un accord-cadre « ouvert », en ce sens que de nouveaux fournisseurs peuvent soumissionner tant que l'accord-cadre reste en vigueur. Ces accords sont appelés « systèmes d'acquisition dynamiques » dans la Directive de l'UE sur les marchés publics. Aux termes de la Loi type de la CNUDCI et des directives de l'UE sur les marchés publics, l'accord doit être géré en ligne. À d'autres égards, le modèle 3 a les mêmes caractéristiques principales que le modèle 2 : la procédure se déroule en deux étapes et les modalités de la commande, notamment le prix, sont déterminées par appel à la concurrence lors de la deuxième étape.

Ce modèle d'accord-cadre est conçu pour répondre au principal problème du modèle 2 — la restriction de la concurrence à un secteur limité du marché pendant la durée de l'accord — en permettant à de nouveaux fournisseurs de soumissionner à tout moment, ce qui « rafraîchit » le marché. Ce type d'accord-cadre convient donc pour les secteurs dynamiques et concurrentiels, comme le matériel informatique, où il existe un marché immédiat (de sorte que les fournisseurs offrent essentiellement la même qualité et les mêmes caractéristiques techniques) et très souvent de nouveaux entrants sur le marché (ce qui peut faire baisser les prix) et où les caractéristiques des produits ou services évoluent constamment. Comme pour le modèle 2, la procédure comporte deux étapes, mais le modèle 3 est très différent dans la pratique.

Conformément aux procédures classiques de passation des marchés, les qualifications et spécifications techniques requises sont un critère d'acceptation/de rejet qui implique la définition de normes minimales. Alors que pour le modèle 2, la première étape de l'accord comporte une évaluation de ces exigences et un appel d'offres pour sélectionner un nombre déterminé de « meilleurs » fournisseurs admis à l'accord-cadre, le modèle 3 est très différent puisque l'accord reste « ouvert » aux nouveaux venus. Dans ce contexte, il n'est pas possible de comparer les offres et de sélectionner les « meilleurs » fournisseurs. Ceux qui ne sont pas sélectionnés parce qu'ils ne figurent pas parmi les « meilleurs » pourraient modifier légèrement leur offre et soumissionner à nouveau, ce qui obligerait l'entité adjudicatrice à réévaluer toutes les offres chaque fois qu'elle en reçoit une nouvelle. En conséquence, pour le modèle 3, la première étape de la procédure d'accord-cadre consiste à évaluer les qualifications des fournisseurs et à vérifier que les offres sont conformes, mais (à de rares exceptions près) elle ne comporte ni comparaison ni évaluation des offres. Celles-ci peuvent fournir des prix indicatifs qui ne sont pas définitifs.

Tous les fournisseurs qualifiés qui soumettent une offre recevable doivent donc être admis à soumissionner pour le modèle 3, et dans les marchés très concurrentiels, il peut y avoir des dizaines de parties. Les problèmes logistiques soulevés par le grand nombre de fournisseurs participant à l'accord font partie des raisons qui obligent à gérer ce modèle d'accord en ligne. En outre, la définition — dès la première étape — du groupe approprié de biens et services couverts par l'accord-cadre ainsi que de qualifications et spécifications techniques minimales suffisamment rigoureuses permet de sélectionner des fournisseurs acceptables et d'exclure les fournisseurs marginaux qui auraient très peu de chances de remporter le marché. (À cet égard, voir l'encadré 2 plus haut pour une étude des PME et des jeunes entreprises.)

Dans le modèle 3, les fournisseurs ne sont donc pas mis en concurrence, pour obtenir la « meilleure » offre, avant la deuxième étape de l'accord-cadre. En d'autres termes, la concurrence véritable, la transparence et l'intégrité sont des conditions essentielles pour ce modèle d'accord lors de la deuxième étape.

Du point de vue de l'efficacité, une question clé pour la deuxième étape est de déterminer si tous les fournisseurs parties à l'accord-cadre sont invités à soumissionner, ou seulement quelques-uns. Plus l'appel d'offres est complexe et plus les soumissionnaires sont nombreux, plus la procédure d'évaluation des offres est longue et fastidieuse. Pour réduire la charge de travail même s'il y a de nombreux soumissionnaires, il peut être bon de limiter l'utilisation d'exigences de qualité complexes et non quantifiables pour axer la deuxième étape sur le prix et des critères de qualité très simples et quantifiables (tels que les délais de livraison ou la période de garantie) — certains outils informatiques relativement sophistiqués permettent également d'alléger le travail, comme indiqué au paragraphe 3.5 du chapitre suivant. Les procédures des accords-cadres comprennent généralement des critères visant à déterminer si certaines ou la totalité des parties à l'accord-cadre sont invitées à participer à la deuxième étape, ce qui prend en compte la question de l'efficacité tout en garantissant le respect des principes de non-discrimination, de concurrence et de transparence.

Les observations qui précèdent montrent que le modèle 3 fonctionne bien pour les marchés de produits et services concurrentiels et dynamiques où l'entité adjudicatrice peut sélectionner le meilleur fournisseur en faisant jouer la concurrence sur les prix, le cas échéant. Voici quelques types de marchés publics où le modèle 3 est utile, et qui se recoupent avec les exemples du modèle 2 :

- Équipements informatiques spécialisés
- Matériel médical
- Services de construction

Le modèle 3 nécessitant davantage de capacités que le modèle 2 pour la deuxième étape, il est recommandé de l'adopter après le modèle 1 et après le modèle 2 ou à la place de celui-ci, en utilisant des projets pilotes, et en cas de bonnes communications et capacités électroniques.

**Tableau 1 : Récapitulatif des trois principaux modèles d'accord-cadre**

Modèle	Ouverture	Première étape	Nombre de fournisseurs	Deuxième étape
Modèle 1	Fermé	Conformité + mise en concurrence pour identifier le ou les meilleurs fournisseurs	Un seul fournisseur <i>OU</i> Fournisseurs multiples	Attribution du marché au meilleur fournisseur, tel que déterminé lors de la première étape
Modèle 2	Fermé	Conformité + mise en concurrence pour identifier le ou les meilleurs fournisseurs	Fournisseurs multiples	Mise en concurrence
Modèle 3 (également appelé système d'acquisition dynamique)	Ouvert	Conformité uniquement	Fournisseurs multiples	Mise en concurrence

Les trois modèles d'accord-cadre étant adaptés à des situations différentes, la décision d'utiliser un accord-cadre pour la commande publique peut être un processus relativement complexe qui nécessite de déterminer la procédure appropriée pour mettre en place l'accord-cadre et le choix du type approprié d'accord-cadre. C'est pourquoi les pays qui optent pour des accords-cadres devraient le faire progressivement, à mesure qu'ils se familiarisent avec cette méthode. Par exemple, ils peuvent commencer par le modèle 1 et utiliser un projet pilote afin de tester la procédure de commande pour les produits courants ou les services récurrents normalement achetés sur la base du prix le plus bas. Ensuite, ils peuvent introduire progressivement une remise en concurrence pour les biens et services nécessitant des évaluations plus complexes afin de déterminer l'adjudicataire en utilisant l'offre la plus avantageuse comme critère d'attribution du marché. Bien que les outils technologiques puissent simplifier la procédure, plus le nombre de critères qualitatifs augmente — surtout lors de la deuxième étape — plus la procédure est longue, et c'est là un critère important à prendre en compte,

car les accords-cadres visent essentiellement à accélérer l'acquisition de produits et services relativement simples<sup>27</sup>.

**Tableau 2 : Avantages et inconvénients des trois principaux modèles d'accord-cadre**

Type d'accord-cadre	Principaux avantages	Principaux inconvénients
Modèle 1	Relativement plus simple à mettre en œuvre et à gérer Approprié pour les centrales d'achat de faible capacité et les procédures manuelles de passation de marché	Manque de souplesse — ne permet pas de s'adapter à l'évolution du marché ou des besoins de l'entité adjudicatrice Restriction de la concurrence pendant la période de validité de l'accord-cadre
Modèle 2	Utile lorsque les conditions du marché évoluent (les prix, par exemple)	Plus grand risque de trucage des offres et de collusion lors du deuxième appel d'offres Restriction de la concurrence pendant la période de validité de l'accord-cadre Relativement plus complexe à gérer que le modèle 1
Modèle 3	Utile lorsque les conditions du marché évoluent (les prix, par exemple) Permet à de nouveaux fournisseurs de soumissionner pendant la période de validité de l'accord-cadre	Mise en œuvre et gestion complexes, qui nécessitent en général un système électronique Requiert des centrales d'achat dotées de capacités relativement importantes.

La remise en concurrence peut revêtir la forme d'un appel d'offres classique<sup>28</sup> ou d'enchères électroniques inversées (e-RA), un outil qui permet de déterminer

<sup>27</sup> Outre les caractéristiques du marché (l'offre), les politiques internes de l'entité adjudicatrice sont au moins aussi importantes pour le choix du type d'accord-cadre. Par exemple, presque tous les accords-cadres conclus par le Service commercial de la Couronne au Royaume-Uni comportent un deuxième appel d'offres, alors que Consip en Italie utilise rarement ce type d'accord-cadre bien que les marchés attribués par les deux centrales d'achat portent sur des produits et services relativement similaires. Cela tient essentiellement au fait que les organismes publics italiens n'aiment pas organiser un deuxième appel d'offres parce que cela alourdit les coûts administratifs. Elles préfèrent renoncer à l'avantage d'un contrat plus adapté plutôt que d'organiser une deuxième (mini) compétition. Même s'il s'agit d'un marché considéré comme « standard » — pour des combustibles, par exemple — différentes approches sont envisageables. En Italie, par exemple, Consip scinderait le contrat en lots géographiques et attribuerait chaque lot à un fournisseur (accord-cadre à fournisseur unique), alors que Colombia Compra Eficiente (CCE) en Colombie utilise un accord-cadre à fournisseurs multiples avec une remise en concurrence. Pourquoi ? Parce que CCE estime qu'il est plus efficace de facturer différents prix aux utilisateurs finaux, en fonction des quantités achetées. Jusqu'à présent, Consip a appliqué une approche qui garantit le même prix à tous les utilisateurs finaux, quelle que soit leur consommation individuelle.

<sup>28</sup> Cette procédure devrait cependant être plus simple et plus rapide que la procédure classique de passation des marchés, sinon les avantages d'un accord-cadre sont compromis. Dans la mesure du possible, il est donc recommandé d'utiliser une e-RA ou une demande de prix.

l'adjudicataire à l'issue d'une série d'enchères en ligne qui se déroulent sur une période donnée. Les tours d'enchères permettent de réduire successivement le prix total (ou, moins souvent, le prix et les critères de qualité combinés), et les offres sont automatiquement évaluées par un système électronique. Les enchères électroniques inversées revêtent des formes différentes dans la pratique, mais elles conviennent généralement pour les marchés dynamiques et concurrentiels, et pour les produits et services courants qui sont normalement achetés par attribution du marché à l'offre au prix le plus bas et conforme, lorsque les critères de qualité sont peu nombreux, de portée limitée, facilement quantifiables et pratiquement utilisables comme des critères de prix. Ces enchères sont donc conçues pour les mêmes secteurs de la commande publique que les accords-cadres prévoyant une remise en concurrence. Elles permettent des mini-appels d'offres rapides et transparents, et l'évaluation automatique des offres règle la question du temps et des coûts nécessaires pour évaluer un grand nombre d'offres dans le modèle 3 d'accord-cadre (ouvert). Les considérants de la Directive de l'UE sur les marchés publics comprennent des observations sur les politiques et pratiques applicables aux accords-cadres<sup>29</sup>, tandis que la Loi type de la CNUDCI et son Guide pour l'incorporation dans le droit interne contiennent des dispositions et des conseils détaillés sur leur utilisation<sup>30</sup>, y compris des mesures permettant d'éviter les pratiques collusoires (qui peuvent poser un problème pour le modèle 2, comme indiqué ci-avant).

La deuxième étape des accords-cadres étant relativement brève, les commandes peuvent être attribuées beaucoup plus rapidement que dans le cas d'une procédure classique de passation des marchés. Une fois mis en place, un accord-cadre peut éviter ou réduire la nécessité de procédures d'urgence (qui entraînent généralement des prix plus élevés et/ou une qualité moins bonne que les procédures normales). Comme indiqué ci-avant, les accords-cadres sont prévus par la Loi type « en cas de besoin urgent » des produits et services concernés. S'agissant des modèles d'accord-cadre, les grandes catégories de produits et services nécessaires en cas d'urgence ou de catastrophe naturelle sont prévisibles, de même que certains articles spécifiques, mais les besoins précis dépendront de la situation du moment. Lorsque plusieurs besoins sont regroupés dans un accord-cadre, l'entité adjudicatrice a une plus grande marge de manœuvre pour établir ou modifier l'énoncé final de ses besoins au moment voulu, mais certains articles pourraient bénéficier d'une remise en concurrence et d'autres pas. Pour une préparation efficace aux situations d'urgence, il faudra donc prévoir une combinaison de modèles d'accord-cadre. Les éléments pertinents à prendre en compte sont indiqués dans la FAQ figurant à l'annexe 3.

---

<sup>29</sup> Voir Considérants 59 à 66.

<sup>30</sup> Voir le texte du chapitre VII de la Loi type et de son Guide pour l'incorporation dans le droit interne.

### 2.3.4 Catalogues électroniques

Comme mentionné dans l'analyse du modèle 1, les catalogues électroniques de ces types d'accords-cadres ne peuvent pas être actualisés. Du point de vue juridique, cela signifie que l'adjudicataire est déterminé par sélection d'une offre soumise en réponse à un appel d'offres (lors de la première ou la deuxième étape) et que les fournisseurs ne peuvent pas modifier leurs offres après la date limite de soumission.

Il est interdit de modifier spontanément une offre après la date limite de soumission, comme le permettent certains types de catalogues électroniques, parce que cela présente un risque d'abus : l'entité adjudicatrice pourrait fournir des informations à un fournisseur privilégié pour garantir qu'il fait la meilleure offre au moment voulu. (Les règles concernant les délais de soumission des offres et d'ouverture des plis en direct ainsi que la concurrence transparente avant la sélection d'une offre réduisent ce risque dans la procédure « classique » de passation des marchés publics, mais elles ne couvrent pas la révision spontanée des offres.) Un autre risque est que certains systèmes n'enregistrent pas systématiquement tous les catalogues électroniques successifs de manière à garder une trace des offres de tous les fournisseurs, et que l'entité adjudicatrice attribue simplement le marché à un fournisseur privilégié parce que la situation relative de son offre serait difficile à évaluer a posteriori<sup>31</sup>.

Il est clair qu'une procédure statique n'est pas appropriée pour les marchés dynamiques, et les accords-cadres prévoyant une remise en concurrence permettent de faire des ajustements pour tenir compte de l'évolution du marché pendant la durée de l'accord. Les catalogues électroniques sont entièrement compatibles avec les modèles 2 et 3 puisque les offres sur catalogue constituent la première étape de la procédure de soumission en réponse à un dossier d'appel d'offres, et le point de départ de la mini-compétition. Celle-ci peut fonctionner soit comme la soumission de catalogues électroniques actualisés ou offrir un moyen d'améliorer les offres sur catalogue (y compris dans le cas des enchères électroniques inversées). La première approche convient pour les marchés très dynamiques, pour lesquels des offres de la première étape pourraient être irréalistes, même comme point de départ. En outre, les catalogues électroniques permettent plus facilement de grouper les produits ou services que les modèles 2 et 3.

Compte tenu de l'expansion du commerce électronique entre entreprises (B2B), ou entre les entreprises et les consommateurs (B2C), observée au cours de la dernière décennie, les catalogues électroniques sont de plus en plus utilisés sans remise en concurrence, mais ils peuvent être actualisés spontanément dans la

---

<sup>31</sup> D'autres types d'accords-cadres présentent des risques similaires : le modèle 1 d'accord-cadre à fournisseur unique présente un autre risque d'abus, en cas de modification incontrôlée en faveur du fournisseur privilégié pendant la durée de l'accord, et dans les procédures de demande de prix pour les commandes classiques, sans accord-cadre, qui sont assez opaques (l'entité adjudicatrice pourrait aisément fournir des informations au fournisseur privilégié sur les offres des autres candidats). L'obligation d'enregistrer les offres et les clauses de contrôle visent à réduire ces risques.

pratique. Aux États-Unis par exemple, une plateforme en ligne familièrement connue sous le nom de « Amazon.gov » est actuellement à l'essai (voir l'encadré 4 ci-dessous). Il faut espérer que de nouveaux outils permettront d'utiliser ces catalogues sur d'autres marchés dans un avenir relativement proche.

#### **Encadré 4 : Initiative de la GSA en faveur des marchés commerciaux : Ouverture d'Amazon et d'autres marchés privés aux achats directs par des organismes fédéraux<sup>32</sup>**

L'administration des services généraux des États-Unis (*U.S. General Services Administration - GSA*) a ouvert un nouveau chapitre dans le domaine de la commande publique en attribuant trois marchés — à Amazon Business, Overstock.com et Fisher Scientific — qui permettront aux utilisateurs fédéraux d'effectuer directement des achats sur les plateformes électroniques, ce qui représente un marché annuel de 6 milliards de dollars. Cette initiative visant à valider un concept, surnommée initiative de « plateforme commerciale » de la GSA, marque un changement radical par rapport aux procédures classiques de passation des marchés parce qu'elle permet à chaque utilisateur public (pas nécessairement les services responsables des marchés publics) de faire des « microachats » (généralement jusqu'à 10 000 dollars) en utilisant des cartes d'achat du gouvernement. En éliminant le système d'approvisionnement fédéral comme intermédiaire dans le processus d'achat, ce qui revient à externaliser la sélection des fournisseurs possibles à des fournisseurs privés de plateformes électroniques, l'initiative de la GSA a redéfini la notion de marché public et créé potentiellement un nouveau marché.

Pour en savoir plus, voir <https://publicprocurementinternational.com/2020/06/26/gsa-awards-contracts-to-open-amazon-and-other-commercial-platforms-to-billions-of-dollars-in-federal-micro-purchases/>.

## **2.4 Accords-cadres obligatoires et non obligatoires**

Cette caractéristique pourrait avoir un profond impact sur la dynamique de la concurrence au stade de l'attribution des marchés, et donc sur les résultats en termes d'optimisation des ressources. Le recours obligatoire aux accords-cadres signifie qu'un groupe préétabli d'entités adjudicatrices est obligé d'utiliser l'accord-cadre permanent signé pour ses achats, jusqu'à hauteur du montant estimatif de l'accord. Les accords-cadres obligatoires servent à réduire le degré d'incertitude pour les soumissionnaires potentiels lors de la première étape de la procédure.

Si le recours à un accord-cadre n'est pas obligatoire, les « bons clients » (ceux qui ont des besoins importants ou qui paient leurs fournisseurs dans les délais prévus) risquent de ne pas utiliser l'accord et le fournisseur devra traiter avec de « mauvais clients », auquel cas les entreprises se protégeront naturellement contre les mauvais résultats lors de la première étape d'un accord-cadre en refusant de soumissionner ou d'offrir les meilleures conditions, ce qui rend

<sup>32</sup>[https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2783&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2783&context=faculty_publications).

l'accord-cadre moins intéressant pour les acheteurs. Ce paradoxe peut être évité en imposant une forme d'engagement/obligation du côté de la demande.

Même si le recours à un accord-cadre est obligatoire, certaines exceptions sont permises. Mais lorsque la réglementation autorise une dérogation, les entités adjudicatrices pourraient être tentées, par exemple, de modifier leurs besoins pour échapper à l'obligation. Ce phénomène est parfois appelé « achat en marge ».

Il existe de nombreux exemples de recours obligatoire aux accords-cadres, notamment en Europe. En Autriche et en Finlande, les accords-cadres établis par les centrales d'achat nationales (BBG et Hansel, respectivement) sont obligatoires pour tous les organismes du gouvernement central. En Italie, le ministère de l'Économie et des Finances oblige l'administration centrale et les collectivités locales à utiliser l'accord-cadre de Consip pour neuf catégories de produits et services. De nombreux autres pays faisant l'objet des études de cas présentées dans ce Guide ont rendu les accords-cadres obligatoires (GeM en Inde et ChileCompra au Chili, par exemple).

On peut se demander s'il est rationnel d'obliger les fournisseurs à servir tout acheteur habilité à utiliser l'accord-cadre pour ses achats. Lorsque les acheteurs sont hétérogènes (en termes d'emplacement et à d'autres égards), les fournisseurs pourraient être tentés de sélectionner uniquement les acheteurs qui leur permettent de maximiser leur profit. On peut en tout cas affirmer avec certitude que l'obligation imposée du côté de la demande devrait être assortie de la même obligation du côté de l'offre : les accords-cadres qui ne sont pas obligatoires pour les acheteurs ne devraient pas l'être pour les fournisseurs.

# 3 ÉTABLISSEMENT ET MISE EN ŒUVRE D'ACCORDS-CADRES

## Chapitre 3. Établissement et mise en œuvre d'accords-cadres

### 3.1 Contexte

---

Le présent chapitre porte sur l'utilisation des accords-cadres pour les commandes financées par l'État et expose les principales questions à prendre en considération pour les gouvernements qui en introduisent l'usage dans leur système de commande publique. Il convient de noter que ce chapitre n'est pas exhaustif, et que les références fournies dans les annexes (et les études de cas par pays) donneront des orientations supplémentaires. Les États qui établissent des règles d'application des accords-cadres pour la première fois bénéficieront des conseils de ceux qui ont l'expérience de cette technique. En effet, ces accords ont un grand potentiel, mais nécessitent une planification minutieuse tant au niveau de l'établissement de leurs règles d'application que de leur utilisation. La discussion est présentée sous forme narrative.

On part du principe que les contrats-cadres conviennent mieux aux achats récurrents, de sorte que le temps et les coûts liés à la mise en place d'un accord-cadre seront répartis sur un nombre suffisant de commandes pour que l'effet global du point de vue du coût des transactions soit positif<sup>33</sup>.

Comme indiqué au chapitre premier, une planification détaillée des accords-cadres (qui sont par nature des dispositifs relativement importants et pérennes) est nécessaire, quel que soit le modèle choisi.

Le fait que les achats soient récurrents tend à indiquer que le marché comprend soit des produits commerciaux prêts à l'emploi, soit des produits pour lesquels il existe ou existera un marché d'une ampleur suffisante pour que les livraisons puissent avoir lieu à brève échéance. La discussion principale de ce chapitre part du postulat que les fournitures et les services sont de ce type. L'utilisation des accords-cadres pour d'autres raisons — principalement la préparation aux situations d'urgence — sera abordée dans une variante de la discussion principale.

---

<sup>33</sup> La mise en place initiale des accords-cadres entraîne des coûts administratifs élevés. L'approche consistant à utiliser des centrales d'achat qui perçoivent une redevance modeste auprès des utilisateurs de l'accord-cadre peut permettre de surmonter ce problème. Une autre option consiste à mettre en place une centrale d'achat financée de manière centralisée.

## 3.2 Préparatifs avant le lancement du processus commande publique en vertu d'un accord-cadre

### 3.2.1 Analyse de la législation ou la réglementation nationale en matière de commande publique

La première exigence procédurale consiste à déterminer si la passation de marchés pour les fournitures ou services concernés peut être effectuée par le biais d'un accord-cadre (voir également l'annexe 4 pour la vérification de la compatibilité juridique et réglementaire des accords-cadres). Les pays membres de l'AMP de l'OMC peuvent également se reporter à l'annexe 6 pour des discussions sur l'incidence de l'AMP sur les accords-cadres.

Lorsque des accords-cadres sont établis pour la première fois, il est recommandé que l'entité adjudicatrice soit tenue de donner une explication justifiant le recours à cet instrument. Un moyen simple d'atteindre cet objectif consiste à fixer des « conditions d'utilisation » de la procédure d'accord-cadre dans les règles juridiques. Par exemple :

- (a) « le caractère nécessaire de l'objet du marché est censé se manifester de manière indéfinie ou répétée pendant une période donnée, ou
- (b) en raison de la nature de l'objet du marché, le besoin peut s'en faire sentir de manière urgente pendant une période donnée, ou
- (c) il s'agit d'un produit courant, acheté régulièrement avec des coûts de transaction élevés sans commune mesure avec le risque, un accord-cadre venant réduire le coût de transaction libérant ainsi du temps afin de se concentrer sur d'autres activités essentielles ».

Il est également recommandé que l'entité adjudicatrice explique pourquoi le modèle d'accord-cadre concerné a été choisi. Le processus de justification permet d'attirer l'attention sur les avantages que présente la solution et d'évaluer si, en l'espèce, elle est meilleure que d'autres potentiellement disponibles, et constitue de ce fait un outil de renforcement des capacités. Bien entendu, les conditions ont trait à des évaluations de prospective, et font donc intervenir une certaine subjectivité, ce qui signifie que les gouvernements devraient fournir des règles et des orientations supplémentaires pour aider les responsables de la commande publique concernés.

De telles orientations peuvent donner lieu aux recommandations suivantes :

- La plupart des formes d'accord-cadre, et en particulier les accords-cadres ouverts, sont utilisées de préférence pour des produits courants, disponibles sur le marché, ou des services simples et récurrents qui sont

normalement achetés sur la base du prix le plus bas ou du prix assorti de critères de qualité limités et facilement quantifiables.

- Les avantages potentiels ainsi que les coûts de la procédure en deux étapes doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de décider de l'opportunité d'un accord-cadre.
- Pour les accords-cadres fermés, des estimations réalistes de l'importance des besoins en la matière devraient être incluses dans les dossiers d'appel d'offres, afin d'encourager les fournisseurs potentiels à proposer leurs meilleurs prix lors de la première étape. Sans ces estimations, les fournisseurs reflèteront des incertitudes sur leurs offres, les prix de la première étape peuvent ne pas être représentatifs (ce qui rend la budgétisation plus difficile qu'elle ne doit l'être) et l'accord-cadre peut inclure une marge tarifaire que la deuxième étape ne peut éliminer (de sorte que la procédure ne produit pas les avantages escomptés).

D'autres outils qui se sont avérés utiles dans la pratique comprennent des listes illustratives de marchés appropriés pour chaque type d'accord-cadre<sup>34</sup>, et des descriptions des cas où les accords-cadres ne sont pas appropriés.

Une fois que la capacité d'utiliser les accords-cadres s'est développée, une approche plus souple peut être envisagée, par exemple dans le cadre de la Directive européenne, qui prévoit que « les autorités adjudicatrices peuvent conclure des accords-cadres » (à condition que certaines règles de procédure soient respectées), et que des justifications ne sont pas requises.

Il est recommandé que la loi n'autorise pas la combinaison de différents modèles d'accord-cadre dans une même procédure, à moins qu'il existe des capacités et des mécanismes de contrôle suffisants pour éviter des abus. Bien qu'il soit parfois utile de combiner les modèles d'accord-cadre, par exemple, si les besoins de l'entité adjudicatrice sont urgents (auquel cas, les offres de la première étape peuvent simplement être acceptées et un bon de commande émis) - et parfois ils ne le sont pas (auquel cas on peut procéder à un appel à la concurrence lors la deuxième étape), cela s'accompagne de défis, en particulier pour l'utilisateur inexpérimenté dans le bon exercice du pouvoir discrétionnaire ainsi conféré.

Les accords-cadres offrant une telle souplesse nécessitent donc des niveaux d'expérience et de capacité plus élevés pour être mis en œuvre avec succès, ainsi qu'une surveillance accrue pour contrôler les résultats et s'assurer que cette souplesse n'est pas utilisée à mauvais escient ou de manière abusive, et ne devraient être introduits qu'après une solide expérience de l'utilisation de formes

---

<sup>34</sup> L'expérience des États-Unis montre qu'essayer d'être plus restrictif, en ayant une liste à jour de produits ou de services définis ou sur catalogue qui se prêtent à des accords-cadres, est une démarche impossible.

plus simples. Cependant, en particulier pour la planification des commandes urgentes, où l'expérience a déjà été acquise dans l'utilisation d'accords-cadres, cette approche mixte pourrait éventuellement constituer un outil de plus.

### **3.2.2 Finalisation de la stratégie de passation de marchés**<sup>35</sup>

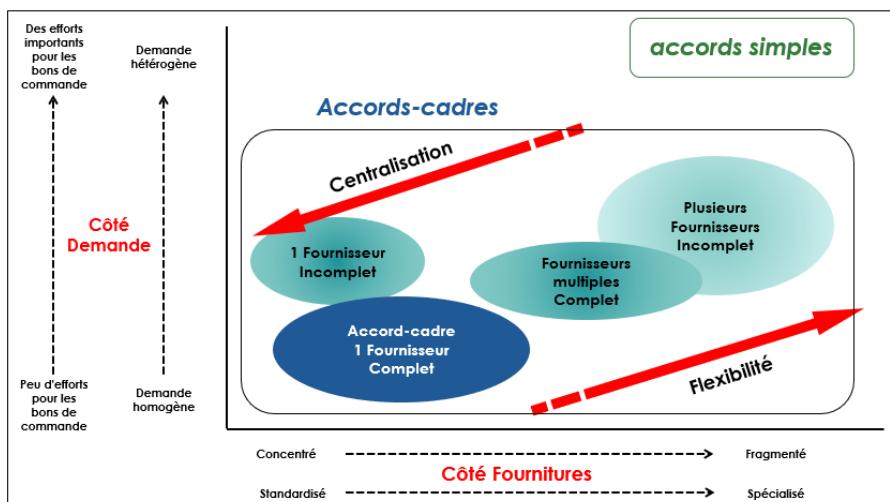
Cette étape a pour but de décider si l'accord-cadre est adapté (même s'il est autorisé par la loi comme mentionné ci-avant) pour le(s) produit(s) à acquérir et, dans l'affirmative, du modèle à utiliser. Il s'agit notamment d'identifier les entités adjudicatrices intéressées par l'achat du produit en question et d'analyser leurs dépenses passées et actuelles pour ce produit. Le résultat de cette analyse (ainsi que d'autres variables) est utilisé pour faire une projection de la demande probable pour le produit au cours des prochaines années. Pour optimiser les avantages liés aux économies d'échelle qu'offre l'accord-cadre, il est nécessaire de minimiser le nombre de catégories en discutant avec les entités adjudicatrices pour arriver à des caractéristiques techniques communes (normalisation). Les mécanismes actuels d'acquisition du produit en question sont également identifiés et les avantages potentiels recherchés dans le processus d'acquisition dudit produit sont documentés. Il s'agit notamment d'identifier les indicateurs clés de performance ainsi que la manière dont ils doivent être mesurés.

L'analyse du contexte opérationnel comprend des aspects tels que l'économie, la gouvernance, la technologie, la durabilité, etc. La cartographie des compétences du personnel et des capacités (y compris les acquisitions par voie électronique) de la centrale d'achats et des entités adjudicatrices est un exercice important pour comprendre s'ils seront en mesure de gérer la mise en place et le fonctionnement des accords-cadres. Si une lacune mineure est constatée, il convient de la combler avant de lancer le processus d'acquisition fondé sur des accords-cadres.

---

<sup>35</sup> Voir les instructions étape par étape à l'adresse <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-mastering-procurement.pdf>

Figure 1. Facteurs influençant l'utilisation de l'accord-cadre comme mécanisme d'acquisition<sup>36</sup>



Outre la centrale d'achats, les entités adjudicatrices et les fournisseurs, il existe plusieurs autres parties prenantes dans un processus d'acquisition, à savoir les décideurs politiques, les auditeurs, les médias et les contribuables (utilisateurs finals des services publics). Il est nécessaire de cerner les intérêts de chacune d'entre elles et de préparer un plan visant à répondre à leurs éventuelles préoccupations.

Vient ensuite l'analyse du marché qui comprend la cartographie des fournisseurs potentiels, leurs parts de marché actuelles dans les contrats passés par l'État en général et l'entité adjudicatrice en particulier, le positionnement de l'offre (comment l'acheteur voit le marché de l'approvisionnement) et l'analyse de la chaîne d'approvisionnement. L'étape suivante est l'approche fondée sur le marché et l'évaluation des options, dans le cadre de laquelle diverses options d'acquisition sont générées et analysées en fonction des objectifs à court, moyen et long terme de l'acquisition, ainsi que les risques liés à chacune des options et des mesures d'atténuation desdits risques. S'il est conclu que le recours à l'accord-cadre est la meilleure option, le type d'accord, sa durée, etc. sont déterminés. La gestion de l'accord-cadre ainsi que des bons de commande émis en application dudit accord sont essentiels et doivent aussi être évalués.

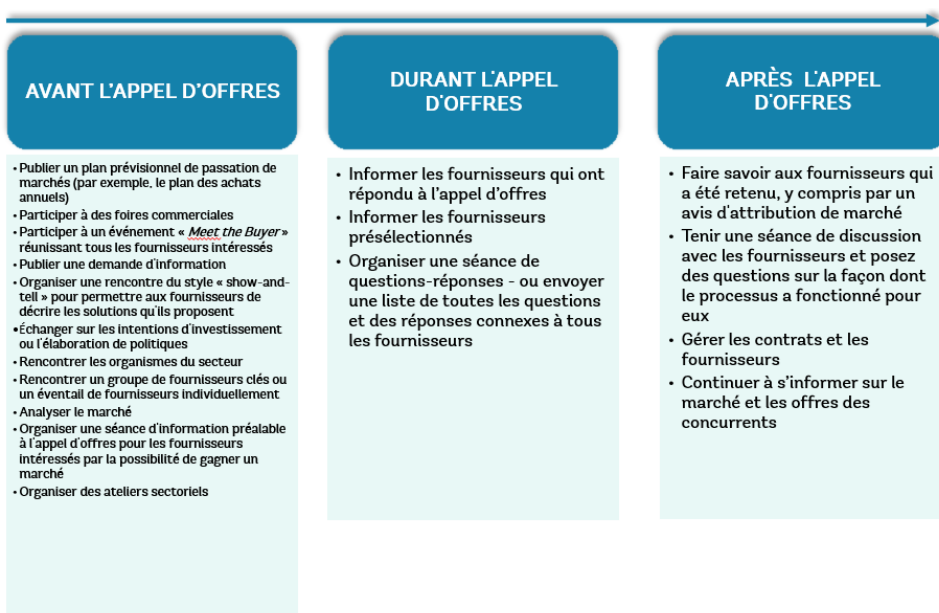
Le plan final de gestion des risques comprend les facteurs de risque, le niveau de risque, le responsable du risque et les mesures d'atténuation assorties d'un calendrier.

<sup>36</sup> <http://ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC4/O4EconomicsofProcurement/Paper4-1.pdf>

Le résultat final de cette étape est une stratégie de passation de marchés qui guide le processus d'acquisition basé sur l'accord-cadre<sup>37</sup>. Cette stratégie comprend également un plan de passation de marchés qui définit le calendrier prévu pour différentes actions en la matière.

### 3.2.3 Consultation des opérateurs économiques

La consultation des opérateurs économiques vise à recueillir les avis des soumissionnaires et fournisseurs potentiels avant de lancer le processus de passation de marché. Cela peut se faire soit virtuellement, soit par des réunions en présentiel. Il s'agit de présenter les besoins (par exemple, les caractéristiques techniques), de valider les estimations de coûts et le calendrier proposé pour le processus d'appel d'offres, d'améliorer les conditions générales prévues par les accords-cadres sur la base des réactions du marché et d'alerter les soumissionnaires potentiels sur l'opportunité à venir afin qu'ils soient préparés et qu'une saine concurrence s'instaure. Le diagramme suivant<sup>38</sup> présente plus de détails.



<sup>37</sup> Les personnes intéressées par le processus détaillé de passation de marchés sur la base d'un accord-cadre, y compris la préparation de la stratégie, la consultation du marché, la procédure d'appel d'offres, etc., peuvent se référer à des exemples concrets disponibles à l'adresse [https://www.nationalfirechiefs.org.uk/write/MediaUploads/Procurement/Fleet%20Framework%20Documents/DS183-15\\_Guidance\\_Document\\_for\\_Contracting\\_Authorities\\_v2.5\\_Nov\\_18.docx](https://www.nationalfirechiefs.org.uk/write/MediaUploads/Procurement/Fleet%20Framework%20Documents/DS183-15_Guidance_Document_for_Contracting_Authorities_v2.5_Nov_18.docx) et <https://www.whatdotheyknow.com/request/474322/response/1382892/attach/html/5/Doc%20%20DS183%2015%20Framework%20Award%20Recommendation%20Report%20v1.0%20Revised%20Redaction.pdf.html>

<sup>38</sup> <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-constructive-market-engagement.pdf>

Si la procédure d'accord-cadre est nouvelle pour le pays, cette consultation permet également d'apaiser les craintes (par exemple, les inquiétudes concernant la distorsion des marchés, en particulier dans les petits pays où l'État est un gros acheteur) de la communauté des fournisseurs concernant cette approche de la passation de marchés<sup>39</sup>. La consultation des opérateurs économiques doit se poursuivre même après l'attribution de l'accord-cadre.

Les études de cas par pays (en particulier, au Royaume-Uni et au Chili) incluses dans le présent Guide fournissent plus de détails sur la consultation des opérateurs économiques pour des accords-cadres.

## 3.3 Processus de passation de marchés pour la mise en place d'accords-cadres

---

### 3.3.1 Définitions et termes utilisés

La procédure de passation de marchés pour l'établissement et la mise en œuvre d'accords-cadres doit être lue en parallèle avec les définitions correspondantes. Il est important de définir les termes utilisés pour les accords-cadres et les procédures applicables, afin de s'assurer que les deux étapes de la procédure seront régies par ses garanties pour assurer la transparence, la concurrence et l'intégrité.

Quelques exemples de définitions sont donnés à la section 1.2. La Loi type de la CNUDCI étant le plus souvent utilisée dans les pays en développement et les pays en transition, elle est examinée plus en détail ci-après.

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, la Loi type de la CNUDCI définit les procédures et les types d'accords-cadres comme suit : « Le terme "procédure d'accord-cadre" qui se déroule en deux étapes : la première étant la sélection du ou des fournisseurs ou entrepreneurs qui seront parties à un accord-cadre avec une entité adjudicatrice, la deuxième étant l'attribution d'un marché au titre de l'accord-cadre à un fournisseur ou entrepreneur partie à l'accord :

- (a) Le terme "accord-cadre" désigne un accord conclu entre l'entité adjudicatrice et le ou les fournisseurs ou entrepreneurs sélectionnés à l'issue de la première étape de la procédure d'accord-cadre ;
- (b) Le terme "accord-cadre fermé" désigne un accord-cadre ne permettant pas à un fournisseur ou entrepreneur de se joindre ultérieurement aux parties initiales ;

---

<sup>39</sup> Un modèle de document de consultation préalable du marché peut être consulté à l'adresse [https://consultations.nidirect.gov.uk/dof-reform-quality-and-compliance/e013fc19/supporting\\_documents/PREMARKET%20ENGAGEMENT%202019.docx](https://consultations.nidirect.gov.uk/dof-reform-quality-and-compliance/e013fc19/supporting_documents/PREMARKET%20ENGAGEMENT%202019.docx). Voir également des orientations concernant la consultation du marché à l'adresse [https://www.bipsolutions.com/docstore/suppliernguidances/guidance\\_11b\\_2006.pdf](https://www.bipsolutions.com/docstore/suppliernguidances/guidance_11b_2006.pdf)

- (c) Le terme “accord-cadre ouvert” désigne un accord-cadre permettant à un ou plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs de se joindre ultérieurement aux parties initiales ;
- (d) Le terme “procédure d’accord-cadre avec mise en concurrence lors de la deuxième étape” désigne une procédure d’accord-cadre ouvert ou une procédure d’accord-cadre fermé avec plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs dans laquelle certaines conditions de la passation de marché qui ne peuvent être établies de façon suffisamment précise lors de la conclusion de l’accord doivent être établies ou précisées par une mise en concurrence lors d’une deuxième étape ;
- (e) Le terme “procédure d’accord-cadre sans mise en concurrence lors de la deuxième étape” désigne une procédure d’accord-cadre fermé dans laquelle toutes les conditions de la passation de marché sont établies lors de la conclusion de l’accord ».

Le terme « marché » désigne « un ou plusieurs contrats conclus entre l’entité adjudicatrice et un ou plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs à l’issue de la procédure de passation de marché ». La formulation « à l’issue de la procédure de passation de marché » dans la définition signifie que les accords-cadres eux-mêmes ne sont pas des marchés publics, mais que les commandes qui en découlent — quel que soit le modèle — constituent les marchés publics concernés ».

Un accord-cadre peut être un contrat contraignant dans un système national, mais selon le mécanisme décrit ci-dessus, il ne s’agit pas d’un marché. Le marché est conclu lors de la deuxième étape de la procédure, lorsque l’entité adjudicatrice attribue un marché (ou une commande) en vertu de l’accord-cadre. Il en résulte que les règles et les garanties prévues par la loi sur les marchés publics s’appliquent aux deux étapes des procédures d’accord-cadre, et que les règles qui s’appliquent aux procédures concernant les accords-cadres sont claires<sup>40</sup>.

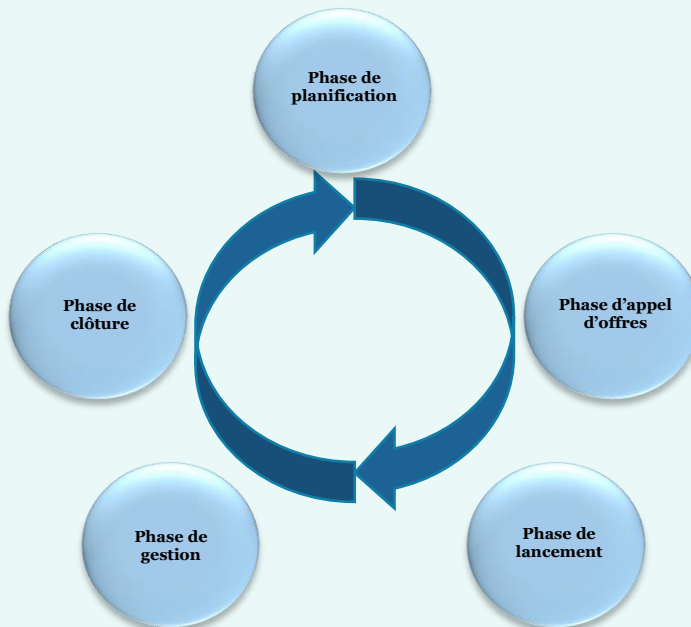
### **3.3.2 Mesures à prendre aux première et deuxième étapes d'une procédure d'accord-cadre**

Les procédures de conclusion d’un accord-cadre et de passation des commandes subséquentes doivent être claires et sans ambiguïté. L’encadré 5 décrit les différentes phases du cycle de vie d’un accord-cadre.

---

<sup>40</sup> D’autres systèmes, dont celui de l’Union européenne, ont une approche plus légère de la deuxième étape, ce qui peut accroître les risques pour la transparence, la concurrence et l’intégrité, en particulier à ce stade de la procédure.

### Encadré 5 : Cycle de vie d'un accord-cadre<sup>41</sup>



Comme expliqué au paragraphe 3.2, l'objectif de la **phase de planification** de la passation de marchés est d'évaluer l'adéquation de l'accord-cadre (par rapport à d'autres méthodes de passation de marchés), de déterminer si l'organisme d'achat est prêt à le gérer (c'est-à-dire s'il dispose des compétences et des systèmes nécessaires), de réaliser une étude de marché pour connaître la disponibilité des fournisseurs et leur intérêt à participer à l'accord-cadre, ainsi que d'estimer la quantité d'articles nécessaires (y compris la taille des lots). Un examen complet des catégories à ce stade devrait permettre de conclure si un accord-cadre est souhaitable ou non. Le calendrier du processus de passation de marchés sera préparé à ce stade et le modèle d'accord-cadre à utiliser sera également décidé. Les indicateurs clés de performance pour évaluer l'efficacité des accords-cadres peuvent également être élaborés à ce stade. La consultation préalable des fournisseurs est également très importante, car beaucoup d'entre eux seront inquiets lorsqu'ils apprendront que le gouvernement est en train de mettre en place un accord-cadre, d'où l'importance de les consulter au plus tôt pour limiter la rumeur et encourager leur participation.

La **phase d'appel d'offres** a pour but de conclure la procédure d'appel à la concurrence conformément à la loi ou à la réglementation du pays en matière de marchés publics. La procédure d'appel d'offres commence lorsque l'invitation à soumissionner est publiée. Le dossier d'appel d'offres doit être suffisamment clair, équilibrer les risques et les responsabilités entre les deux parties, et accorder un délai suffisant aux soumissionnaires potentiels pour préparer leurs offres. L'utilisation d'un système de passation des marchés par voie électronique est souhaitable (bien que cela ne soit pas toujours possible dans les pays en développement) pour plus d'efficacité et de transparence. À la fin de la phase d'appel d'offres, des accords-cadres sont signés avec les soumissionnaires retenus.

La **phase de lancement** vise à s'assurer que les fournisseurs et les clients, à savoir les organismes qui vont utiliser l'accord-cadre, sont conscients de l'existence et du mode de fonctionnement de celui-ci. L'existence de l'accord-cadre doit être constamment rappelée. Son rythme d'utilisation futur est en grande partie

<sup>41</sup> <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf>

tributaire des activités réalisées pendant cette phase au cours de laquelle la consultation des opérateurs économiques se poursuit également.

L'objectif de la **phase de gestion** est de surveiller l'utilisation de l'accord-cadre par les organismes utilisateurs ainsi que le fonctionnement du marché. Les données relatives aux bons de commande émis sont compilées et analysées afin de déceler toute pratique anormale (par exemple, collusion, problèmes de qualité, retards dans les approvisionnements, retards de paiement, etc.). Des actions correctives sont mises en place si nécessaire. La consultation des opérateurs économiques se poursuit dans cette phase.

La **phase de clôture** permet d'évaluer dans quelle mesure l'accord-cadre a atteint son but et les objectifs généraux du gouvernement. Les indicateurs clés de performance (élaborés précédemment) peuvent être utilisés à des fins d'évaluation. Cette phase permet également de tirer des enseignements de l'accord-cadre pour planifier les futurs accords-cadres. La phase implique également la clôture des activités liées à l'accord-cadre qui arrive à son terme.

Les principales mesures et procédures recommandées, outre l'obligation de satisfaire aux conditions d'utilisation, sont les suivantes :

- *Attribution d'un accord-cadre fermé.* L'entité adjudicatrice doit recourir à un appel d'offres ouvert ou à son équivalent local pour passer l'accord-cadre suivant les modèles 1 et 2, sauf si l'une des conditions d'utilisation d'une autre méthode de passation de marché est remplie (ce qui est très peu probable dans le contexte des accords-cadres)<sup>42</sup>. Les dossiers d'appel d'offres doivent donc contenir des informations intéressantes les deux étapes de la procédure, y compris le fait de savoir s'il s'agira d'un accord-cadre à fournisseur unique ou à fournisseurs multiples, ainsi que des détails sur les conditions qui seront déterminées à la deuxième étape et sur le mode de fonctionnement de cette étape (mise en concurrence ou non, et critères d'évaluation pour cette deuxième étape). La règle générale selon laquelle les dossiers d'appel d'offres doivent fournir toutes les informations nécessaires pour que les fournisseurs décident de participer ou non, et ce que leurs offres doivent refléter, ne peut être assouplie que dans la mesure nécessaire pour tenir compte du cas spécifique. Il peut s'agir d'informations sur les quantités ; mais conformément à l'idée selon laquelle plus l'information est bonne, meilleures sont les offres, lorsque la quantité totale et les détails de la livraison concernant les achats envisagés dans le cadre de l'accord-cadre sont connus dès la première étape de la procédure, ils doivent être divulgués, tout comme les quantités ou valeurs minimales et maximales pour l'ensemble de la procédure et l'engagement minimal à fournir que les fournisseurs doivent prendre. Des estimations doivent remplacer les quantités précises, les délais, la fréquence des besoins, et ainsi de suite, lorsque des détails précis ne sont pas disponibles. Enfin, l'attribution de l'accord-cadre doit être publiée de la même manière que pour un marché public traditionnel.
- *Conditions applicables aux accords-cadres fermés.* L'accord-cadre doit consigner toutes les conditions d'attribution des marchés convenues (telles que définies dans le dossier d'appel d'offres), y compris la manière dont seront réglées celles qui ne sont pas établies lors de la première étape. Il doit également indiquer expressément sa durée, qui doit être inférieure au maximum légal requis (sur ce maximum et la durée appropriée, voir la FAQ à l'annexe 3). Enfin, l'accord-cadre doit contenir toutes les informations nécessaires à sa bonne utilisation, comme l'accès aux plateformes pour les accords-cadres en ligne.

---

<sup>42</sup> Cette possibilité devrait être prévue pour des secteurs exceptionnels, qui pourraient inclure les médicaments, la fourniture d'énergie et les manuels scolaires, pour lesquels la procédure pourrait protéger les sources d'approvisionnement sur des marchés limités.

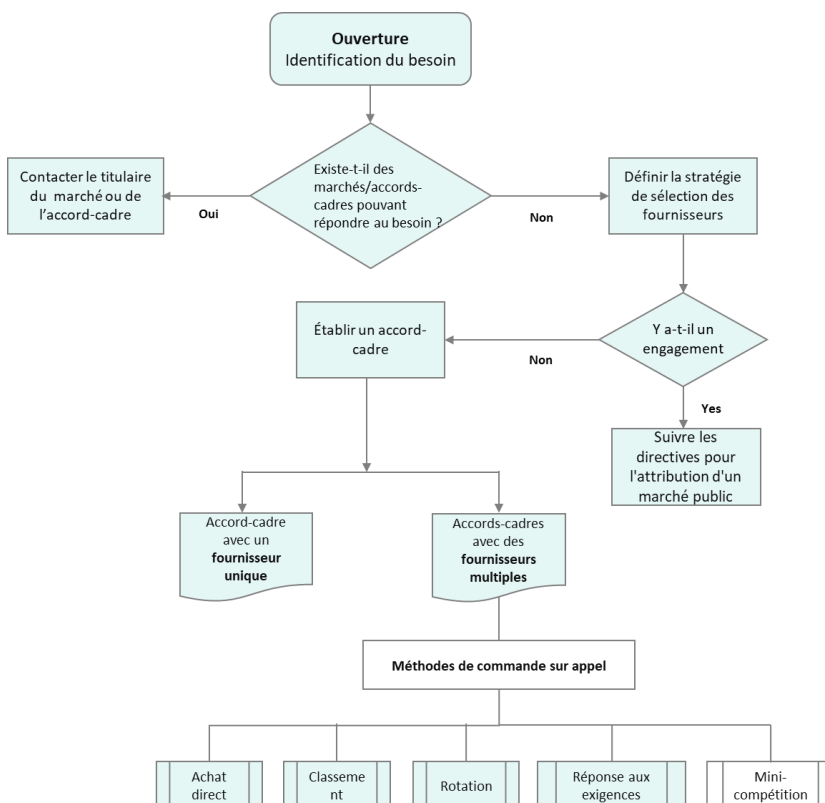
- *Mise en place d'un accord-cadre ouvert.* Il est recommandé que la première étape d'un modèle 3 d'accord-cadre soit conclue par une méthode de passation de marché exclusivement dédiée, de sorte qu'elle soit régie par des dispositions spécifiques. Bien que l'attribution de l'accord-cadre ouvert suive de près la procédure d'appel d'offres ouvert, il convient de s'écarter des règles relatives aux dossiers d'appel d'offres pour tenir compte du manque de précision sur certains éléments, par contraste avec un accord-cadre fermé. Les mesures spécifiques au modèle 3 d'accord-cadre sont les suivantes : l'accord-cadre doit être créé et géré en ligne ; il n'y a pas d'évaluation concurrentielle des offres lors de la première étape, de sorte que tous les fournisseurs qualifiés ayant présenté des offres recevables peuvent adhérer à l'accord-cadre ; les dossiers d'appel d'offres doivent indiquer expressément que l'accord-cadre sera ouvert aux nouveaux participants pendant toute sa durée. Afin de rendre cette disposition effective, les règles exigent que les offres des nouveaux participants soient évaluées dans un délai maximum fixé par la loi.
- *Conditions applicables aux accords-cadres ouverts.* Ces conditions doivent être à l'image de celles des accords-cadres fermés, sauf en ce qui concerne la durée maximale. Étant donné que le modèle 3 d'accord-cadre reste ouvert à de nouveaux participants, la loi ne doit pas imposer de durée maximale. Toutefois, conformément à l'approche transparente globale des accords-cadres, les dossiers d'appel d'offres et l'accord-cadre doivent fixer la durée de l'accord lui-même. Cette durée ne doit toutefois pas être excessivement longue, afin de permettre la prise en compte de nouvelles technologies et solutions, et d'éviter l'obsolescence — et les considérations au cas par cas tiendront compte du secteur économique visé. Afin de garantir que l'existence du modèle 3 d'accord-cadre soit portée à l'attention des nouveaux participants potentiels, ses dispositions doivent exiger qu'il fasse l'objet de publicité au moins une fois par an. À l'instar de ce qui se passe concernant les accords-cadres fermés et pour garantir un accès illimité, l'accord-cadre lui-même doit indiquer le site web ou la plateforme sur laquelle il fonctionne. En ce qui concerne la notification de l'attribution de l'accord-cadre, et dans le contexte des nouveaux participants, l'affichage d'une liste de fournisseurs parties à l'accord-cadre, mise à jour en permanence, peut satisfaire à l'exigence de publication de l'avis.
- *Deuxième étape d'une procédure d'accord-cadre.* Pour éviter les complications et les chevauchements de procédures, il est recommandé d'adopter un ensemble unique de dispositions pour la deuxième étape de la procédure, avec pour règle générale que l'attribution du marché est effectuée conformément aux termes de l'accord-cadre (qu'il s'agisse d'un

contrat sous forme de bon de commande selon le modèle 1 d'un accord-cadre ou de l'attribution d'un marché après une mise en concurrence dans le cadre des modèles 2 et 3). Les dispositions doivent également traiter de la mise en concurrence lors de la deuxième étape dans les modèles 2 et 3, y compris les critères et procédures pour l'essentiel pour la « mini-compétition ». Parmi les éléments notables, on peut citer ce qui suit :

- Une garantie essentielle qu'un marché ne peut être attribué qu'à un fournisseur qui est partie à l'accord-cadre (soulignant l'importance d'une évaluation rapide des offres de nouveaux participants au modèle 3, comme indiqué ci-avant, et les avantages de mini-compétitions régulières pour tirer parti du marché compétitif et dynamique pour lequel l'outil est conçu).
- Les mini-compétitions sont annoncées par un avis à tous les fournisseurs qui sont parties à l'accord-cadre. L'annonce d'une mini-compétition suivant le modèle 3 d'accord-cadre est faite en même temps sur son site web. Avec les indications (non contraignantes) des mises en concurrence à venir, ces annonces devraient encourager les nouveaux participants à solliciter une admission rapide.
- Les invitations à participer à la mini-compétition sont également envoyées à tous les fournisseurs qui sont parties à l'accord-cadre et qui sont considérés comme capables de répondre aux besoins de l'entité adjudicatrice au moment considéré. Cette disposition est conçue pour permettre, par exemple, que des mini-compétitions pour des accords-cadres ayant une large portée géographique soient menées auprès de fournisseurs situés dans la zone concernée. (Voir la FAQ à l'annexe 3 pour une discussion sur comment et quand utiliser cette flexibilité.)
- Les invitations et les annonces doivent contenir toutes les informations pertinentes pour la mini-compétition, en s'appuyant sur les documents d'invitation à soumissionner et l'accord-cadre concerné, la date limite et les détails supplémentaires nécessaires.
- Une garantie essentielle est que des critères ou procédures non annoncés précédemment ne peuvent pas être appliqués pendant l'évaluation de la mini-compétition.
- L'attribution du marché après la mini-compétition suit les règles générales de la commande publique (qui prévoient un système plus léger pour les marchés de faible valeur en dessous de seuils définis).

- *Changements pendant la mise en œuvre d'un accord-cadre.* Une garantie fondamentale qui devrait figurer dans la loi est qu'il ne peut y avoir de changement dans la description de l'objet du marché, car autoriser un tel changement signifierait que l'appel d'offres initial ne serait plus pertinent (et nécessiterait donc une nouvelle procédure de passation de marché). Les accords-cadres doivent avoir la souplesse nécessaire pour permettre d'affiner les conditions et les critères d'évaluation au cours de la mise en concurrence pendant la deuxième étape, et ces affinements sont autorisés dans la mesure où l'accord-cadre lui-même permet ces changements. Cette flexibilité est offerte sous réserve de la règle fondamentale selon laquelle les améliorations ne modifient pas la description de l'objet du marché. (Pour quelques exemples pratiques, voir la FAQ à l'annexe 3.)

### 3.3.3 Organigramme de la prise de décision pour les accords-cadres<sup>43</sup>



<sup>43</sup> <https://www.procurementjourney.scot/framework-agreements>

### 3.3.4 Approches communes pour les commandes de la deuxième étape<sup>44</sup>

**Achat direct** — pour les fournitures et services identiques ou très similaires et dont les besoins peuvent être facilement définis pour l'utilisateur.

Les utilisateurs doivent pouvoir déterminer aisément quel fournisseur se verra attribuer la commande.

- Travail minimal pour les utilisateurs
- Doit garantir le meilleur rapport qualité-prix global pour les accords-cadres à fournisseur(s) unique ou multiples.

**Classement** — pour les fournitures et services qui sont identiques ou très similaires et dont les besoins peuvent être facilement définis pour l'utilisateur.

Nécessaire pour la continuité de l'approvisionnement, si le fournisseur classé n° 1 ne peut pas fournir, les utilisateurs peuvent alors faire appel au fournisseur classé suivant jusqu'à ce que les besoins soient satisfaits.

- On peut obtenir le meilleur prix
- Les fournisseurs moins bien classés risquent de ne jamais obtenir de commande

**Rotation** — pour les fournitures et services qui peuvent être de nature similaire, mais dont l'offre sur le marché peut varier en raison d'un manque de capacité ou de compétences requises.

Nécessaire pour assurer la continuité de l'approvisionnement lorsqu'un seul fournisseur n'est pas en mesure de satisfaire toute la demande potentielle.

- Exigence administrative plus élevée pour le responsable de l'accord-cadre
- Tous les fournisseurs sont susceptibles de se voir attribuer des commandes

**Réponse aux exigences** — lorsque certains produits peuvent être différents ou différer en termes d'utilisation et d'application, et tous les fournisseurs au titre de l'accord-cadre n'ont pas répondu à tous les besoins potentiels.

- Les utilisateurs seraient en mesure de sélectionner le ou les fournisseurs susceptibles de répondre à leurs besoins.
- S'il y a plus d'un fournisseur, une autre méthode de commande devra être utilisée pour déterminer le fournisseur à qui sera attribué la commande.
- On peut obtenir la meilleure adhésion des parties prenantes
- Les fournisseurs peuvent considérer que les utilisateurs disposent d'un certain degré de choix et les prix initiaux sont moins avantageux.

**Mini-compétition** — lorsque les conditions fixées dans l'accord-cadre ne sont pas suffisamment précises ou complètes pour déterminer le fournisseur à qui sera attribué la commande.

La procédure de mise en œuvre d'une mini-compétition doit être incluse dans l'appel d'offres et les conseils ultérieurs aux utilisateurs. Il n'est pas possible de renégocier les spécifications initiales ou d'appliquer des critères de sélection différents.

Si la possibilité d'une mini-compétition existe, il est peu probable que les fournisseurs proposent leurs meilleurs prix dans leurs offres pour être admis à l'accord-cadre.

<sup>44</sup> <https://www.procurementjourney.scot/method-call>. Voir également un exemple d'instructions détaillées pour les commandes à l'adresse <http://www.scotland-excel.org.uk/nmsruntime/saveasdialog.aspx?IID=14290&SID=25524>

### 3.3.5 Centralisation des achats

Les procédures d'accord-cadre sont un outil majeur pour les acquisitions par des groupes d'entités adjudicatrices. La centralisation des achats est bénéfique en ce que l'agrégation supplémentaire de la demande entre plusieurs entités adjudicatrices permet de tirer parti des avantages qu'offrent les accords-cadres décrits ci-dessus, notamment en termes d'économies d'échelle, de capacités accrues grâce à la spécialisation dans l'utilisation de ces accords, et d'efficacité des processus. Ainsi, les principaux avantages sont l'efficacité administrative, la promotion de la qualité des dossiers d'appels d'offres et autres documents, une plus grande uniformité et normalisation à l'échelle de l'administration, et une meilleure compréhension par les fournisseurs des besoins des entités adjudicatrices et, par conséquent, une meilleure qualité des offres.

Avant de mettre en place des mécanismes d'achats centralisés, il convient de vérifier que la réglementation est adaptée : la définition d'une entité adjudicatrice dans la loi relative aux marchés publics est-elle suffisamment souple pour permettre à plus d'une entité adjudicatrice, à un groupement ou à un organisme tiers de passer des marchés pour le compte d'autres entités ? D'autres questions préalables concernent la répartition des rôles dans l'administration, la responsabilité juridique et la représentation légale (l'entité adjudicatrice sera-t-elle autorisée à participer aux marchés concernés en son propre nom [à titre principal], ou en tant qu'agent de l'entité ultime utilisatrice ?). Les solutions devront tenir compte des us et coutumes juridiques et administratifs locaux, en apportant des précisions sur des questions telles que l'identité de la partie contractante, la responsabilité concernant les procédures et la répartition des risques. Il peut s'avérer nécessaire d'adopter des réglementations supplémentaires en matière de passation de marchés ou de publier des règles ou des orientations pour garantir que les achats centralisés puissent fonctionner de manière transparente et efficace.

Lorsque des centrales d'achat entreprennent la passation de marchés pour le compte d'entités adjudicatrices, leur rôle de coordination peut permettre de mieux tirer parti des avantages de la centralisation des achats. Elles peuvent intervenir par l'entremise d'une entité adjudicatrice principale, ou en tant qu'organismes tiers pour mettre en place et administrer des accords-cadres centralisés, indépendamment du gouvernement. Cette dernière approche implique l'externalisation de la prise de décision au-delà des administrations publiques, par exemple au profit de tiers fournisseurs de technologies de l'information et de services, et le modèle économique de l'organisme concerné peut soulever des problèmes de gouvernance supplémentaires, notamment des conflits d'intérêts organisationnels. Par exemple, lorsque cet organisme est rémunéré sur la base d'une redevance par utilisation, il sera incité à maximiser ses revenus en promouvant l'utilisation de l'accord-cadre, même si celui-ci ne représente pas la meilleure solution pour l'acquisition concernée.

Lorsque la demande agrégée excède celle d'une seule entité adjudicatrice, le processus de planification prend une importance encore plus grande que pour les accords-cadres des entités adjudicatrices prises individuellement. L'agrégation de la demande est également plus complexe et prend plus de temps lorsque différentes entités adjudicatrices ont des besoins différents. Une approche uniforme visant à promouvoir la normalisation peut dissuader les entités adjudicatrices qui considèrent que leurs besoins ne sont pas satisfaits de recourir à l'accord-cadre : cela peut également conduire les fournisseurs à prendre en compte le risque d'une demande plus faible que prévu dans leurs prix ou autres conditions.

Les centrales d'achat s'organisent normalement sur la base d'informations rapportées, et une approche interactive peut permettre d'améliorer les résultats. Lorsque des accords d'achats centralisés sont mis en place après analyse et prise en compte des points de vue des acheteurs finals (le cas échéant par le dialogue et le compromis), on peut s'attendre à une meilleure décision sur la normalisation et la variation. Le processus de planification doit évaluer, entre autres, si l'utilisation de l'accord-cadre doit être facultative ou obligatoire, et l'étendue des engagements envers les fournisseurs en termes de commandes.

En outre, la « qualité » variable des entités adjudicatrices prises individuellement en tant qu'acheteurs au titre d'un accord-cadre faisant intervenir plusieurs utilisateurs peut conduire — au mieux — les fournisseurs à fixer leurs prix pour tenir compte de la qualité « moyenne » des acheteurs, et au pire, à fixer les prix pour prendre en compte les pires acheteurs. Dans ces cas, la centrale d'achat peut mieux fonctionner comme acteur principal, les entités acheteuses étant les utilisateurs finals. Dans d'autres cas, la centrale d'achat agira comme un agent des entités adjudicatrices, celles-ci étant alors des donneuses d'ordre.

Une question importante à trancher est de savoir comment le coût de la mise en place et de la gestion de l'accord-cadre sera recouvré par l'entité adjudicatrice principale. Il existe de nombreuses formules, à savoir la facturation de frais d'utilisation aux entités acheteuses, la facturation de frais aux fournisseurs ou le subventionnement des coûts par l'État.

L'expérience acquise dans le cadre de l'utilisation pilote des accords-cadres peut aider à déterminer s'il convient d'étendre cet outil aux achats centralisés, ainsi qu'aux autres questions de planification et de gouvernance évoquées ci-dessus. Les avantages d'un organe et d'un personnel spécialisés dans une centrale d'achat sont considérables.

### **3.3.6 Gestion des accords-cadres**

La gestion d'un accord-cadre relève de la responsabilité de l'entité adjudicatrice, qu'il s'agisse d'une centrale d'achat ou d'un organisme public « chef de file ». Pendant toute la durée de l'accord-cadre, l'entité adjudicatrice doit principalement réaliser les activités suivantes :

**Soutien aux entités acheteuses** : Une communication efficace et continue avec les entités acheteuses est essentielle pour assurer le succès d'un accord-cadre, et toutes les informations pertinentes doivent être facilement disponibles, en particulier lorsque ces entités sont les utilisateurs finals de l'accord-cadre. Les éléments d'information suivants sont réputés essentiels :

- Conditions générales de l'accord-cadre, notamment en ce qui concerne les règles et procédures d'attribution des commandes ;
- Catalogues des accords-cadres, comprenant la liste des produits ou des fournitures proposés par les fournisseurs admis à l'accord-cadre et toutes informations pertinentes, telles que les prix unitaires, les caractéristiques techniques et les services connexes ;
- Formulaires types de tous les documents nécessaires aux entités acheteuses pour la gestion des commandes ;
- Coordonnées (adresses électroniques, numéros de téléphone, liens vers des sites web) pour toute communication et tout échange d'informations avec l'entité adjudicatrice.

**Collecte et gestion des données.** La collecte, la conservation et l'analyse de données normalisées et fiables sur tous les achats effectués en exécution d'un accord-cadre sont essentielles pour permettre :

- Une gestion efficace des accords-cadres en place, dans la mesure où elle permet à l'entité adjudicatrice d'identifier les problèmes potentiels et les manquements des fournisseurs ou des entités acheteuses ;
- Une planification efficace de futures initiatives de passation de marchés, car les informations sur les accords-cadres conclus précédemment sont un élément essentiel de l'analyse de la demande pour la conception de nouvelles versions d'un accord-cadre.

Les données et tout type d'informations doivent être collectés sous une forme structurée et normalisée, éventuellement à l'aide de tableur ou d'autres formats numériques permettant une gestion plus efficace des données. Dans la mesure du possible, les règles, formulaires et canaux de transmission des données devraient faire partie des conditions générales de l'accord-cadre et être mis à la disposition de l'entité adjudicatrice. Les données peuvent également comprendre toute forme de plainte concernant la relation entre les entités acheteuses et les fournisseurs au stade de la commande.

**Ajustement du prix (si cela est prévu dans l'accord-cadre).** La durée d'un accord-cadre est généralement de quelques mois à quelques années. Pendant toute la durée de l'accord, les fluctuations du marché, dues à l'inflation, aux taux de change ou au coût de la main-d'œuvre ou des matériaux, ont un impact sur les coûts de production des adjudicataires. Sur les marchés ou dans les économies où ces fluctuations devraient être significatives, les principaux documents de l'accord-cadre peuvent permettre un ajustement du prix

initialement soumis par les fournisseurs dans leurs offres (le « prix de base »). Si tel est le cas, le prix du marché — c'est-à-dire le prix payé pour une commande spécifique — sera égal au prix de base du fournisseur modifié par les règles d'ajustement des prix tel que prévu dans l'accord-cadre.

**Manquements des fournisseurs, suspension et résiliation d'un accord-cadre.** Un accord-cadre doit toujours comporter des règles et des dispositions visant à prévenir et à sanctionner les manquements des fournisseurs, les fraudes ou les violations des obligations qu'il impose. Il est toutefois essentiel de faire la distinction entre les infractions ou les violations des règles de l'accord-cadre, qui sont traitées par l'entité adjudicatrice et peuvent entraîner la résiliation anticipée de l'accord-cadre avec le ou les fournisseurs concernés, et les infractions ou les violations des obligations liées aux commandes, qui sont généralement traitées par l'entité acheteuse et peuvent entraîner l'application de pénalités contractuelles et, éventuellement, la résiliation anticipée de la commande.

Quelques situations pouvant être incluses dans les conditions générales de l'accord-cadre et dans lesquelles l'entité adjudicatrice peut décider de mettre fin à l'accord :

- Le fournisseur s'est impliqué dans des activités de fraude et de corruption
- Pendant la durée de l'accord-cadre, le fournisseur cesse d'être qualifié ou admissible selon les critères de qualification de l'accord-cadre.
- Le fournisseur fait faillite ou devient autrement insolvable
- Le fournisseur s'est rendu responsable de manquements graves ou répétés dans un nombre important de commandes ou a refusé d'exécuter un nombre conséquent de telles commandes. En fixant une telle règle, l'entité adjudicatrice doit tenir compte du fait qu'un accord-cadre conclu avec un seul fournisseur est censé prévoir des règles plus strictes pour le cas où le fournisseur unique refuserait de donner suite à une commande.

Il est également important de souligner qu'en cas de résiliation anticipée de l'accord-cadre, aucune autre commande ne peut être passée en vertu de l'accord-cadre. Néanmoins, toutes les commandes passées en vertu dudit accord avant sa résiliation demeurent en vigueur, sauf indication contraire.

Les études de cas par pays (en particulier, au Royaume-Uni et au Chili) incluses dans le présent Guide fournissent plus de détails sur la gestion des accords-cadres.

### 3.3.7 Importance du suivi pour garantir l'utilisation efficace des accords-cadres et atténuer les difficultés potentielles qu'ils posent

Du point de vue du marché économique, il existe plusieurs points pertinents :

- Lorsque des centrales d'achat mettent en place des accords-cadres qui représentent une fraction importante de la demande globale, cela augmente les risques d'oligopoles et d'éviction du marché des fournisseurs qui ne sont pas parties à l'accord-cadre — les effets structurels doivent donc être évalués avant la mise en place d'accords-cadres et contrôlés en permanence. L'engagement précoce et continu des fournisseurs est également important pour gérer ce risque.
- Étant donné que les accords-cadres ne sont généralement pas réactifs au changement, le suivi doit évaluer régulièrement si un accord-cadre continue à offrir un bon rapport qualité-prix et à permettre l'accès à ce que le marché économique peut offrir de mieux à ce moment-là.
- L'accent mis sur l'agrégation et les économies d'échelle peut favoriser les grands opérateurs, et l'accent mis sur l'efficacité peut favoriser les entreprises bien établies, au détriment des PME — d'où la nécessité d'évaluer l'impact sur les PME.
- La tarification à l'aide de taux horaires dans des accords-cadres sur les services peut devenir relativement coûteuse, surtout lorsqu'il est possible que la combinaison de prestataires de services varie. Évaluer si une tarification à la tâche ou sur la base d'un projet est de nature à offrir une meilleure valeur.

Du point de vue des processus, voici quelques points clés pertinents :

- La relative facilité d'utilisation des accords-cadres peut conduire les entités acheteuses à les utiliser, qu'ils soient ou non réellement adaptés ou appropriés pour l'acquisition en question (en particulier, comme indiqué ci-dessus, si leur utilisation permet d'éviter des autorisations administratives et d'autres procédures) — la pertinence du recours aux accords-cadres devrait donc faire l'objet d'un suivi.
- Cela peut être particulièrement le cas si des approbations par des autorités hiérarchiques sont prévues pour d'autres méthodes de passation de marchés, mais ne sont pas nécessaires lors de la deuxième étape des accords-cadres.
- Surveillance des risques de collusion, notamment dans le modèle 2 d'accords-cadres.

### 3.4 Accords-cadres pour les situations d'urgence

La période qui suit immédiatement la situation d'urgence est déterminante et les organismes publics sont soumis à une forte pression pour répondre rapidement aux besoins de la population. Les services chargés de la commande publique ressentent également cette pression et décideront de l'achat de biens et de services avec l'argent des contribuables. D'une part, les achats sont nécessaires et urgents. D'autre part, il existe un risque de gaspillage de l'argent du contribuable si les décisions sont prises trop hâtivement.

Dans ce genre de situation, l'accord-cadre peut être un instrument utile, et devrait faire partie du plan de gestion des risques de catastrophes de tout pays<sup>45</sup>. Son objectif est de disposer d'un système d'achat prêt à répondre rapidement à une situation d'urgence. Mais cette réponse rapide ne doit pas accroître les risques au-delà de ce que les décideurs politiques estiment acceptable. Les procédures spéciales de passation de marchés pour les situations d'urgence doivent faire partie des systèmes de gestion des catastrophes et doivent notamment inclure des accords-cadres adaptés.

Les accords-cadres pour les situations d'urgence peuvent englober les biens et services de base qui sont susceptibles d'être utilisés pour faire face à une urgence grave<sup>46</sup>. Par exemple, il peut s'agir de biens tels que des médicaments et des fournitures médicales, des logements d'urgence, du carburant, des matelas, des couvertures, de la nourriture et de l'eau. L'accord devrait définir les prix, les conditions de distribution/livraison et d'autres critères complémentaires. Cela favorisera l'émission de bons de commande par les services des achats dans le cadre de l'accord, dans les minutes qui suivent une situation d'urgence.

Il y a quelques considérations importantes dans la conception de l'accord-cadre. Il s'agit notamment de :

**Capacité de livraison.** En cas d'urgence, les entreprises peuvent elles-mêmes être touchées. Dans les situations graves, les entreprises visées par l'accord peuvent être dans l'incapacité de produire et de distribuer. Dans certains cas, c'est le manque de fournitures pour leur propre production qui est susceptible de créer des goulots d'étranglement. Il est important de réduire ce risque. Avant qu'une situation d'urgence ne se produise, il est impératif de connaître la capacité de résilience de chaque fournisseur face à une crise. Une autre stratégie consiste à diversifier. Il est utile d'avoir le plus grand nombre possible de fournisseurs. Il peut être opportun que certains d'entre eux soient originaires de pays voisins qui pourraient ne pas être touchés par la situation d'urgence.

<sup>45</sup> Shaping a procurement plan for emergencies, Felipe Goya, Banque mondiale (<https://blogs.worldbank.org/endpointpovertyinsouthasia/shaping-procurement-plan-emergencies>)

<sup>46</sup> <http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and-Recovery-Toolkit.pdf>

**Spéculation sur les prix.** Pendant les situations d'urgence, il est courant que certains fournisseurs essayent d'augmenter au maximum les prix. Ils feront valoir que cela est justifié par une demande accrue et un déficit d'approvisionnement. Même les fournisseurs disposant d'accords-cadres peuvent être tentés de ne pas honorer le contrat conclu lors des commandes et de gagner de l'argent en vendant à des prix plus élevés. Le gouvernement doit agir avec fermeté dans ce genre de situation. Le coût pour le fournisseur du non-respect de l'accord doit être considérable. La fixation de prix plafonds peut protéger des hausses de prix pendant les périodes de forte demande. Là aussi, la diversification présente également des avantages.

Beaucoup d'autres choses peuvent être faites pour faciliter l'approvisionnement dans les situations d'urgence. Mais les accords-cadres constituent un outil simple et direct qui devrait faire partie de tout plan de gestion des risques de catastrophes. Vous trouverez ci-dessous un exemple d'utilisation des accords-cadres dans des situations d'urgence :

## Encadré-6 : Utilisation des accords-cadres par la Croix-Rouge internationale<sup>47</sup>

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) est la plus grande organisation humanitaire au monde. Elle fournit une assistance sans discrimination de nationalité, de race, de croyances religieuses, de classe ou d'opinions politiques.

En 2001, la Fédération a mis en place des accords-cadres avec une sélection de fournisseurs pour des produits standards. Des accords-cadres ont été établis avec certains fournisseurs, qui acceptent de fournir un produit donné à un certain prix pendant une période donnée. Ces accords sont utilisés pour les produits pour lesquels il existe une forte demande en grandes quantités. L'expérience de l'IFRC montre que l'achat de fournitures au moyen d'un accord-cadre est plus efficace pour obtenir le bon prix et garantir la qualité, la quantité et les conditions de livraison.

Les accords-cadres font également partie intégrante de la stratégie mondiale de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en matière de stock pré-positionné. Les fournisseurs travaillant sous l'égide d'un accord-cadre acceptent également de réserver et de stocker une quantité convenue de produits, soit dans leurs locaux, soit dans les entrepôts régionaux de Dubaï, Kuala Lumpur et Panama. Ce pré-positionnement des stocks signifie que nous disposons d'un niveau de stock garanti à tout moment, la seule exception à cette règle étant le réapprovisionnement nécessaire après une urgence soudaine de grande ampleur.

Si les accords-cadres sont généralement établis au niveau mondial, ils peuvent également être utilisés pour répondre à des besoins régionaux et locaux.

**Accords-cadres mondiaux.** Les accords mondiaux sont utilisés pour les équipements de secours et le matériel médical standard qui sont nécessaires dans les opérations d'urgence. Il s'agit notamment de couvertures, de moustiquaires, de bâches, d'ustensiles de cuisine, de jerricans et de véhicules. C'est notre type d'accord le plus courant.

**Accords-cadres régionaux.** Ces accords sont utilisés pour couvrir les besoins d'une région géographique à l'aide de produits qui seront spécifiquement utilisés par les populations de cette région. C'est par exemple le cas d'un kit d'hygiène qui comprend des produits utilisés par les bénéficiaires dans cette région géographique spécifique. On a recours aux accords-cadres régionaux lorsqu'une approche plus adaptée est nécessaire.

**Accords-cadres locaux.** Ils permettent de combler les besoins locaux dans un pays spécifique. Si un pays a tendance à acheter fréquemment le même produit, il est logique d'établir un accord-cadre local. Nous utilisons rarement ce type d'accord.

---

<sup>47</sup> <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/logistics/procurement/framework-agreements/>

Les achats effectués en cas d'urgence étant particulièrement exposés à la corruption ou à la mauvaise utilisation des fonds publics, il est hautement souhaitable de mettre en place des mesures de protection. L'une de ces mesures consiste à faciliter le contrôle des procédures d'acquisition par les contribuables et la société civile en publiant les données et informations en temps utile. Par exemple, lors de la récente crise de COVID-19, la Colombie<sup>48</sup> a publié un décret d'urgence sur les procédures accélérées d'acquisition des biens et services nécessaires. L'agence nationale des marchés publics Colombia Compra Eficiente (CCE) a demandé à toutes les entreprises susceptibles de fournir ces produits essentiels de s'enregistrer en vue de leur inclusion dans les accords-cadres. La Colombia Compra Eficiente a vérifié les informations et admis les fournisseurs dans les accords-cadres, ce qui permet aux organismes publics partout dans le pays de s'approvisionner efficacement et de comparer les prix et les caractéristiques en ligne. Elle a également rendu obligatoire la publication des données relatives à la commande publique conformément à la norme OCDS (Open Contracting Data Standard), ce qui facilite le suivi. Et elle a créé un tableau de bord pour identifier les marchés d'urgence.

Les accords-cadres sont largement utilisés pour faire face à la pandémie de COVID-19. Par exemple, le Government e-Marketplace (GeM) de l'Inde a mis à disposition environ 300 catégories de 300 000 produits pour lutter contre la COVID-19, qui sont proposés par environ 50 000 fournisseurs. En février 2021, la valeur cumulée des commandes des cinq premiers produits était d'environ 450 millions de dollars<sup>49</sup>.

Au Royaume-Uni, le CCS et l'UKUPC ont tous deux indiqué que les accords-cadres ont été d'une grande utilité lors de la réponse britannique à la COVID-19. Le CCS a créé une page web d'information sur la COVID-19 pour les acheteurs, destinée à mettre les acheteurs du secteur public en relation directe avec les fournisseurs parties à des accords-cadres établis pour des articles tels que les équipements de protection individuelle, les équipements permettant d'introduire la distanciation sociale sur les lieux de travail, et les produits de nettoyage et d'assainissement<sup>50</sup>. De même, le site web de l'UKUPC comporte un guide à l'intention des équipes d'achat qui énumère « une variété d'accords-cadres pour la livraison de produits permettant la reprise du travail à l'échelle nationale » ainsi que des détails sur le consortium qui dirige et gère le cadre<sup>51</sup>. En outre, l'UKUPC a publié un guide à l'intention des membres des huit consortiums d'achat de l'enseignement supérieur sur les accords-cadres conformes à l'UE qui

---

<sup>48</sup> <https://www.open-contracting.org/2020/07/16/open-for-business-colombias-data-driven-procurement-reforms-increase-competition/>

<sup>49</sup> <https://gem.gov.in/covid19-reports>

<sup>50</sup> <https://www.crowncommercial.gov.uk/covid-19/covid-19-buyer-information/>

<sup>51</sup> [https://ukupc.ac.uk/pdf/national\\_return\\_to\\_work\\_supplies.pdf](https://ukupc.ac.uk/pdf/national_return_to_work_supplies.pdf)

sont déjà en place et qui pourraient être utilisés par les universités pour offrir des services complets de test et d'analyse à leur personnel et leurs étudiants.

Même si les accords-cadres peuvent être très utiles pour des situations d'urgence prévisibles, à l'instar de celles liées à la météo dont on sait qu'elles se produiront (mais sans savoir ni quand ni avec quelle gravité), ils sont moins utiles pour les pandémies qui ne sont pas vraiment prévisibles — peut-être pouvons-nous maintenant estimer les besoins pour les deux prochaines années, de sorte que les accords-cadres puissent éventuellement être utiles. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'une crise « unique en son genre », il est peu probable qu'un accord-cadre soit maintenu en place pendant toute une génération (en vue de la prochaine) ! Il doit y avoir une attente précise. Cependant, en cas de pandémie prolongée (comme celle de COVID-19), de nouveaux accords-cadres pourraient être rapidement mis en place, ce qui pourrait être utile (voir l'exemple du GeM en Inde et du CCS au Royaume-Uni ci-dessus).

### 3.5 Utilisation de la technologie pour l'établissement et la mise en œuvre d'accords-cadres

---

La possibilité d'agréger la demande pour des achats de moindre valeur permet d'appliquer des techniques et des investissements qui ne seraient pas proportionnés pour des achats individuels afin d'améliorer les résultats. Parmi ceux-ci, trois domaines présentent un potentiel important : le marché électronique, les acquisitions en ligne et les outils classiques.

#### 3.5.1 Marché électronique

Le marché électronique est un marché virtuel en ligne où les organisations s'inscrivent en tant qu'acheteurs ou vendeurs pour effectuer des opérations commerciales électroniques inter-entreprises sur Internet. Il existe de nombreux types de marchés électroniques basés sur une série de modèles économiques. Les catalogues électroniques (voir la section 2.3.4 pour une description détaillée) sont les exemples les plus courants de marchés électroniques. Les cybermarchés peuvent avoir d'autres caractéristiques, par exemple une mini-compétition en ligne pour le modèle 3 d'accord-cadre. Deux exemples de marchés électroniques sont analysés dans les études de cas par pays, à savoir le CCS au Royaume-Uni ([www.crowncommercial.gov.uk/buy-and-supply/emarketplace](http://www.crowncommercial.gov.uk/buy-and-supply/emarketplace)) et le GeM en Inde (<https://gem.gov.in>).

### 3.5.2 Les acquisitions en ligne

L'approvisionnement par voie électronique est une expression utilisée pour désigner beaucoup de choses différentes, mais il comprend principalement quatre aspects pertinents pour les accords-cadres, à savoir :

- Le renforcement de la transparence externe. La mise en œuvre des accords-cadres en ligne permet à l'entité acheteuse d'atteindre une base de fournisseurs plus importante que par support papier, à un coût relativement moindre et dans de meilleurs délais. Pour le modèle 3 d'accord-cadre qui, selon la Loi type de la CNUDCI, doit être mis en œuvre en ligne pour des raisons de transparence, le temps nécessaire à l'admission de nouvelles parties à l'accord-cadre peut être court, les opportunités à venir peuvent être affichées pour encourager les nouvelles parties, et ainsi de suite. La Loi type a été élaborée il y a plus de dix ans : il est désormais courant (et c'est une bonne pratique) que les accords-cadres soient mis en œuvre en ligne.
- L'utilisation d'outils informatiques internes pour améliorer les processus offerts par les accords-cadres sur le plan de l'efficacité, notamment certains contrôles de conformité, et les processus automatisés pour assurer l'intégrité en réduisant les interactions humaines et la distribution asymétrique de l'information.
- L'utilisation d'enchères électroniques inversées et de la soumission électronique des offres pour que la deuxième étape et les mini-compétitions soient à la fois rapides et ouvertes à un plus grand nombre de participants (ce qui contribue à atténuer les risques de collusion et de comportement anticoncurrentiel dans le modèle 2 d'accord-cadre).
- L'utilisation des accords-cadres pour générer des données à des fins d'évaluation et de suivi, ce qui sera essentiel pour le suivi et l'évaluation des accords-cadres et des procédures pour les mettre en place et en œuvre.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une fonction d'achat en ligne, l'utilisation d'approches en ligne pour les études de marché — qui, comme indiqué plus haut, lorsqu'elles sont bien menées, sont un indicateur clé de réussite pour les accords-cadres — offre des avantages considérables lors de la phase de conception et planification. Les consultations du marché peuvent être menées de manière transparente et, chose essentielle, on peut clairement scinder la fin de cette phase et le début de la phase d'acquisition. Une étude de cas d'utilisation de la technologie pour les accords-cadres est présentée ci-dessous.

### Encadré 7 : Accords-cadres en un seul clic<sup>52</sup>

L'accès aux accords-cadres pour des achats rapides et conformes n'a jamais été aussi rapide et facile que depuis le lancement d'un nouveau portail qui donne un accès instantané au portefeuille complet des accords-cadres gérés par le NHS SBS — y compris les guides d'achat et les listes de prix.

Près de 900 utilisateurs se sont déjà inscrits à un nouveau portail en ligne, qui permet aux organisations du secteur public basées au Royaume-Uni d'accéder plus rapidement et plus facilement aux accords-cadres afin d'acheter des fournitures et des services.

Le portail unique des accords-cadres, mis au point par le NHS SBS et Level Global, un grand fournisseur de logiciels cognitifs et d'intelligence artificielle (IA) basé au Royaume-Uni, aidera les utilisateurs à déterminer quel accord-cadre peut être utilisé pour acheter rapidement et en toute conformité les fournitures et services dont ils ont besoin.

Après un processus d'inscription simple et convivial, les utilisateurs peuvent accéder à plus de 70 accords-cadres pour trouver les biens, services ou fournisseurs dont ils ont besoin, avant de consulter des guides d'achat et des informations sur les contrats, notamment les listes de prix, les spécifications et les délais. Les utilisateurs peuvent également demander des services, tels qu'une aide à la mini-compétition, via le portail.

S'appuyant sur l'IA, le NHS SBS s'attèle à améliorer un processus autrefois manuel afin d'offrir un processus d'enregistrement intelligent et sécurisé. Le portail sera développé au fil du temps pour fournir des services basés sur l'IA, tels que des conseils sur mesure aux entreprises qui garantissent la précision et la conformité dans des délais beaucoup plus courts pour les utilisateurs.

Selon Phil Davies, directeur des achats du NHS, « l'achat de fournitures et de services par le biais d'un accord-cadre présente d'énormes avantages en termes de coûts et de conformité. Avec plus de 800 organisations ayant accès à nos accords-cadres, nous voulions que nos clients puissent tirer le maximum de valeur de chaque accord. La première étape du portail des accords-cadres permet aux utilisateurs de rechercher des accords appropriés et de s'enregistrer pour les utiliser en ligne. Par la suite, nous prévoyons d'utiliser la technologie de l'IA pour compléter la documentation contractuelle pour les utilisateurs, fournir des conseils aux entreprises et favoriser l'interaction directe de nos clients avec les fournisseurs au titre des accords-cadres. »

Simon Robinson, PDG de Level Global, ajoute : « Nous sommes ravis de nous associer au NHS SBS pour proposer un portail d'accords-cadres utilisant notre intelligence artificielle en nuage et nos agents cognitifs, qui permet d'améliorer la productivité, la précision et la collaboration tout au long du cycle des approvisionnements. L'écosystème d'applications cognitives de Level Global a été conçu spécifiquement pour soutenir des organisations comme NHS SBS et révolutionner la façon dont leurs employés travaillent et collaborent, afin qu'ils puissent se concentrer sur les aspects qui comptent le plus dans l'entreprise. »

Les accords-cadres nouvellement lancés portent notamment sur des solutions audiovisuelles, des services gérés sur le plan clinique, des services de sortie des patients et des services de rapports d'imagerie médicale.

Dans les mois à venir, des accords-cadres devraient être mis en œuvre pour des solutions en nuage, des services de cybersécurité, la conception, le mobilier et les appareils ainsi que l'externalisation des services de soutien médical.

<sup>52</sup> <https://www.sbs.nhs.uk/newsletter-may-2019-frameworks>

### 3.5.3 Outils standards pour la mise en œuvre d'accords-cadres

Les avantages des outils standards dans tous les domaines de la commande publique sont bien connus. Dans le contexte des accords-cadres, la consolidation des approvisionnements permet de mettre au point des outils pour améliorer les résultats des acquisitions de moindre valeur (qui sont traditionnellement considérés comme risquant de donner de mauvais résultats, en grande partie à cause du manque de transparence et de concurrence dans les procédures concernées). La planification étant un indicateur clé de réussite, le processus de conception d'un accord-cadre peut être amené à suivre des étapes prédéterminées et conçues de manière centralisée pour atténuer les risques et améliorer les résultats potentiels. La plupart des lois sur les marchés publics prévoient des méthodologies standard, mais celles-ci peuvent être complétées — comme l'a fait la Banque mondiale — par la publication de dossier types d'appels d'offres et d'autres documents. L'avantage de cette approche est qu'elle permet aux entités adjudicatrices de se concentrer sur ce qu'elles essaient d'acquérir, et non sur la conception du processus approprié — et de ce point de vue, les outils standards renforcent les capacités.

Si l'on combine les deux domaines — acquisitions en ligne et outils standards —, le potentiel d'automatisation des processus dans un modèle de processus commercial est clair. Lorsqu'il existe un ordonnancement classique du travail ainsi que des documents standard, les responsables des acquisitions peuvent être guidés dans le processus d'établissement et de mise en œuvre des accords-cadres, en combinant les étapes obligatoires (qui doivent être accomplies avant que l'étape suivante du processus puisse être entreprise) et les étapes impliquant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, ce qui peut faciliter l'enregistrement des raisons qui motivent les décisions prises. L'obligation d'enregistrement étant l'un des aspects des marchés publics historiquement considérés comme peu respectés, le fait de guider le fonctionnaire chargé des acquisitions par application de cette obligation et d'empêcher les étapes suivantes jusqu'à ce que l'obligation soit remplie peut également améliorer la conformité et les résultats.

### 3.5.4 Intelligence artificielle (IA) et apprentissage machine

L'IA et l'apprentissage machine peuvent être utilisés pour les accords-cadres de plusieurs façons. Certaines d'entre elles sont décrites ci-dessous, à savoir :

- **Analyse des dépenses** pour identifier la fréquence et l'étendue de l'achat d'un article particulier par diverses entités acheteuses afin de décider de l'utilisation de l'accord-cadre pour cet article.
- **Détermination de la variabilité des prix** d'un article particulier chez plusieurs fournisseurs et entités acheteuses (dans le cadre des modèles 2 et 3 d'accord-cadre).

- **Décision sur le caractère raisonnable du prix avant de passer la commande.** Ceci n'est pas spécifique à l'accord-cadre, mais l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique peuvent aider à rassembler et à analyser les prix payés pour un article acheté par diverses entités dans un passé récent.
- **Suivi de l'utilisation de l'accord-cadre.** En particulier, quel fournisseur reçoit les commandes, les performances des fournisseurs, etc.

**Figure 2. Utilisation de l'IA et d'autres technologies dans le GeM en l'Inde**



D'autres domaines potentiels sont l'agrégation des besoins, la production de catalogues, le cas échéant, la gestion des commandes, la facturation (et le paiement à l'utilisation, s'il y a lieu), l'enregistrement et l'établissement de rapports, et la production de rapports d'économies. L'accord-cadre peut prévoir plusieurs autres domaines potentiels d'application de l'IA et de l'apprentissage automatique. Cependant, la condition préalable à l'utilisation de tout outil d'IA et/ou d'apprentissage automatique est la disponibilité des données sur les approvisionnements dans un format lisible par machine et une codification appropriée des produits.

# 4 ÉTUDE DE CAS DE PAYS : ROYAUME-UNI

## Chapitre 4. Étude de cas de pays : Royaume-Uni

### 4.1 Fonctionnement de la commande publique au Royaume-Uni

---

Au Royaume-Uni, la commande publique est régie par un cadre juridique composé d'obligations, de directives et de réglementations internationales intégrées dans le droit national. Les cadres internationaux auxquels le Royaume-Uni est actuellement soumis sont les directives de l'Union européenne (UE) relatives aux marchés publics et l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce.

Étant donné que le Royaume-Uni a officiellement quitté l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 2021, des modifications seront apportées aux cadres juridiques qui régissent les obligations du pays, un point qui sera abordé plus bas. L'architecture actuelle du système régissant la passation des marchés au Royaume-Uni a toutefois été créée dans le cadre juridique de l'appartenance du pays à l'UE.

Les directives européennes relatives à la passation des marchés se fondent sur les principes de non-discrimination, de libre circulation des marchandises, de libre prestation de services et de liberté d'établissement des traités de l'UE, ainsi que sur les principes d'égalité de traitement, de transparence, de reconnaissance mutuelle et de proportionnalité établis par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Les directives de l'UE précisent la manière dont les marchés dépassant un certain seuil sont publiés, comment les soumissionnaires sont évalués, comment les marchés sont attribués et quels recours sont à la disposition des entreprises en cas de non-respect de ces règles. Tous les États membres de l'UE sont tenus de publier des avis pour les marchés publics dépassant un certain seuil sur la plateforme « *Tenders Electronic Daily* » (TED) — la version électronique du « Supplément au Journal officiel » de l'UE consacrée aux marchés publics européens.

Le Royaume-Uni a transposé les exigences des directives européennes dans son droit national au travers de ses réglementations de 2015 sur les marchés publics (*Public Contract Regulations 2015* – PCR 2015), de ses réglementations de 2016 sur les marchés des entreprises publiques (*Utilities Contracts Regulations 2016*) et de ses réglementations sur les contrats de concession (*Concession Contracts Regulations*). Ces réglementations sont composées des règles tirées des directives de l'UE et de règles propres au Royaume-Uni, telles que des dérogations pour le secteur de la défense et de la sécurité, des exigences supplémentaires pour les marchés ne dépassant pas le seuil prévu par l'UE, et des politiques prévalant sur les exigences légales. Au Royaume-Uni, les marchés publics ne dépassant pas les

seuils fixés par l'UE sont soumis à un cadre juridique qui encourage une concurrence libre et ouverte ainsi que l'optimisation des ressources. Ce cadre reprend bon nombre des exigences définies pour les marchés dépassant les seuils susmentionnés. L'objectif est de permettre aux acheteurs d'accélérer la procédure d'attribution des marchés, de réduire les formalités administratives et de mettre davantage l'accent sur la recherche du fournisseur adéquat et de la meilleure offre conformément à des pratiques commerciales loyales.

Les règles relatives aux marchés publics au Royaume-Uni permettent depuis longtemps aux autorités contractantes de regrouper leurs besoins et d'opter soit pour une passation de marchés collaborative soit pour l'établissement de consortiums d'achat. Toutefois, cette pratique a évolué, pour passer de l'agrégation des dépenses de deux autorités contractantes ou plus afin d'accroître leur pouvoir d'acheteur à l'établissement de centrales d'achat professionnelles (CAP). Au moment de l'introduction des PCR 2015, le législateur britannique a officialisé le principe selon lequel les autorités contractantes qui effectuaient des achats au travers de CAP étaient dans leur droit.

Au Royaume-Uni, les CAP peuvent être soit des organismes nationaux, tels que le Service commercial de la Couronne (*Crown Commercial Service*) dont les contrats sont accessibles à toutes les entités du secteur public, soit des organismes sectoriels, tels que les Consortiums d'achat des universités du Royaume-Uni (*UK Universities Purchasing Consortia*), soit des organismes présentant une dimension locale ou régionale, comme l'Organisme d'achat du Yorkshire (*Yorkshire Purchasing Organisation*). Il existe également un marché sain d'organismes d'achat dans le secteur privé, qui peuvent avoir le statut d'agent national d'approvisionnement (*National Procurement Officer*) à condition que les contrats soient établis au nom d'au moins une autorité contractante du secteur public. À titre d'exemple, 2Buy2, un organisme d'achat établi au pays de Galles, s'est vu attribuer ce statut.

Les changements introduits par les PCR 2015 ont également rendu obligatoires les communications électroniques et permis explicitement la tenue de catalogues électroniques. Certains modes de commande publique, tels que les enchères, étaient depuis longtemps totalement gérés en ligne. Ce n'est toutefois obligatoire pour l'ensemble des modes de commande publique, y compris les accords-cadres, que depuis octobre 2018. Les autorités contractantes doivent utiliser le portail TED de l'UE ou, pour les marchés dont le montant est inférieur aux seuils fixés, le système électronique britannique, Contract Finder.

## 4.2 Utilisation des accords-cadres au Royaume-Uni

La commande publique représente environ un tiers des dépenses publiques au Royaume-Uni, ce qui en fait la plus grande composante des dépenses publiques. Selon l'Institute for Government, en 2017-2018, 284 milliards de livres sterling ont été dépensés pour l'achat de fournitures et de services auprès de fournisseurs extérieurs au Royaume-Uni<sup>53</sup>. Il est dès lors compréhensible que les autorités contractantes subissent de fortes pressions les poussant à optimiser leurs ressources dans toutes les catégories de dépenses. Il va de soi que les réglementations en matière de passation des marchés susmentionnées visent à favoriser l'optimisation des ressources, mais l'application de ces procédures peut résulter en des processus d'acquisition fastidieux mobilisant des ressources importantes ainsi qu'en des conflits avec les objectifs des administrations locales, tels que la protection des petites et moyennes entreprises (PME) et des fournisseurs locaux ou le recours accru à des entreprises dirigées par des femmes ou des personnes issues de communautés noires, asiatiques et de minorités ethniques.

Les autorités contractantes privilégient souvent les accords-cadres, et ce, pour plusieurs raisons, comme **les coûts élevés associés à la mise en place d'une procédure d'acquisition conforme aux règles de l'UE**. D'après un rapport de 2013 du *Centre for Economics and Business Research* (CEBR), « en moyenne, un processus de passation de marchés concurrentiel (ou de mise en concurrence) coûte 45 200 livres sterling au total et, sur ce montant, 8 000 livres sont à la charge de l'organisme public sollicitant des offres<sup>54</sup> ».

Les **dépenses de faible valeur des autorités contractantes** constituent une autre raison de l'attractivité des accords-cadres. Même pour les catégories de dépenses récurrentes qui n'atteignent jamais les seuils fixés pour l'obligation de publication au JOUE et sur la plateforme Contracts Finder, de nombreux petits organismes publics ne disposent pas d'un pouvoir d'acheteur suffisant pour attirer les meilleures offres.

Enfin, les accords-cadres sont utiles **en cas de besoins urgents ou de situations d'urgence**. Certaines dispositions des réglementations en vigueur prévoient la possibilité de déroger aux règles dans des situations d'extrême urgence ; les acheteurs peuvent alors directement passer à une procédure de négociation ou choisir un fournisseur sans passer par une mise en concurrence. Mais il est clairement établi qu'il n'est pas possible de recourir à ces dispositions pour des raisons liées à un manque de planification ou de ressources, et opter

<sup>53</sup>[https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG\\_procurement\\_WEB\\_4.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_procurement_WEB_4.pdf).

<sup>54</sup><https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15458/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

pour cette solution en période de forte demande implique souvent de devoir payer les services ou les fournitures en question au prix fort.

Par conséquent, dans les cas où des appels d'offres pleinement conformes sont lancés en vue de l'établissement d'un accord-cadre avec un fournisseur ou un groupe de fournisseurs auxquels les autorités contractantes peuvent passer commande des biens ou des services, les accords-cadres constituent la solution la plus populaire, étant donné qu'elle permet de combiner les exigences de multiples entités adjudicatrices en vue de mutualiser les ressources destinées à l'acquisition et de réaliser des économies d'échelle.

Les organisations gagnent du temps en recourant à des accords-cadres, étant donné que les caractéristiques techniques des fournitures ou des services sont préapprouvées, que les vérifications sont effectuées au préalable et que les modalités et conditions selon lesquelles des commandes peuvent être établies pour des achats précis sont fixées à l'avance.

Les accords-cadres n'engagent aucune des parties à acheter ou à proposer des fournitures ou services. Ils offrent une grande marge de manœuvre aux structures commerciales. Les accords-cadres peuvent être conclus avec un seul fournisseur ou avec plusieurs fournisseurs. Les prix peuvent être fixés pour la durée de l'accord-cadre ou être variables. Les prix peuvent être composés d'éléments fixes et d'éléments variables indexés pour les accords de plus longue durée. Des mini-compétitions et des enchères inversées peuvent être organisées avec l'application de prix plafond. Il n'y a pas de délai suspensif obligatoire pour les commandes.

Les accords-cadres ne sont pas nouveaux au Royaume-Uni. En effet, une étude menée en 2010 sur l'utilisation des accords-cadres dans le secteur britannique de la construction a révélé que « l'apparition des accords-cadres dans le vocabulaire de la construction remonte aux "premiers signes de reprise économique" au début des années 1990 ». Ils n'ont toutefois été explicitement mentionnés dans les textes législatifs européens ou britanniques régissant la commande publique qu'une dizaine d'années plus tard. L'étude réalisée par la *Procurement Lawyers Association* sur l'utilisation des accords-cadres pour la commande publique au Royaume-Uni mentionne ceci : « En 2004, la directive relative au secteur public a pour la première fois introduit, dans le droit de l'Union européenne régissant la passation des marchés publics, des dispositions explicites concernant l'établissement et la gestion des accords-cadres par les autorités contractantes. Les accords-cadres ne constituaient toutefois pas un nouveau concept ou une nouvelle pratique au sein de l'Union européenne à l'époque. »

Des consortiums d'achat sont établis pour réduire les lourdeurs administratives des procédures d'acquisition, regrouper les dépenses pour des articles couramment utilisés et accroître le pouvoir d'acheteur des entités publiques au Royaume-Uni. Tous les consortiums d'achat recourent à des accords-cadres pour atteindre ces objectifs. Cependant, il n'est actuellement pas possible de se faire

une idée globale et précise des dépenses réalisées par l'intermédiaire de ces accords-cadres, en raison du peu de données centralisées recueillies et publiées. En effet, lors de l'élaboration du rapport cité précédemment, l'*Institute for Government* a précisé qu'il n'avait pu « produire les résultats présentés dans ce rapport qu'après avoir procédé à une analyse complexe des données disponibles tirées d'un ensemble hétéroclite de comptes, de relevés de dépenses et de contrats individuels des administrations »<sup>55</sup>. Malgré cela, les entités acheteuses recueillent, à titre individuel, des données sur l'utilisation de leurs accords-cadres par leurs membres, ce qui donne des indications sur la mesure dans laquelle les accords-cadres sont utilisés au Royaume-Uni.

### 4.3 Service commercial de la Couronne

---

La principale entité adjudicatrice au Royaume-Uni est le Service commercial de la Couronne (*Crown Commercial Service – CCS*). Les accords-cadres proposés par cet organisme sont ouverts à toutes les organisations publiques et du tiers-secteur au Royaume-Uni, y compris à l'administration centrale. Le CCS gère une centaine d'accords commerciaux pour un large éventail de produits et de services, du papier aux matériaux de construction, en passant par les services linguistiques. Ces accords sont utilisés par plus de 18 000 clients et, en 2019-2020, ces clients ont réalisé au total plus de 1 milliard de livres d'économies dans leurs quatre domaines de travail principaux, à savoir les bâtiments, les services généraux, les ressources humaines et la technologie<sup>56</sup>.

En tant qu'organe exécutif parrainé par le *Cabinet Office*, le CCS offre ses services à titre gratuit à toutes les entités du secteur public dans le pays. Les fournisseurs ne doivent pas non plus s'acquitter de frais d'inscription ou de gestion.

Les entités publiques ne sont pas obligées d'utiliser les accords du CCS. L'objectif du CCS est que les entités publiques utilisent ces accords étant donné qu'ils offrent le meilleur accès au marché. Les accords-cadres ont la réputation d'être un peu complexes à utiliser et le CCS a, par le passé, été décrit comme une usine à accords-cadres. C'est pour ces raisons que le terme « accord-cadre » n'apparaît guère sur son site web. Néanmoins, environ 85-90 % de ses accords commerciaux sont des accords-cadres.

Les clients du CCS peuvent choisir entre cinq accès au marché économique, dont quatre peuvent se concrétiser par des accords-cadres. Le CCS propose des catalogues en ligne de produits (matériel informatique, fournitures de bureau, etc.) à partir desquels les clients peuvent passer directement commande. Ces catalogues sont basés sur des accords-cadres conclus avec de multiples fournisseurs, les dépenses passant par le CCS. Pour quelques catégories de

---

<sup>55</sup>[https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG\\_procurement\\_WEB\\_4.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_procurement_WEB_4.pdf).

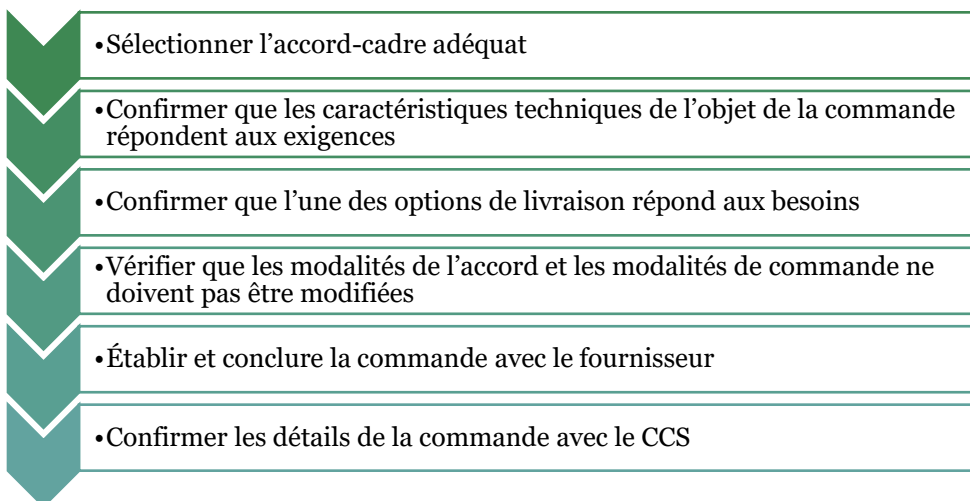
<sup>56</sup> <https://www.crowncommercial.gov.uk/about-ccs>.

dépenses et lorsqu'un accord-cadre a été conclu avec un seul fournisseur ou lorsque certains critères sont remplis pour un accord-cadre à fournisseurs multiples, les organisations peuvent attribuer leur marché directement à un fournisseur. Toutefois, la plupart des accords-cadres du CCS sont conclus avec plusieurs fournisseurs, et pour ces accords, les organisations doivent organiser une remise en concurrence, qui peut aboutir à des prix encore plus concurrentiels. Si le CCS ne dispose d'aucun accord commercial adéquat, les organisations peuvent demander un regroupement avec d'autres entités publiques. Le CCS organisera alors des enchères électroniques ou lancera un appel d'offres en vue de la conclusion d'un nouvel accord-cadre.

La procédure d'acquisition pour le pouvoir adjudicateur variera en fonction de la manière dont l'accord est conclu et de la nature des fournitures et/ou des services à acheter. Néanmoins, les processus prévus pour la conclusion des marchés peuvent être définis dans les grandes lignes comme suit.

Le premier diagramme de flux illustre la procédure de passation d'achat direct, et le diagramme de flux suivant, la procédure à suivre pour les accords exigeant une remise en concurrence.

## ACHAT DIRECT



## REMISE EN CONCURRENCE

- Sélectionner l'accord-cadre adéquat
- Définir les caractéristiques techniques
- Inviter les fournisseurs potentiels à soumettre des offres
- Évaluer les propositions des fournisseurs potentiels au regard des critères définis
- Attribuer la commande
- Confirmer les détails de la commande avec le CCS

La dernière option d'acquisition proposée par le CCS est le recours à des systèmes d'acquisition dynamique. Ces systèmes sont similaires à des accords-cadres, en ce sens que les modalités et conditions des marchés sont définies au cours d'une première procédure d'appel d'offres et qu'au moment de la remise en concurrence, aucune des deux parties n'est tenue en vertu de l'accord d'effectuer des achats (autorités contractantes) ou de vendre des fournitures et services (fournisseur). Néanmoins, une fois qu'un système d'acquisition dynamique est en place, des fournisseurs peuvent y être ajoutés à tout moment, pour autant qu'ils passent par la même procédure d'appel d'offres et il doit toujours y avoir une remise en concurrence ; les marchés par entente directe ne sont donc pas permis. La possibilité de recourir à un système d'acquisition dynamique en lieu et place d'accords-cadres sera examinée ultérieurement.

Comme le fait observer le CCS, il est également intéressant pour les autorités contractantes que « le CCS valide les fournisseurs et les soumette à des contrôles réguliers. Les clients ne perdent ainsi pas de temps à chercher des fournisseurs et à vérifier leur fiabilité », « les accords prévoient la gestion des performances et les fournisseurs sont tenus d'améliorer leur valeur et leurs services au fil du temps », « les accords sont conformes aux réglementations relatives à la passation des marchés dans le secteur public », « des modalités contractuelles standard permettent de réduire les démarches administratives », et les accords-cadres « peuvent être librement utilisés par les organisations du secteur public et du tiers-secteur »<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> <https://www.crowncommercial.gov.uk/about-ccs/>.

Les accords-cadres du CCS offrent des avantages commerciaux considérables. En 2018-2019, le CCS a permis à ses clients d'économiser plus de 189 millions de livres sur leurs dépenses énergétiques. En 2019-2020, il a généré des avantages commerciaux de l'ordre de 172 millions de livres pour les services liés aux bâtiments. En 2019-2020, les services de police et de secours ayant bénéficié de l'aide du CCS ont pu économiser 28,9 millions de livres sur des fournitures et services d'usage courant. Le tiers-secteur retire lui aussi des avantages des accords du CCS. En 2019, les organismes de bienfaisance britanniques ont bénéficié d'avantages commerciaux de l'ordre de 4,7 millions de livres en recourant aux accords du CCS. Ces avantages commerciaux ne sont pas limités à l'une ou l'autre nation du Royaume-Uni. En 2018-2019, en Écosse, les organismes des secteurs public et tiers ont bénéficié d'avantages commerciaux s'élevant au total à 44 millions de livres ; au pays de Galles, ce chiffre était de plus de 17 millions de livres ; et en Irlande du Nord, de plus de 5 millions de livres<sup>58</sup>.

#### 4.4 Autres centrales d'achat professionnelles (CAP)

Outre le CCS, il existe plus de 17 CAP au Royaume-Uni proposant de regrouper les besoins de leurs organisations membres et de recourir à des accords-cadres pour des fournitures et services d'usage courant. Comme expliqué précédemment, ces centrales se concentrent généralement sur une région ou un secteur particulier, ou les deux. L'une de ces CAP est le Consortium d'achat des universités du Sud (*Southern Universities Purchasing Consortium – SUPC*). Le SUPC est la plus grand CAP en termes de dépenses pour les universités. Il compte de nombreuses universités membres : de l'Université de Falmouth dans l'extrême ouest du pays à l'Université d'East Anglia, et de l'Université du Kent dans le sud-est à l'Université de Nottingham dans les Midlands, aux Universités d'Oxford et de Cambridge de renommée mondiale.

Toutes les CAP du secteur public coopèrent étroitement les unes avec les autres afin d'éviter de proposer les mêmes fournitures et services. Les consortiums d'achat pour l'enseignement supérieur fonctionnent de la même manière et sont tous membres du Consortium d'achat des universités du Royaume-Uni (*UK Universities Purchasing Consortia – UKUPC*), ce qui signifie que les membres ont accès aux accords-cadres proposés par les autres consortiums. L'UKUPC joue également le rôle d'organe central pour l'enregistrement des dépenses et des économies réalisées. Il publie régulièrement des relevés des économies réalisées assortis de fiches d'impact. En 2018-2019, plus de 900 établissements d'enseignement supérieur ont, dans l'ensemble, dépensé 1,9 milliard de livres par le biais de 133 accords-cadres, ce qui signifie qu'environ 20 % des 10 milliards de livres dépensés par ces établissements pour des fournitures et services l'ont été dans le cadre de ces accords<sup>59</sup>. Les économies réalisées par les membres cette

<sup>58</sup> <https://crowncommercial.pagetiger.com/digitalbrochure/1>.

<sup>59</sup> [https://ukupc.ac.uk/pdf/UKUPC\\_Impact\\_Statement\\_201819.pdf](https://ukupc.ac.uk/pdf/UKUPC_Impact_Statement_201819.pdf).

année-là s'élèvent à 87,3 millions de livres d'« avantages encaissables » et 79,1 millions de livres d'« avantages non encaissables ».

Contrairement au CCS, la plupart de ces autres CAP ne sont pas totalement financées par l'intermédiaire du Cabinet Office et elles doivent récupérer le coût des procédures d'acquisition. Deux solutions s'offrent généralement à elles. Elles peuvent soit prélever des « frais de commercialisation », généralement sous la forme d'un pourcentage, sur les commandes passées par d'autres autorités contractantes, soit facturer directement des frais aux fournisseurs qui majorent alors leurs factures à destination de l'autorité contractante au moment de la commande. L'avantage de la première solution est que plus l'accord-cadre est utilisé, moins les frais seront conséquents ; et l'avantage de la seconde est que la transaction reste entièrement entre le fournisseur et l'autorité contractante qui passe la commande.

## 4.5 Modalités de fonctionnement des accords-cadres

---

En complément des processus décrits dans les rubriques précédentes, des processus essentiels utilisés par les organismes britanniques au cours du cycle de vie d'un accord-cadre sont présentés dans les paragraphes suivants.

### 4.5.1 Consultation des opérateurs économiques

Il est désormais courant d'organiser des sessions préliminaires de présentation aux opérateurs économiques dans le secteur des marchés publics au Royaume-Uni. Le Service commercial de la Couronne (CCS) a d'ailleurs publié un guide sur l'organisation de telles sessions dans le cadre de la préparation des appels d'offres<sup>60</sup> et, en pleine pandémie de COVID-19, il a publié un guide actualisé sur la meilleure manière d'organiser ces sessions en ligne<sup>61</sup>. Il est essentiel de sonder le marché économique avant l'établissement d'accords-cadres. Les acheteurs peuvent ainsi comprendre la configuration du marché dans son ensemble et les fournisseurs peuvent sélectionner les appels d'offres de manière plus pertinente.

Les fournisseurs ont la possibilité de soumettre des offres dans de nombreux secteurs. Les acheteurs peuvent bénéficier de conseils d'experts quant à la manière de concevoir les appels d'offres, d'intégrer les innovations au cours du cycle de vie de l'accord-cadre et de définir des critères d'attribution leur permettant de tirer le meilleur de leur appel d'offres.

---

<sup>60</sup> <https://assets.crowncommercial.gov.uk/wp-content/uploads/RM1043.7-Buyer-pre-tender-market-engagement-PTME-guidance-1.pdf>.

<sup>61</sup> <https://www.crowncommercial.gov.uk/news/conducting-pre-tender-market-engagement-virtually>.

Au cours de la présentation aux opérateurs économiques, les acheteurs doivent veiller à ce que les fournisseurs aient la possibilité de contribuer au processus d'acquisition sans toutefois l'influencer, les fournisseurs étant les acteurs qui comprennent le mieux quels critères d'évaluation et d'attribution permettront aux acheteurs de tirer le plus d'avantages des accords et quels critères seront susceptibles d'être exploités.

Il est souvent arrivé qu'une mauvaise présentation aux opérateurs économiques conduise à une mauvaise compréhension des capacités des fournisseurs. Par exemple, si un accord-cadre assorti de faibles prévisions de dépenses est présenté à de grands fournisseurs, les faibles volumes pourraient ne pas les encourager suffisamment à s'engager à soumettre une offre ou à adapter leur fonctionnement pour pouvoir fournir les produits ou les services prévus dans l'accord-cadre. Dans ces cas-là, il est hautement probable qu'aucune offre admissible ne sera reçue. Il pourrait être préférable pour l'autorité contractante de cibler les PME. De tels débouchés commerciaux seraient intéressants pour ces entreprises et leur permettraient d'acquérir de l'expérience dans l'approvisionnement de clients du secteur public, ce qui pourrait accroître leurs chances de remporter d'autres marchés par la suite.

#### **4.5.2 Gestion par catégorie**

La gestion par catégorie sous-tend la procédure d'acquisition de la plupart des organismes professionnels d'approvisionnement au Royaume-Uni, étant donné que les gestionnaires de catégories possèdent des connaissances approfondies des capacités et du mode de fonctionnement des différents marchés, ce qui est indispensable lors de l'élaboration de la structure des appels d'offres pour les accords-cadres. Chaque équipe investit du temps dans l'examen des produits, des services et des fournisseurs pertinents pour sa catégorie en instaurant un dialogue intensif avec les acheteurs, en analysant les tendances de dépenses et en élaborant une stratégie d'approvisionnement adéquate pour chaque catégorie ou sous-catégorie. Ainsi, les acheteurs ont la certitude que chaque catégorie est analysée et évaluée selon la même approche structurée. Il est également plus intéressant pour les acheteurs qui disposent d'un budget limité ou de moins de personnel spécifiquement chargé des appels d'offres de recourir aux accords-cadres proposés par les CAP, car ils peuvent ainsi bénéficier d'une bonne gestion par catégorie au cœur de leurs opérations.

Le fait que les accords-cadres à long terme puissent limiter la possibilité d'introduire des innovations en cours du cycle fait partie des désavantages évoqués pour ce type d'accord. De solides processus de gestion par catégorie englobant non seulement les fournisseurs sous contrat, mais aussi l'ensemble des opérateurs économiques permettront aux acheteurs de se tenir au courant des dernières avancées réalisées dans les produits et services de leurs catégories. Les gestionnaires de catégorie peuvent dès lors élaborer des accords-cadres

prévoyant et intégrant les évolutions pertinentes du marché et veiller à ce que leurs accords-cadres ne deviennent pas obsolètes au cours de leur durée de vie.

Pour les fournisseurs, l'avantage d'une bonne gestion par catégorie réside dans le fait que les acheteurs acquerront une connaissance approfondie du marché ainsi que des risques et des possibilités qu'il recèle, et qu'ils comprendront mieux les facteurs extérieurs qui affectent les fournisseurs de ce marché.

La manière dont les CAP définissent leurs catégories et les sous-catégories des catégories principales peut varier d'un secteur et d'une organisation à l'autre, et cette définition devrait être réexaminée régulièrement. Par exemple, la gestion des déplacements était une catégorie importante pour de nombreuses organisations jusqu'au début de l'année 2020. Toutefois, les effets de la restriction des déplacements imposée en raison de la pandémie de COVID-19 ont probablement poussé ces organisations à revoir leur position et à envisager de renforcer les équipes qui se consacrent à la catégorie des TIC pour pouvoir tenir compte des nouvelles méthodes de travail à distance.

Selon 2Buy2, une excellente gestion par catégorie exige non seulement de connaître les produits, mais aussi et surtout de comprendre la base de fournisseurs ainsi que « les circonstances spécifiques et parfois uniques du marché sur lequel les fournitures ou les services sont proposés », étant donné que c'est la combinaison de ces trois éléments qui permet aux gestionnaires de catégories de déterminer le mode d'acquisition approprié.

L'un des risques associés à la mise en place d'une gestion par catégorie est la création d'un effet de cloisonnement — un scénario dans lequel les gestionnaires de catégorie se consacrent pleinement à certaines catégories, renforçant ainsi leur spécialisation sur ces thématiques, mais perdant de vue d'autres catégories clés.

#### **4.5.3 Gestion des accords-cadres**

Les CAP, qui permettent à d'autres acheteurs d'utiliser leurs accords-cadres, doivent régulièrement solliciter un retour de la part des acheteurs afin de pouvoir évaluer les performances des fournisseurs. Toutefois, la majorité des acheteurs utilisant leurs accords-cadres ne donnent aucun retour, sauf en cas de problème avec le fournisseur. Bien entendu, lorsque des problèmes similaires sont évoqués dans plusieurs expériences négatives, il convient d'en informer les fournisseurs concernés.

Un accord-cadre du SUPC sur les voyages peut être cité à titre d'exemple. L'appel d'offres contenait des critères d'attribution liés à la mise à disposition d'une centrale téléphonique basée au Royaume-Uni ou d'un bureau local capable de gérer les services à la clientèle. Au cours de la durée de l'accord-cadre, le fournisseur a modifié le profil de ses activités et a commencé à utiliser une centrale téléphonique établie dans un autre pays. Le fournisseur a dûment

communiqué ce changement à la CAP afin de pouvoir conserver son accord-cadre et il a été convenu que tant que le niveau de service n'en pâtissait pas, ce changement serait permis. Au cours de la durée de l'accord-cadre, de nombreux acheteurs ont signalé des problèmes au SUPC. La plupart des plaintes concernaient le manque de réactivité de la centrale téléphonique. À l'évidence, ce problème était récurrent et le fournisseur ne parvenait pas à maintenir son niveau de service en recourant à cette centrale téléphonique à l'étranger. Le SUPC a pu prouver la baisse du niveau de service et a d'abord tenté d'améliorer ce dernier en collaboration avec le fournisseur. Cette démarche n'a pas porté ses fruits et il a finalement été demandé au fournisseur de rétablir sa centrale téléphonique au Royaume-Uni ou de se retirer de l'accord-cadre.

Il convient de noter que les CAP reçoivent plus de retours de la part des acheteurs lorsque ces derniers ont participé à la définition des besoins et des indicateurs clés de performance lors de la préparation de l'appel d'offres, étant donné que cette démarche permet aux acheteurs de se sentir davantage parties prenantes aux accords-cadres. À l'inverse, si les liens sont insuffisants entre la CAP qui propose les accords-cadres et les acheteurs, la boucle de retour d'information risque d'en pâtir.

Les organismes qui attribuent directement des accords-cadres s'impliquent plus activement dans la gestion de ces accords. Cela vaut particulièrement pour les accords-cadres, pour lesquels des quantités de commande ne sont pas garanties. Si les attentes, les recours éventuels et les voies de résolution des litiges ne sont pas clairement établis à l'avance, les fournisseurs peuvent se trouver frustrés par les réalités du contrat, auquel cas la gestion des contrats « consiste plus à apaiser les fournisseurs qu'à améliorer l'efficacité et les résultats ». Il est essentiel, dès le début, de fixer des objectifs clairs pour l'accord-cadre et de se mettre d'accord sur les critères de performance.

Il est important de prévoir des points de contact réguliers dans l'accord et de communiquer leurs coordonnées au début de la procédure d'appel d'offres, afin que les attentes correspondantes soient gérées d'emblée. Cette démarche permettra non seulement aux CAP d'entretenir de meilleures relations avec les fournisseurs tout au long de la durée de l'accord-cadre, mais aussi d'établir de solides boucles de retour d'information pour recueillir l'avis des acheteurs. L'une des solutions pour intégrer cette démarche dans le parcours utilisateur est d'automatiser le processus de commande et de solliciter des retours tout au long du processus.

Il est fréquent que les CAP britanniques recourent à des indicateurs clés de performance liés à des primes pour la gestion des contrats complexes à très haute valeur. Cette solution peut toutefois s'avérer difficile à mettre en place pour les accords-cadres lorsque les acheteurs sont issus de plusieurs organisations, comme c'est le cas pour les accords-cadres établis par le CCS. Du point de vue des

fournisseurs, les indicateurs clés de performance sont plus pertinents et acceptables lorsqu'ils correspondent à des commandes spécifiques, plutôt qu'à un accord-cadre dans son ensemble.

#### 4.5.4 Gestion logistique

Le principe même des accords-cadres est que le contenu exact des commandes futures n'est pas défini lors de l'appel d'offres initial et peut être déterminé ultérieurement. En outre, à moins de travailler avec des fournisseurs qui proposent régulièrement des services de transport à de multiples clients, la base de fournisseurs ne pourra pas nécessairement offrir un avantage concurrentiel par rapport aux prix de transport que l'équipe d'achat peut obtenir. Il arrive très rarement qu'un fournisseur offre aussi des services logistiques de manière régulière. La décision d'inclure des services de transport de marchandises dans les accords-cadres dépend largement de la finalité de l'accord et de la manière dont il est géré.

Toutefois, pour les CAP qui établissent des accords-cadres au nom d'autres acheteurs, il n'est pas courant d'évaluer les aspects logistiques, étant donné que chaque acheteur recourant aux accords-cadres aura ses propres exigences, lesquelles ne sont en général pas connues à l'avance.

C'est pour cette raison que des organismes tels que le SUPC n'intègrent pas d'exigences relatives au transport des marchandises dans leurs critères d'évaluation et d'attribution, et qu'ils fournissent plutôt des informations sur l'endroit où sont établis les acheteurs et stipulent que les exigences précises relatives au lieu, à la fréquence, aux modalités et aux documents requis seront fixées au moment de la commande.

Parfois, il est prévu que les devis de transport soient évalués lors de la remise en concurrence. Les réglementations de l'UE et du Royaume-Uni en matière de commande publique disposent que les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés pour l'évaluation réalisée en vue de la conclusion des accords-cadres doivent être utilisés lors de l'étape de remise en concurrence. Les CAP doivent donc parfois inclure des demandes de devis pour des services logistiques. Dans ces cas-là, les CAP utilisent généralement soit des exemples de versions précédentes de l'accord ou des scénarios basés sur les utilisations les plus probables. Quelle que soit la solution privilégiée, l'objectif est uniquement de pouvoir comparer les coûts.

Pour les organismes pour lesquels une livraison rapide et économique est de la plus haute importance — les services d'urgence, par exemple —, des experts de la logistique participent à la conception des appels d'offres, même lorsque les aspects logistiques ne sont pas directement ou explicitement intégrés dans les exigences (pour les accords-cadres ne concernant que la fourniture). Ils utilisent un processus de conception par itération afin de déterminer comment l'accord-

cadre sera utilisé pour les réponses d'urgence et de structurer les critères d'évaluation en conséquence.

2Buy2 conseille de se réserver le droit de recourir à un tiers pour les composantes logistiques, afin de s'assurer que les coûts afférents ne soient pas « excessivement revus à la hausse en raison de la demande ». Les acheteurs sont ainsi libres d'établir eux-mêmes des contrats pour ces services et d'optimiser les ressources.

## 4.6 Point de vue des fournisseurs

---

Il peut également être intéressant pour les fournisseurs de participer à des accords-cadres centralisés dans le secteur public. Tout d'abord, le nombre d'organismes d'achat que les fournisseurs peuvent ainsi atteindre constitue un avantage évident. Comme indiqué sur le site web du CCS, les fournisseurs peuvent toucher 17 000 acheteurs, qui dépensent 12 milliards de livres par an par le biais de leurs accords-cadres.

Le CCS promeut ses accords auprès des fournisseurs en leur affirmant qu'ils peuvent « vendre d'importants volumes de leurs produits et services à des organismes du secteur public britannique comme s'ils n'approvisionnaient qu'un seul client »<sup>62</sup>. Comme l'explique le SUPC, en concluant un accord-cadre, les fournisseurs ont moins de démarches commerciales et de vérifications à effectuer. Il leur suffit de remplir le « Questionnaire de sélection standard »<sup>63</sup> de l'administration britannique une seule fois. Les fournisseurs doivent obligatoirement remplir ce questionnaire dans le cadre de la procédure de commande publique pour toutes les dépenses dépassant certains seuils. Il vise à recueillir des informations sur l'entreprise ainsi que sur ses capacités techniques et professionnelles, et les fournisseurs doivent faire une série de déclarations par rapport à une liste de motifs contraignants et discrétionnaires de rejet. Le questionnaire est plutôt long et il peut être fastidieux à remplir, en particulier lorsque l'entreprise traite avec plusieurs organismes publics.

Une récente étude de cas réalisée par Scotland Excel sur les avantages que tirent les fournisseurs de leur participation à ses accords-cadres pour l'approvisionnement en pneus destinés aux véhicules et équipements a révélé que l'accord avait permis de soutenir des entreprises écossaises et le développement économique local.

« L'accord-cadre a permis à notre entreprise de se développer considérablement. Nous approvisionnons désormais dix collectivités locales dans le cadre de notre accord avec Scotland Excel. Nous avons trouvé les conseils municipaux ouverts dans leur communication avec nos services, ils nous traitent correctement et

---

<sup>62</sup> <https://www.crowncommercial.gov.uk/about-ccs/>.

<sup>63</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-816-standard-selection-questionnaire-sq-template>.

encouragent une approche de partenariat. L'accroissement de nos activités nous a permis non seulement d'augmenter nos recettes, mais aussi d'augmenter notre pouvoir d'acheteur et de nous doter de nouveaux outils de négociation, ce qui a eu des retombées positives sur l'ensemble de notre activité »<sup>64</sup>, explique un fournisseur de Scotland Excel.

## 4.7 Systèmes d'acquisition dynamique

---

Les systèmes d'acquisition dynamique ont été établis dans les règlements européens de 2006 sur la commande publique, puis affinés dans les nouveaux règlements adoptés en 2015. Pour mettre en place un système d'acquisition dynamique, les appels d'offres sont gérés de manière similaire aux accords-cadres, en fonction du seuil de dépenses prévu, mais les fournisseurs sont regroupés soit par région soit par catégorie de services/fournitures. De mini-compétitions sont ensuite organisées par région ou catégorie particulière. La principale différence entre un système d'acquisition dynamique et un accord-cadre est que le système d'acquisition dynamique ne limite pas le nombre de fournisseurs pouvant faire partie de chaque groupe.

Dans le cadre d'un système d'acquisition dynamique, une catégorie générale de produits ou de services est définie, mais les caractéristiques techniques détaillées ne sont révélées qu'au stade de la mini-compétition. L'étape initiale de la procédure d'acquisition est donc généralement plus rapide et moins compliquée que pour les accords-cadres. Mais par conséquent, les autorités contractantes doivent donner des consignes très claires quant à leurs exigences lors de la deuxième étape de la procédure. Pour le pouvoir adjudicateur qui gère le système d'acquisition dynamique, cette solution peut exiger plus de travail qu'un accord-cadre, étant donné qu'un accord-cadre concerne cinq à six fournisseurs, contre jusqu'à 50 ou 60 pour un système d'acquisition dynamique. Toutefois, étant donné que les caractéristiques techniques détaillées ne peuvent être définies que lors de la deuxième étape, les autorités contractantes peuvent se concentrer sur les critères précis qui caractérisent leurs objectifs stratégiques. Dès lors, les pouvoirs locaux qui ont pour mandat, par exemple, de promouvoir l'économie locale ou d'encourager les entreprises dirigées par des femmes ou des personnes issues de communautés noires, asiatiques et de minorités ethniques peuvent procéder de la sorte, sans que cela ne soit imposé pour tous les utilisateurs de l'accord. C'est pourquoi un système d'acquisition dynamique peut se révéler mieux adapté pour remplir les critères de durabilité des autorités contractantes.

Dans l'idéal, le système d'acquisition dynamique doit être assorti d'un logiciel ou d'une plateforme en ligne permettant aux autorités contractantes de sélectionner leurs fournisseurs. Le « *Maintenance Booker* » de 2Buy2 en est un parfait

---

<sup>64</sup> [http://www.scotland-excel.org.uk/home/Resources/Case-study-pages/CaseStudy\\_76937.aspx](http://www.scotland-excel.org.uk/home/Resources/Case-study-pages/CaseStudy_76937.aspx).

exemple. En tant que fournisseurs faisant partie de l'accord-cadre « G-Cloud » géré par le CCS, 2Buy2 vend les services de sa plateforme numérique « *Maintenance Booker* ». Il s'agit d'un système d'acquisition dynamique avec des fournisseurs de services de maintenance regroupés par région. Par exemple, si une autorité contractante a besoin que l'on nettoie les gouttières et qu'elle est établie au Yorkshire, elle choisit sa région et le *Maintenance Booker* lui propose un petit groupe de fournisseurs pré-qualifiés qui participent à une mini-compétition pour la prestation des services. Les utilisateurs des services peuvent noter les fournisseurs sur la plateforme, puis les fournisseurs peuvent eux aussi donner leur avis sur les utilisateurs des services. Ce système permet de contrôler continuellement les performances des fournisseurs sans qu'il ne soit nécessaire de définir des indicateurs clés de performance de manière formelle.

Un autre avantage des systèmes d'acquisition dynamique par rapport aux accords-cadres est que, dans un système d'acquisition dynamique, le gestionnaire peut ajouter des fournisseurs à tout moment, à condition qu'ils remplissent les exigences de base fixées au début du processus. Il est donc possible pour la centrale d'achats d'intégrer les fournisseurs habituels des nouvelles autorités contractantes qui rejoignent le système. Dans l'exemple cité plus haut de l'Église d'Angleterre qui souhaitait acheter du vin de messe et des hosties, chaque église aurait pu ajouter ses fournisseurs locaux habituels au système d'acquisition dynamique plutôt que d'être limitée à un ou deux fournisseurs nationaux.

Les systèmes d'acquisition dynamique ne sont pas aussi utiles que les accords-cadres dans deux cas, à savoir pour les achats ponctuels rapides et pour les secteurs où les caractéristiques techniques des fournitures changent régulièrement — les secteurs où les acheteurs recherchent l'innovation dans un produit ou service. Il convient de privilégier les accords-cadres pour les besoins urgents et ponctuels, car il est possible de prévoir des circonstances dans lesquelles le marché peut être directement attribué à la deuxième étape de la procédure, tandis que le système d'acquisition dynamique exige toujours d'organiser une mise en concurrence. De même, avec un accord-cadre, il est possible de prévoir des clauses permettant aux fournisseurs de présenter régulièrement des innovations dans leurs fournitures ou services tout au long de la durée de l'accord. Tandis qu'avec un système d'acquisition dynamique, à moins de prévoir quels seront les changements apportés aux fournitures et services, ce n'est pas autorisé.

La décision d'utiliser un système d'acquisition dynamique ou un accord-cadre est prise après avoir recueilli des informations essentielles sur les fournisseurs. Si l'on sait que la base actuelle de fournisseurs des autorités contractantes regroupées est généralement composée de nombreuses PME locales, il est peut-être préférable de ne pas organiser un appel d'offres à l'échelle nationale, étant donné que cela pourrait nuire au marché et créer des distorsions. Un système d'acquisition dynamique sera alors privilégié.

# 5 ÉTUDE DE CAS DE PAYS : ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

## Chapitre 5. Étude de cas de pays : États-Unis d'Amérique<sup>65</sup>

### 5.1 Fonctionnement de la commande publique aux États-Unis

---

Le marché de la commande publique états-unienne est l'un des plus grands au monde, et la législation qui régit les marchés publics, un régime réglementaire à la fois complexe et mature, recèle d'importants enseignements pour les autres systèmes de passation des marchés à travers le monde. Les États-Unis ont dépensé environ 9,4 % de leur PIB, soit 1 820 milliards de dollars, dans la commande publique en 2017<sup>66</sup>.

Le Règlement sur les marchés fédéraux (*Federal Acquisition Regulation – FAR*) (48 C.F.R.)<sup>67</sup> est le principal règlement régissant la passation des marchés au niveau fédéral. Le FAR s'applique à tous les organes exécutifs, aux services militaires et aux établissements indépendants tels que définis dans le titre 5 du Code des États-Unis (*United States Code – U.S.C.*), paragraphes 101, 102 et 104(1), ainsi qu'aux entreprises entièrement étatiques, telles que définies dans le titre 31 de l'U.S.C, paragraphe 9101. Des dispositions complémentaires sont définies pour les marchés propres à ces différents services et entités. Certaines entités ne sont pas couvertes par le FAR.

Le Bureau de la politique fédérale de passation des marchés (*Office of Federal Procurement Policy – OFPP*) au sein du Bureau du budget (*Office of Management and Budget – OMB*) est responsable au premier chef des politiques et réglementations relatives à la commande publique. L'OFPP élabore les politiques et les pratiques suivies par les organismes fédéraux pour l'acquisition des fournitures et des services dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions. Conformément à son paragraphe 1 202, le FAR est géré de façon coordonnée par le Conseil des règlements sur les acquisitions de la défense (*Defense Acquisition Regulations Council*) (qui représente le ministère américain de la Défense) et le Conseil pour les acquisitions des organismes civils (*Civilian Agency Acquisition Council*) (qui représente les organismes publics américains non liés à la défense).

---

<sup>65</sup> La présente étude de cas ne porte que sur les accords-cadres conclus au niveau fédéral aux États-Unis.

<sup>66</sup> <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/08/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf>.

<sup>67</sup> [www.acquisition.gov/far](http://www.acquisition.gov/far).

## 5.2 Utilisation des accords-cadres (contrats IDIQ) aux États-Unis

---

Les négociations avec appel à la concurrence ont commencé à dominer la commande publique au niveau fédéral à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Néanmoins, dans les années 1990, à la suite notamment de l'adoption d'une loi d'habilitation dans le cadre de la loi de 1994 sur la rationalisation des acquisitions fédérales (*Federal Acquisition Streamlining Act*), une autre méthode de passation de marchés — plus communément connue dans le système fédéral américain sous le nom de contrat « à prestations et quantités indéterminées » (*indefinite-delivery/indefinite-quantity* – IDIQ) — est devenue très commune au niveau fédéral.

On parle généralement de passation de marchés « sur catalogue », étant donné que les contractants conviennent généralement de vendre un éventail de fournitures et services à l'administration au titre d'un contrat-cadre sur catalogue, connu sous le nom d'« accord-cadre » dans d'autres juridictions (telles que l'Union européenne). Ce contrat établit généralement des prix plafonds à l'unité, mais lorsque l'organisme contractant (ou un autre organisme utilisateur) passe commande, il peut négocier des prix plus bas, en organisant dans certains cas une « mini-compétition » entre les titulaires du contrat. L'administration peut décider d'emblée de n'attribuer qu'un petit nombre déterminé de contrats-cadres (désignés sous l'appellation d'accords-cadres « fermés » dans la loi type de la CNUDCI) ou d'autoriser l'ajout de fournisseurs par la suite (accord-cadre « ouvert »). La configuration de l'accord — par exemple, la durée de validité des contrats-cadres sur catalogue, le nombre de fournisseurs titulaires de tels contrats et la manière dont les commandes doivent être placées et faire l'objet d'une mise en concurrence — peut avoir une incidence considérable sur le succès de la méthode.

Il existe deux types de contrats sur catalogue dans le système fédéral américain : les contrats de marché à fournisseurs multiples (*Multiple Award Schedules* – MAS) gérés par l'Administration des services généraux (*General Services Administration* – GSA) en vertu de la partie 8 du FAR, et les contrats IDIQ, gérés par d'autres organismes (généralement des centrales d'achat proposant des services centralisés à d'autres organismes utilisateurs) conformément à la sous-partie 16.5 du FAR. Les deux régimes sont légèrement différents, mais ces différences ont leur importance. Elles concernent notamment la notification des appels d'offres et des attributions et leur transparence, le degré de concurrence et la contestation des décisions de commandes attribuées (ce qui, dans les autres pays, pourrait être qualifié de contestation de l'attribution des contrats-cadres, ou accords-cadres). Les contrats IDIQ apparaissent pour la première fois dans la section 16 504(a) du Règlement sur les marchés fédéraux (*Federal Acquisition Regulation* – FAR) (48 CFR 16 504). Les contrats IDIQ sont

parfois appelés « ordres d'exécution » (*Task Orders*) ou « contrats à bons de commande » (*Delivery Order Contracts*). Les contrats IDIQ sont un sous-type de contrats à livraison indéterminée (*Indefinite Delivery Contract – IDC*), qui est un « instrument attribué à un ou plusieurs fournisseurs pour faciliter l'exécution de commandes de fournitures et de services ». Un contrat IDIQ permet de rationaliser dans une certaine mesure la gestion des contrats, étant donné que des négociations ne peuvent être lancées qu'avec l'entreprise ou les entreprises retenue(s) et que ces contrats ne peuvent faire l'objet de contestations, conformément à la sous-partie 33 du FAR.

La différence sans doute la plus importante entre les contrats IDIQ et les contrats de marché à fournisseurs multiples de la GSA est la manière dont les prix sont contrôlés. Contrairement aux contrats IDIQ « fermés », qui obligent les fournisseurs à entrer en concurrence pour participer, les contrats MAS de la GSA sont des accords-cadres « ouverts » — ce sont des contrats à commandes sur catalogue et de nouveaux contractants peuvent se porter candidats à tout moment. En conséquence, il est très difficile d'utiliser la concurrence entre les contractants pour contrôler les prix ou la qualité lorsque de nouveaux contractants souscrivent au contrat, étant donné qu'il serait difficile d'organiser une mise en concurrence pour des fournisseurs potentiellement très disparates tout en conservant un accord-cadre ouvert solide et efficient. Les contrats MAS de la GSA exploitent donc le jeu de la concurrence en dehors du marché de l'administration, sur les marchés commerciaux, pour contrôler les prix : conformément à une disposition dite « du client le plus favorisé », connue sous le nom de « clause de réduction des prix » (*Price Reductions Clause*), les titulaires de contrats MAS doivent s'engager à réduire leurs prix s'ils diminuent leurs prix sur les marchés commerciaux. Même si la GSA a annoncé son intention de miser davantage sur les données relatives aux prix payés que sur cette stratégie du client le plus favorisé — au motif, notamment, que cette stratégie génère d'importants risques de fraude pour les contractants — la clause met en évidence les difficultés particulières posées par les accords-cadres « ouverts », tels que les contrats MAS de la GSA.

Lorsqu'un contrat IDIQ est conclu, l'administration doit commander et le contractant doit fournir une quantité minimale convenue de fournitures ou de services, connue également sous le nom de « minimum garanti ». En outre, le contractant doit être en mesure de livrer des fournitures ou services supplémentaires à l'administration, jusqu'à un certain plafond fixé au préalable. Le placement d'une commande, qui vise à répondre à un besoin concret, entraîne l'engagements de dépenses et autorise le début de la prestation. Les commandes doivent être placées dans le respect du champ d'application, de la période d'application et des valeurs ou quantités maximales fixées dans le contrat.

## 5.3 Contrats IDIQ à fournisseurs multiples et à fournisseur unique

---

Les « contrats IDIQ à fournisseurs multiples » sont des marchés attribués à deux contractants ou plus dans le cadre d'un seul appel d'offres. Ces contrats permettent aux organismes publics de constituer un groupe de contractants pré-qualifiés pour la satisfaction de commandes futures dans le cadre de procédures de commande rationalisées, une fois que les organismes ont défini leurs besoins précis. Les responsables des achats doivent veiller à ce que des contractants ne soient pas spécialisés dans un domaine ou dans quelques domaines de prestation seulement, ce qui conduirait probablement à ce que les commandes soient attribuées de manière non concurrentielle.

Les « contrats IDIQ à fournisseur unique » sont utilisés dans les situations où un seul marché est attribué à l'issue d'une procédure de demande d'offre. Ce marché peut avoir été attribué à l'issue d'une mise en concurrence ou non. Si un marché est attribué sans mise en concurrence, il convient de suivre certaines procédures, par exemple la préparation et l'approbation d'un document justificatif et d'un document d'autorisation. Les contrats IDIQ à fournisseur unique sont utilisés dans certains cas, notamment lorsqu'un seul contractant est en mesure de fournir les fournitures ou services.

Un représentant de l'autorité contractante décide s'il convient, pour une procédure de demande d'offre en particulier, d'attribuer un seul ou plusieurs contrats IDIQ. Le FAR privilégie les contrats à fournisseurs multiples.

Les procédures de commande sont quelque peu différentes pour les contrats IDIQ à fournisseur unique et à fournisseurs multiples. Pour les commandes passées dans le cadre de contrats IDIQ à fournisseur unique, une fois le besoin connu, les responsables de l'autorité contractante peuvent passer commande en suivant les procédures prévues dans le contrat. Dans le cas des contrats IDIQ à fournisseurs multiples, lorsqu'un besoin se fait jour, il convient généralement d'organiser une mise en concurrence équitable entre tous les titulaires du contrat IDIQ. Les procédures prévues pour cette mise en concurrence équitable varient en fonction de la valeur en dollars des commandes. Les responsables de l'autorité contractante doivent offrir à chaque contractant sur un pied d'égalité la possibilité de se porter candidat pour chaque commande, sauf exception. Des exceptions à ces exigences sont prévues dans certaines circonstances, notamment lorsqu'un seul fournisseur est en mesure de proposer des fournitures ou services particuliers. Au-delà de l'exigence de pouvoir garantir un volume minimal, les contractants peuvent choisir de soumettre ou non des offres.

## 5.4 Approches de tarification pour les contrats IDIQ

---

Les prix de fournitures bien définies sont généralement fixés au moment de l'attribution du contrat IDIQ (première étape). Néanmoins, pour les fournitures qui ne sont pas bien définies et pour les services, les prix sont fixés au moment de la commande (deuxième étape). Pour les contrats IDIQ prévoyant un éventail de fournitures bien définies et moins définies et des services, les prix sont établis lors de la phase de l'attribution du contrat IDIQ, mais ajustés lors de la commande (deuxième étape).

## 5.5 Dépenses effectuées dans le cadre des contrats IDIQ

---

Plus de 21 % des marchés attribués (en valeur monétaire [USD], en 2014) l'ont été lors de remises en concurrence dans le cadre de contrats IDIQ. Selon un rapport du Bureau de contrôle de l'administration (*Government Accountability Office – GAO*), de l'exercice 2011 à 2015, la part des dépenses effectuées par des organismes fédéraux dans le cadre de contrats « à prestations et quantités indéterminées » (IDIQ) est restée stable et a représenté environ un tiers des obligations contractuelles totales de l'administration. Ces organismes ont engagé plus de 130 milliards de dollars par an dans ce type de contrats.

Approximativement, deux tiers des dépenses engagées dans le cadre de contrats IDIQ à l'échelle de l'administration l'ont été pour des services, et le tiers restant a été consacré à des fournitures. Bien que le Règlement sur les marchés fédéraux (*Federal Acquisition Regulation – FAR*) privilégie les contrats IDIQ à fournisseurs multiples, la majorité (environ 60 %) des dépenses engagées l'ont été dans le cadre de contrats IDIQ à fournisseur unique. Environ 70 % des dépenses engagées dans le cadre de contrats IDIQ à fournisseur unique et plus de 85 % de celles engagées dans le cadre de contrats à fournisseurs multiples ont fait l'objet d'une mise en concurrence. Les responsables de la passation des marchés au sein du ministère de la Défense considèrent que la souplesse offerte par les contrats IDIQ constitue leur principal avantage, en ce sens qu'il est plus facile et plus rapide de passer une commande dans le cadre d'un contrat IDIQ existant que d'attribuer un marché distinct lorsqu'un besoin particulier se présente.

## 5.6 Raisons évoquées pour le recours aux contrats IDIQ

---

Les responsables de la passation des marchés au sein du ministère de la Défense ont cité plusieurs raisons (présentées sans ordre particulier) pour lesquelles ils recourent à des contrats IDIQ :

- Il est plus facile et plus rapide de passer une commande dans le cadre d'un contrat IDIQ que de lancer un appel d'offres et d'attribuer un marché à chaque fois qu'un besoin se présente.
- Les prix et l'approche technique peuvent encore être évalués au moment de la commande, mais la durée de la procédure reste, selon eux, considérablement moins longue que pour l'établissement d'un nouveau contrat.
- Il est plus efficace de suivre les dépenses et de fixer les exigences pour les différents clients en passant par un système de commandes que de modifier des contrats individuels aux mêmes fins.
- La clôture des commandes passées dans le cadre de contrats IDIQ est beaucoup plus rapide, étant donné que chaque commande peut être clôturée individuellement lorsque le dernier paiement a été effectué, plutôt que d'attendre que l'ensemble du contrat soit terminé.
- La marge de manœuvre est plus grande en matière de financement, étant donné que les fonds sont engagés selon les besoins par le biais des commandes et non au moment de l'attribution du marché — comme l'exigent certains autres types de contrats.
- Une fois le volume minimal atteint dans le cadre d'un contrat IDIQ, l'administration n'est pas tenue d'acheter d'autres fournitures et services dans le cadre dudit contrat.
- Étant donné qu'il n'est pas nécessaire de préciser une quantité ou un délai précis de livraison au moment de l'attribution du marché, les bureaux du programme concerné peuvent faire face aux besoins imprévus en continu en passant des commandes.
- Comme les besoins d'évaluation et de formation varient d'un client à l'autre, ces exigences sont moins définies au moment de l'attribution du marché et précisées au moment de la commande.

Une autre étude<sup>68</sup>, réalisée par Jorge A. Rueda-Benavides et Douglas D. Gransberg de l'Université de l'Iowa compare les objectifs et les

---

<sup>68</sup> <https://core.ac.uk/download/pdf/81696289.pdf>.

raisons de l'utilisation de contrats IDIQ par quatre organismes du secteur des transports, à savoir la Division fédérale centrale des autoroutes (*Central Federal Land Highway Division – CFLHD*), le Service des transports de l'État de New York (*New York State Department of Transportation – NYSDOT*), le Service des transports de Floride (*Florida Department of Transportation – FDOT*) et le Service des transports du Missouri (*Missouri Department of Transportation – MoDOT*). Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Motivations	CFLHD	NYSDOT	FDOT	MoDOT
<b>Objectifs liés aux coûts</b>				
Réduire les coûts préconstruction	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Réduire les coûts de construction				<input type="checkbox"/>
Encourager la concurrence sur les prix	<input type="checkbox"/>			
Optimiser les ressources de l'organisme			<input type="checkbox"/>	
<b>Objectifs liés aux délais</b>				
Réduire/comprimer/accélérer les délais d'exécution des projets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faire montre de souplesse dans le calendrier d'exécution	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Objectifs liés à la qualité</b>				
Améliorer la qualité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Réduire les risques liés aux éventuelles performances insatisfaisantes du contractant	<input type="checkbox"/>			
Réduire le risque de défaillance du contractant	<input type="checkbox"/>			
<b>Objectifs liés à la gestion des marchés</b>				
Souplesse de financement	<input type="checkbox"/>			
Relation de coopération entre l'organisme et le(s) contractant(s)		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Réduction des besoins d'effectifs de l'organisme		<input type="checkbox"/>		
Utilité dans les situations d'urgence	<input type="checkbox"/>			
Engagement limité du maître d'ouvrage (quantité minimale contractuelle)		<input type="checkbox"/>		
Moins d'ordres de service comportant une modification				<input type="checkbox"/>
Limitation des soumissions déséquilibrées				<input type="checkbox"/>

Le tableau ci-dessus montre que les quatre organismes cherchent à réduire les délais d'exécution et leurs coûts préconstruction, ainsi qu'à jouir d'une plus grande souplesse dans le calendrier d'exécution. Seuls deux organismes (CFLHD

et NYSDOT) ont fait état de la possibilité d'inciter les contractants à réaliser de meilleures performances en indiquant des objectifs de qualité. Il est également intéressant de noter que les organismes ont cité plus d'objectifs liés à la gestion des marchés que d'objectifs classiques relatifs aux coûts, au calendrier et à la qualité. Cela atteste de la souplesse administrative inhérente aux contrats IDIQ, principalement liée à la possibilité d'exécuter plusieurs petits projets dans le cadre d'un seul appel d'offres susceptible de déboucher sur des contrats s'étalant sur plusieurs années.

## 5.7 Information des contractants

---

Il existe plusieurs bases de données fédérales en ligne régulièrement utilisées pour la commande publique. Les entreprises qui cherchent à obtenir des contrats IDIQ pour accéder au marché fédéral consultent généralement des bases de données, telles que *Schedules Sales Query*, publiée par la centrale d'achat, l'Administration des services généraux des États-Unis (*General Services Administration*), afin d'obtenir des informations sur le marché. Plusieurs entreprises privées compilent et vendent des données relatives au marché fédéral. Cela ne veut pas pour autant dire que les appels d'offres et l'attribution des marchés pour l'administration fédérale sont uniformément transparents. Les données relatives aux achats fédéraux approuvés et en attente dans le cadre de contrats IDIQ, par exemple, sont notoirement incomplètes.

# 6

## ÉTUDE DE CAS DE PAYS : INDE

## Chapitre 6. Étude de cas de pays : Inde

### 6.1 Fonctionnement de la passation de la commande publique en Inde

---

L'Inde est l'une des plus grandes économies en développement au monde. Elle a dépensé environ 20 % de son PIB, soit 530 milliards de dollars, dans la commande publique en 2017<sup>69</sup>. La Constitution indienne autorise l'administration fédérale et les administrations des différents États à passer des marchés de fournitures et de services, mais elle n'impose aucune politique ou procédure y relative. Aucune législation fédérale ne régit exclusivement la commande publique; les Règles financières générales (*General Financial Rules – GFR*), modifiées pour la dernière fois en 2017, constituent le principal instrument en la matière. Quelques textes de loi, tels que la loi de 1872 sur les marchés (*Contract Act 1872*), la loi de 1930 sur la vente de fournitures (*Sale of Goods Act 1930*), la loi de 1988 sur la lutte contre la corruption (*Prevention of Corruption Act 1988*), la loi de 1996 sur l'arbitrage et la conciliation (*Arbitration and Conciliation Act 1996*), s'appliquent également à la commande publique. En 2017, le Gouvernement a émis une ordonnance sur la commande publique visant à privilégier les produits originaires d'Inde (*Public Procurement [Preference to Make in India] Order 2017*), révisée par la suite, qui favorise les fournisseurs locaux sur la base de certaines conditions, l'objectif étant de promouvoir la fabrication et la production de fournitures et services dans le pays.

Certains États, à savoir le Tamil Nadu, le Karnataka, l'Andhra Pradesh, l'Assam, le Pendjab et le Rajasthan, ont promulgué des lois qui régissent la procédure de la commande publique sur leur territoire.

Les principales instances chargées de la supervision de la commande publique sont le Contrôleur et Vérificateur général des comptes (*Comptroller and Auditor General of India – CAG*), dont le rôle est de vérifier les dépenses publiques pour garantir une utilisation optimale des ressources ; la Commission centrale de la vigilance (*Central Vigilance Commission – CVC*), qui a pour mission de veiller à la transparence et à l'objectivité de la passation des marchés publics ; la Commission de la concurrence (*Competition Commission of India – CCI*), qui vérifie les allégations de pratiques anticoncurrentielles ; et le Bureau central d'investigation (*Central Bureau of Investigation – CBI*), qui mène des enquêtes et poursuit en justice les entités accusées de pratiques illégales dans le cadre de la procédure de la commande publique, notamment pour les cas de corruption.

---

<sup>69</sup> <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/08/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf>.

## 6.2 Utilisation des accords-cadres (marchés sur liste de prix) en Inde

---

Un marché sur liste de prix<sup>70</sup> (similaire au modèle 1 d'accord-cadre) est un accord conclu entre un acheteur et un fournisseur pour la fourniture de certains produits (et services connexes, le cas échéant) à un prix et selon des modalités et conditions précis (et énoncés dans l'accord) applicables pendant la période couverte par le marché sur liste de prix. Ce type de marché est utilisé depuis plusieurs décennies. Le marché sur liste de prix ne mentionne pas de quantité ni de commande minimale garantie. Il s'apparente à une offre à commandes déposée par l'entreprise du fournisseur. L'entreprise et/ou l'acheteur sont en droit de se retirer du marché sur liste de prix ou de le résilier pour autant qu'ils respectent un préavis approprié de quinze jours. Néanmoins, une fois qu'une commande est passée auprès du fournisseur pour l'approvisionnement d'une quantité définie de fournitures dans le cadre du marché sur liste de prix pendant la période de validité de l'accord, cette commande devient exécutoire et lie les parties.

Dans la perspective du lancement de sa plateforme en ligne pour la commande publique (*Government e-Marketplace – GeM*), l'administration fédérale indienne ne permet le recours à des marchés sur liste de prix que pour les articles spécialisés et techniques. Les administrations des différents États du pays continuent toutefois de recourir fréquemment aux marchés sur liste de prix pour un grand nombre de fournitures.

L'Organisme central d'achat publie sur son site web toutes les informations pertinentes relatives aux marchés sur liste de prix. Les entités utilisatrices peuvent passer commande en ligne. Si une entité s'approvisionne directement en fournitures ou services auprès de fournisseurs dans le cadre de marchés sur liste de prix de l'Organisme central d'achat, les prix à payer pour ces fournitures ou services ne peuvent pas dépasser ceux prévus dans le marché sur liste de prix et les autres modalités et conditions importantes de l'achat doivent être conformes à celles énoncées dans l'accord.

Les fournitures ou services pour lesquels des marchés sur liste de prix sont conclus par l'Organisme central d'achat doivent remplir les exigences suivantes :

- Ils doivent répondre aux besoins de plus de deux organisations.
- Leurs prix doivent être stables ou la variation des prix doit être prévue afin de tenir compte de la fluctuation des prix du marché des matières premières, etc.
- Il faut que le marché sur liste de prix soit commode pour ces fournitures et services et que les commandes annuelles prévues soient économiques.

Les marchés sur liste de prix peuvent ne pas être adaptés aux fournitures ou services de faible valeur dont les utilisateurs n'ont besoin qu'en très petite quantité ou aux fournitures et services rares, critiques ou en perpétuelle pénurie.

---

<sup>70</sup>[https://doe.gov.in/sites/default/files/Manual%20for%20Procurement%20of%20Goods%202017\\_o\\_o.pdf](https://doe.gov.in/sites/default/files/Manual%20for%20Procurement%20of%20Goods%202017_o_o.pdf).

La durée d'un marché sur liste de prix est généralement d'un an pour les produits technologiques stables. Néanmoins, dans certains cas particuliers, une durée plus courte ou plus longue (maximum deux ans) peut être envisagée.

La procédure décrite ci-dessus vaut pour l'administration fédérale. Les procédures appliquées dans les États peuvent être légèrement différentes.

### 6.3 Le Government e-Marketplace (GeM) indien<sup>71</sup>

---

Afin d'améliorer la transparence des processus décisionnels de la commande publique et de réduire le nombre de fautes professionnelles, l'administration indienne a décidé de créer une plateforme en ligne pour la commande publique, qui sert d'interface entre l'administration et les entreprises. Un marché en ligne (ou électronique) est un type de site d'e-commerce sur lequel des fournitures ou des services sont proposés par plusieurs vendeurs et où tous les acheteurs (dans ce cas-ci, les organismes et services publics) peuvent choisir parmi les fournitures et services proposés par ces vendeurs sur la base de leurs propres critères. Ce système permet d'obtenir des prix concurrentiels et il offre ainsi à l'administration la possibilité de s'approvisionner de manière plus économique.

La plateforme a été lancée en août 2016. Afin de conférer une assise juridique à cette initiative, les Règles financières générales (*General Financial Rules – GRF*) de 2017 ont rendu obligatoire l'utilisation du GeM par tous les services et toutes les entités de l'administration fédérale. Bien que les administrations des États ne soient pas obligées d'utiliser le GeM, au vu des avantages que présente ce système, la plupart des États ont décidé de conclure un protocole d'accord avec celui-ci. Désormais, presque tous les États indiens utilisent le GeM.

Le GeM offre également aux acheteurs la possibilité de ne choisir que des MPME comme vendeurs<sup>72</sup>. Cette démarche a permis aux acheteurs d'accroître considérablement leur part d'achats de fournitures et de services auprès de MPME.

Le *Government e-Marketplace Special Purpose Vehicle*, une entreprise à but non lucratif (100 % publique) sous la tutelle du ministère du Commerce, a été créé en vertu de la loi de 2013 sur les entreprises (*Companies Act, 2013*) pour établir et gérer la plateforme GeM ainsi que pour en assurer la maintenance. Pour assurer sa soutenabilité financière, le GeM facture des frais équivalant à 0,5 % de la valeur des transactions pour les montants allant jusqu'à 500 millions de roupies indiennes ; ce pourcentage est moins élevé pour les transactions dont les montants sont supérieurs. Aucuns frais ne sont facturés aux MPME, qui se voient attribuer un grand nombre de marchés.

Le GeM est un exemple d'accord-cadre à fournisseurs multiples, pour lequel toutes les modalités et conditions (y compris le prix des articles) sont fixées. L'acheteur n'a plus qu'à passer commande en cliquant sur l'article de son choix. Une autre nouveauté du GeM est la possibilité d'organiser une remise en concurrence au travers d'appels d'offres ou d'enchères électroniques

---

<sup>71</sup> <https://gem.gov.in>.

<sup>72</sup> <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/indian-governments-e-marketplace-gem>.

inversées. Il s'agit donc d'une variante du modèle 1 (mais au lieu d'être fermé, l'accord est ouvert à de nouveaux fournisseurs et les fournisseurs sont libres de modifier les prix proposés à tout moment) et du modèle 3 (si des appels d'offres ou des enchères électroniques inversées sont organisés pour une remise en concurrence). Les procédures à suivre sont décrites ci-dessous.

1. **Inscription des fournisseurs** : le GeM est un portail ouvert sur lequel tout vendeur/prestataire de services peut s'inscrire<sup>73</sup> (sous réserve de remplir des critères de base, tels que disposer de documents d'identité/d'inscription valides). Lors de son inscription, le fournisseur saisit des données telles que ses années d'expérience, son chiffre d'affaires/son compte de résultat, etc. Il doit également préciser les régions dans lesquelles il souhaite proposer ses fournitures ou services.
2. **Ajout d'un article sur le GeM** : les paramètres techniques des produits ont été standardisés sur le GeM<sup>74</sup>. Chaque article est répertorié sur le GeM sur la base de ces paramètres techniques, dans la catégorie qui lui correspond. Afin que les prix restent raisonnables, les fournisseurs doivent afficher pour chaque article les ristournes proposées sur le prix maximal de vente au détail.
3. **Options d'achat** : trois possibilités s'offrent aux acheteurs, à savoir les achats directs (sur catalogue)<sup>75</sup>, l'appel d'offres et les enchères électroniques inversées. S'il opte pour une (re)mise en concurrence, l'acheteur peut choisir soit l'appel d'offres soit les enchères électroniques inversées. Il est également possible de définir les qualifications requises de la part des soumissionnaires (nombre d'années d'expérience, chiffre d'affaires, etc.). Le portail permettra uniquement aux fournisseurs qui remplissent ces exigences minimales de participer à la remise en concurrence. L'acheteur définit également le lieu d'exécution ou de livraison, les délais, etc. S'il choisit l'option des enchères électroniques inversées, l'acheteur doit aussi définir la date de début et de fin, ainsi que le pas d'enchère minimum.
4. **Agrégation de la demande** : l'agrégation de la demande consiste à regrouper la demande de plusieurs équipes d'achats. Par exemple, le ministère central peut regrouper la demande de fournitures ou services similaires ou regrouper les demandes de plusieurs États dans le cadre d'un appel d'offres commun. Même si l'appel d'offres est centralisé, les

---

<sup>73</sup> La procédure d'inscription au GeM se veut aisée et pratique, avec un minimum d'informations à fournir. L'inscription repose sur la confiance (sur les déclarations des fournisseurs) et n'est validée que par l'intégration en ligne dans les bases de données du GeM. L'Aadhaar (numéro d'identification des citoyens) est utilisé comme principale preuve d'identité des utilisateurs. Les comptes des utilisateurs sont régulièrement contrôlés afin de détecter les comptes inactifs.

<sup>74</sup> Sur la plateforme du GeM, les paramètres techniques sont axés sur la demande, alignés sur le marché, consultatifs et dynamiques. Si un acheteur estime que les paramètres techniques définis sur la plateforme du GeM pour une fourniture ou un service ne sont pas suffisamment exhaustifs et s'il veut ajouter ou modifier des paramètres, il doit être en mesure d'en informer le GeM. Une procédure est prévue à cette fin sur la plateforme et elle est appliquée dans toute la mesure du possible. Les règles générales prescrites pour ces modifications et actualisations des paramètres techniques dans le catalogue du GeM sont dynamiques et évolutives, sans toutefois compromettre la nécessité de conserver un catalogue générique en tout temps pour le GeM.

<sup>75</sup> Il est également possible d'attribuer le marché au fournisseur le moins cher en comparant les prix d'un même article proposé par différents fournisseurs, sans toutefois recourir à un appel d'offres ou à des enchères électroniques inversées.

commandes, les factures et les paiements peuvent être assignés à un ou plusieurs organismes sur le GeM.

5. **Concentration/regroupement** : la concentration (*bunching*) consiste à acheter un grand nombre de fournitures en passant une seule commande (auprès d'un seul vendeur), tandis que le regroupement (*bundling*) est un processus similaire pour l'achat de fournitures, mais aussi de services connexes. La plateforme du GeM permet de recourir à ces deux méthodes pour l'achat de multiples fournitures/services dans des catégories prédéfinies.
6. **Plusieurs paniers** : la plateforme du GeM permet aux acheteurs de remplir de nombreux paniers en même temps. Les acheteurs peuvent ainsi sauvegarder des articles dans un panier pendant une certaine durée.
7. **Gestion des catégories et du catalogue** : les catégories sont créées par le GeM et s'articulent autour de caractéristiques techniques (avec code UNSPSC). L'équipe chargée de l'approbation des produits examine et approuve tous les articles téléchargés par les vendeurs sur la plateforme. Seuls les articles approuvés s'affichent pour les acheteurs. Afin de veiller à ce que les acheteurs obtiennent des fournitures authentiques à des prix raisonnables, le GeM a divisé son catalogue en quatre quadrants.
  - **Quadrant 1** : ce quadrant reprend les articles de grande valeur (p. ex. : les automobiles), qui ne seront achetés qu'auprès des fabricants de l'équipement d'origine validés par le GeM.
  - **Quadrant 2** : ce quadrant reprend les articles qui nécessitent un soutien technique après-vente (p. ex. : les ordinateurs) et qui seront achetés auprès des fabricants de l'équipement d'origine validés par le GeM ou de revendeurs validés agréés par les fabricants de l'équipement d'origine.
  - **Quadrant 3** : ce quadrant reprend les articles de valeur moyenne (p. ex. : meubles ou textiles), qui seront achetés auprès des fabricants d'origine ou de revendeurs agréés par le fabricant d'origine. Pour télécharger un nouveau catalogue, le revendeur doit d'abord obtenir l'autorisation du fabricant d'origine.
  - **Quadrant 4** : ce quadrant reprend les articles de moindre valeur (p. ex. : savons, fournitures de bureau), qui seront achetés auprès de tout vendeur. Pour télécharger un nouveau catalogue, le revendeur doit d'abord obtenir l'autorisation du fabricant d'origine.
8. **Outils permettant d'assurer le caractère raisonnable des prix** : de multiples fonctionnalités ont été intégrées dans le GeM pour que les acheteurs puissent être assurés du caractère raisonnable des prix des produits avant de passer leurs commandes. Ces fonctionnalités sont notamment les suivantes :
  - **Tendances des prix** — permet aux acheteurs de s'assurer du caractère raisonnable des prix proposés par les vendeurs.
  - **Comparaison des prix par rapport à d'autres marchés** — permet aux acheteurs de comparer les prix par rapport à d'autres sites web.

- Comparaison des prix sur le GeM — permet de comparer plusieurs produits sur la plateforme.
9. **Notation des vendeurs** : un système robuste de notation des fournisseurs récompense les vendeurs performants en leur donnant la possibilité d'accroître leurs ventes. Les vendeurs peuvent améliorer leur note en se concentrant sur certains points et les faux vendeurs ou les vendeurs inactifs sont écartés, afin que seuls les vrais vendeurs puissent faire des affaires avec l'administration. Le GeM s'appuie sur les paramètres suivants pour noter les vendeurs :
    - Couverture
    - Ponctualité dans les livraisons/l'exécution
    - Qualité dans l'exécution de la commande
    - Fiabilité
  10. **Classification des acheteurs** : les acheteurs sont classés en trois catégories en fonction de la rapidité du règlement des factures : rouge (plus de 30 paiements en attente depuis plus de 70 jours), orange (plus de 20 paiements en attente depuis plus de 70 jours) et vert (les autres cas). Cette fonctionnalité permet aux acheteurs de vendre leurs articles en toute connaissance de cause. Les vendeurs ne sont pas pénalisés s'ils rejettent une commande passée par un acheteur « rouge ».
  11. **Gestion de la logistique et de la qualité des produits** : le GeM ne joue aucun rôle dans la livraison des commandes, dont la responsabilité incombe entièrement au vendeur. Les performances des vendeurs sont toutefois contrôlées (et se reflètent dans les notes qui leur sont attribuées, comme expliqué ci-avant). Dans certains cas, l'acheteur se charge des aspects logistiques. Le GeM propose un « filtre local » permettant de n'afficher que les vendeurs d'une même zone géographique, afin de limiter les problèmes logistiques. Pour les articles proposés dans une zone géographique particulière, le GeM propose d'utiliser la technologie de la chaîne de blocs pour suivre le transport du lieu d'expédition jusqu'au lieu de destination. Pour ce qui est de la garantie de la qualité des produits, certains organismes recensés sur le GeM peuvent être sollicités par les acheteurs pour tester les produits.
  12. **Gestion intégrée des incidents** : la fonction de gestion des incidents peut être utilisée par les acheteurs et les vendeurs pour signaler des problèmes survenus avant et/ou après le placement des commandes :
    - La gestion des incidents avant la commande traite des problèmes liés au catalogue, à l'enregistrement du vendeur et à l'agrément du vendeur.
    - La gestion des incidents après la commande traite des problèmes liés au non-respect du contrat par le vendeur.
  13. **Gestion des changements** : la réglementation rendant obligatoire le recours au GeM, la plateforme propose également un grand nombre de formations pour les acheteurs et les vendeurs, ainsi qu'un accompagnement dans le cadre d'un service d'assistance.

En février 2021, le GeM répertoriait 2 247 662 articles ainsi que 1 061 314 vendeurs et prestataires de services. Le montant des transactions réalisées s'élevait à environ 12 milliards de dollars. Le GeM s'est fixé comme objectif ambitieux que ses transactions atteignent l'équivalent de 4-5 % du PIB de l'Inde dans quelques années.

L'un des avantages singuliers du GeM est qu'il est accessible aux petites et moyennes entreprises (PME) ainsi qu'aux entreprises dirigées par des femmes. Actuellement, 40 % des fournisseurs entrent dans l'une de ces deux catégories, assurant environ 58 % des commandes en termes de valeur.

Le tableau 3 propose une comparaison entre le GeM et des plateformes similaires dans d'autres pays.

**Tableau 3 : Comparaison entre le GeM et d'autres plateformes similaires (2019)**

Plateforme	 <b>Dirección ChileCompra</b>	 <b>GeBIZ</b>	 <b>KONEPS</b>	 <b>GeM</b> Gobierno electrónico y Marketplace
Pays	<b>Chili</b>	<b>Singapour</b>	<b>Corée</b>	<b>Inde</b>
Année d'établissement	<b>2003</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2016</b>
Valeur brute totale des marchandises	USD 10-12 milliards	USD 16-17 milliards	USD 63 milliards — centralisée (PPS) : USD 31 milliards ; décentralisé : USD 32 milliards	USD 12 milliards
Fournisseurs	125 000+	42 000+	340 000+	1 061 314+
Acheteurs	15 000+	10 000+	44 000+	49 954+
Modèle de recettes	Financé par le gouvernement – USD 10-15 millions de subvention annuelle	Droit d'inscription unique de 320 SGD pour les vendeurs ayant plus d'un compte	Mélange de frais fixes et variables. Les acheteurs doivent payer des frais de transaction fixes	Financement d'amorçage pendant deux ans, puis autofinancement.
Innovations dans le modèle de fonctionnement	<b>Analiza</b> — Informations en ligne sur les procédures de passation des marchés publics <b>Observatorio</b> — Ombudsman et protection des lanceurs d'alerte <b>MicroCompra</b> — circuit d'achats directs	<b>GeBIZ Mall</b> — biens et services à des prix préférentiels au travers de catalogues électroniques	<b>Centre commercial intégré</b> — prix fixes pour les achats répétitifs <b>Calculateur en ligne pour les coûts de construction</b> — système de gestion des coûts de construction	<b>Marché</b> intégré pour la passation des marchés publics, vérification informatisée en temps réel des références, prix en temps réel et fonctionnalité permettant de garantir le caractère raisonnable des prix Piste d'audit, conformité intégrée dans le processus de travail

Tarification	Spécialistes internes et externes de la passation des marchés ; alliance avec le Réseau interaméricain pour la passation des marchés gouvernementaux ( <i>Inter-American Government Procurement Network – RICG</i> ) pour suivre les variations des prix dans les pays d'Amérique latine	Spécialistes internes et externes de la passation des marchés qui déterminent des prix de référence et recueillent des données indépendantes sur les marchés ; agrégation de la demande	Spécialistes internes et externes de la passation des marchés qui déterminent des prix de référence et recueillent des données indépendantes sur les marchés	Prix déterminés de manière adéquate par le marché sur la base d'une fourchette de prix au moment de l'inscription sur catalogue, outils permettant d'assurer le caractère raisonnable des prix (prix d'achat historique et scrutation des prix sur des sites tiers).
Gestion des produits	Groupes de travail avec des associations de fournisseurs ; actualisation du catalogue tous les six mois sur la base des retours et commentaires.	Interactions régulières avec des groupes de fournisseurs et d'acheteurs ; gestion par les chefs de catégorie/experts de la passation des marchés	Interactions régulières avec des groupes de fournisseurs et d'acheteurs ; gestion par les chefs de catégorie/experts de la passation des marchés	CCM <sup>76</sup> et forums, participation des fabricants d'origine à la gestion des catalogues <sup>77</sup> , protocole d'accord avec les associations professionnelles, SCOGeM <sup>78</sup>

<sup>76</sup> Category Creation Meeting (réunion pour la définition des catégories).

<sup>77</sup> <https://assets-bg.gem.gov.in/resources/pdf/quadrant-policy-of-gem.pdf>.

<sup>78</sup> Standing Committee on Government e-Marketplace (Comité permanent chargé du marché en ligne de l'administration).

## 6.4 Accord-cadre au niveau des projets - Projet d'appui au secteur laitier indien

---

Le Conseil indien de développement du secteur laitier (*National Dairy Development Board* – NDDDB) a inscrit les accords-cadres au cœur de sa stratégie. Il souhaitait optimiser l'utilisation des ressources s'agissant de l'achat de matériel de laiterie et d'articles connexes, dans le cadre du projet financé par la Banque mondiale intitulé *National Dairy Support Project (NDSP)*. Cette stratégie a été couronnée de succès. Environ 150 agences d'exécution, réparties dans tout le pays, ont eu recours à des accords-cadres au cours de ce projet pour s'approvisionner en équipements de laiterie et en matières consommables.

Le NDDDB a principalement utilisé des accords-cadres ouverts (modèle 3). Ces accords-cadres impliquent une mise en concurrence en deux étapes. Au cours de la première étape, l'évaluation des offres s'effectue au regard d'autres facteurs que les prix et le NDDDB signe des accords-cadres avec les soumissionnaires qui remplissent les critères d'admissibilité et dont l'offre est conforme pour l'essentiel. Lors de la deuxième étape, la mini-compétition, des bons de commande sont émis par les agences d'exécution à destination du titulaire de l'accord-cadre qui propose le prix le moins élevé et qui répond aux exigences (telles que définies par les agences d'exécution).

Le NDDDB a également utilisé à quelques reprises le modèle 1 d'accord-cadre. Dans ce cas, des offres à la fois techniques et financières étaient demandées et un accord-cadre était signé avec le soumissionnaire dont l'offre était jugée conforme pour l'essentiel et qui proposait le prix évalué le moins disant. Les agences d'exécution passaient commande directement auprès du fournisseur pendant la durée de validité de l'accord-cadre, en précisant des informations telles que la quantité, le lieu de livraison, les délais de livraison, etc. Il s'agissait là d'accords-cadres fermés.

Lorsque le NDDDB signait un accord-cadre, les agences d'exécution en étaient informées. Le NDDDB a suivi de près l'utilisation de ces accords-cadres à l'aide d'un système en ligne. Il a également procédé à des inspections, testé des échantillons de produits et contrôlé les prix proposés pour des articles similaires à travers le pays.

Au total, 91 accords-cadres ont été établis au cours du projet NDSP. Le montant cumulé des bons de commande émis au titre de ces accords-cadres s'élève à 6 526 millions de roupies (environ 100 millions de dollars). En moyenne, les accords-cadres ont permis de réaliser 10,37 % d'économies par rapport à l'achat d'articles similaires en dehors de ces accords-cadres. Ces économies ont permis d'optimiser les ressources étant donné que plus d'agences d'exécution ont pu être soutenues à partir de l'enveloppe budgétaire globale. Les économies réalisées grâce à d'autres avantages, tels que la simplification de la procédure de

commande pour les agences d'exécution et les gains de temps (par rapport aux méthodes ne recourant pas à des accords-cadres), n'ont pas été calculées.

D'après une enquête réalisée auprès des utilisateurs, 94 % des agences d'exécution estiment que les accords-cadres leur ont permis de réaliser des économies par rapport aux autres méthodes de passation des marchés. En outre, toutes les agences d'exécution ont affirmé que les accords-cadres leur avaient permis de gagner en efficacité (livraison plus rapide et moins d'efforts à fournir de leur part) par rapport aux autres méthodes. Elles sont 89 % à reconnaître que les accords-cadres leur ont permis d'obtenir des articles de meilleure qualité (grâce aux inspections et aux tests centralisés). Très peu d'inconvénients ont été cités, le principal étant la difficulté d'adapter les exigences au cas par cas, un problème mentionné par 5 % des agences d'exécution.

Quelque 74 % des fournisseurs ont déclaré que les accords-cadres leur avaient permis d'être payés en temps et en heure. Ils sont 95 % à avoir reconnu que les accords-cadres avaient permis de mieux garantir la qualité des articles vendus. Les fournisseurs ont estimé à 42 % que les paiements garantis, le cycle de passation de marchés plus court et la simplification de la procédure constituaient les principaux avantages des accords-cadres. Pour ce qui est des difficultés potentielles, près de 73 % des fournisseurs n'ont relevé aucun désavantage lié aux accords-cadres. Seuls 13 % d'entre eux ont estimé que les accords-cadres offraient moins d'occasions d'innover ou de personnaliser les produits et entraînaient une moindre concurrence.

# 7 ÉTUDE DE CAS DE PAYS : BRESIL

## Chapitre 7. Étude de cas de pays : Brésil

### 7.1 Fonctionnement de la commande publique au Brésil

---

En 2017, le Brésil a dépensé environ 8,2 % de son PIB, soit près de 168 milliards de dollars, dans la commande publique<sup>79</sup>. En vertu de l'article 22, alinéa XXVII, de la Constitution brésilienne, il appartient exclusivement à l'Union de légiférer sur les normes générales des appels d'offres et de la commande publique, dans toutes leurs modalités. Ses normes doivent être appliquées par les autres entités. Dès lors, même si les États et les municipalités peuvent établir des réglementations locales ou régionales pour les marchés publics, le régime général établi par l'Union doit être respecté. La loi fédérale n° 8666/93, qui définit les règles générales pour les appels d'offres et commande publique, est la principale loi applicable dans ce domaine. Il est utile de rappeler que le Congrès brésilien a récemment voté le projet de loi n° 4253/20 abrogeant la loi n° 8666/93 (« loi relative aux appels d'offres »).

En outre, ces matières sont également traitées dans les dispositions relatives à l'enregistrement des prix (loi n° 10520/2002) et au régime différencié des marchés publics (*Regime Diferenciado de Contratações Públicas*) établi par la loi n° 12462/2011. Les marchés complexes sont régis par la loi n° 8987/1995 (en cas de permis, d'autorisation et de concession de services publics) et la loi n° 11079/2004 (partenariats public-privé dans le cadre de marchés publics). Enfin, les entreprises d'État sont soumises à un cadre juridique qui leur est propre, composé de la loi n° 13303/2016 et de ses réglementations internes sur les marchés publics, qui définit aussi certains types de contrats (tels que les contrats d'efficacité et les partenariats stratégiques) ainsi que les procédures d'appels d'offres.

En vertu de la législation brésilienne relative aux marchés publics, la loi sur les appels d'offres (loi n° 8666/93), tous les ministères du Gouvernement fédéral doivent recourir à des appels d'offres dans le cadre d'une procédure pour l'acquisition de fournitures, la réalisation de travaux ou l'obtention d'un service par un tiers. En droit brésilien, un appel d'offres est défini comme la procédure administrative par laquelle un administrateur public sélectionne, parmi toutes les propositions soumises pour la réalisation de travaux, la fourniture de marchandises ou la prestation de services, celle qui sert au mieux l'intérêt commun et octroie au candidat retenu le droit de fournir l'administration.

Les ministères du Gouvernement fédéral peuvent recourir aux formes suivantes de passation de marchés publics pour les fournitures, travaux et services : i) appel

---

<sup>79</sup> <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/08/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf>.

d'offres ouvert (ou enchères inversées<sup>80</sup> auxquelles tous les fournisseurs ont le droit de participer), ii) appel d'offres restreint (ou enchères inversées auxquelles seuls les fournisseurs disposant d'une solide expérience dans l'approvisionnement de l'administration sont autorisés à participer), iii) appel d'offres sur invitation (ou enchères inversées auxquelles seuls les soumissionnaires invités peuvent participer), iv) appel d'offres ouvert hybride (ou enchères inversées suivies d'enchères anglaises inversées<sup>81</sup> auxquelles tous les fournisseurs peuvent participer) et v) appel d'offres ouvert sous plis électroniques (ou enchères anglaises inversées auxquelles tous les fournisseurs ont le droit de participer).

La valeur et le type de produit ou de service déterminent le type de passation de marchés à adopter. En règle générale, les fournitures, services et travaux d'une valeur élevée doivent faire l'objet d'un appel d'offres ouvert, tandis que ceux de plus faible valeur peuvent passer par un appel d'offres sur invitation. Pour ceux de valeur intermédiaire, un appel d'offres restreint est possible. Les appels d'offres ouverts hybrides et les appels d'offres sous plis électroniques peuvent être utilisés pour les achats de fournitures et services standardisés de toutes valeurs. En revanche, ils sont proscrits pour les services de construction et d'ingénierie.

## 7.2 Utilisation des accords-cadres (système d'enregistrement des prix) au Brésil

---

Le système brésilien d'enregistrement des prix (*pregão registro de preços*) est un système d'acquisitions mutualisées dans le cadre duquel plusieurs organismes et entités publics s'unissent pour organiser un appel d'offres conjoint en vue de l'acquisition ou l'achat de fournitures. Quant aux fournisseurs, ils proposent des fournitures et services aux mêmes prix et conditions pour tous les membres du système. Les entités publiques peuvent conclure avec le soumissionnaire ayant remporté l'appel d'offres un accord pour l'approvisionnement en fournitures et la prestation de services, et elles peuvent lui passer des commandes de volumes variables à leur convenance et sans fréquence préétablie au cours d'une période de douze mois. Comme dans le système de passation de marchés publics individuels standard, l'autorité administrative doit préciser le prix de réserve, c'est-à-dire le prix qu'elle est prête à payer pour lesdits services ou fournitures. Une étude de marché de grande envergure est réalisée pour déterminer ce prix de réserve. Le système d'enregistrement des prix a été mis en place au Brésil en 2001 en vertu du décret n° 3 931 du 19 septembre 2001 visant à réduire les

---

<sup>80</sup> Lors d'« enchères » inversées, les soumissionnaires sont autorisés à soumettre une seule offre et le marché est attribué à l'offre admissible la plus basse.

<sup>81</sup> Lors d'« enchères anglaises » inversées, le prix de départ est élevé et diminue à mesure que les soumissionnaires déposent des offres plus basses, et ce, jusqu'à ce qu'il n'y ait pas d'enchère pour un montant inférieur dans un délai donné.

lourdeurs administratives et le prix élevé des appels d'offres publics résultant de la loi sur les appels d'offres (loi n° 8 666/93). Il est régi par la loi fédérale n° 7 892/2013 (révisée en août 2018).


Les transactions réalisées dans le cadre du système d'enregistrement des prix doivent passer par un appel d'offres ouvert, ouvert hybride ou par pli électronique. Le prix est le seul critère d'attribution autorisé dans le système d'enregistrement des prix.

En vertu du droit brésilien, le système d'enregistrement des prix devrait être employé quand plusieurs agences, entités ou programmes gouvernementaux ont besoin de fournitures ou de services clés en main, et quand, en raison de la nature des fournitures, il n'est pas possible de déterminer avec précision quelle sera la demande.

Dans un système d'enregistrement des prix, les acheteurs sont répartis en trois catégories : participant-gestionnaire, participant-non-gestionnaire et indépendant. Un participant-gestionnaire est l'entité publique responsable des procédures d'acquisition dans le système d'enregistrement des prix (p. ex. invitation des fournisseurs à répondre à des appels d'offres, études de marché, définition des exigences pour les fournitures et les quantités, définition du prix de réserve et organisation des enchères) ainsi que de la gestion de toutes les informations relatives aux transactions réalisées dans le cadre des commandes. Un participant-non-gestionnaire est une entité publique qui prend part à l'achat de fournitures et aide le gestionnaire dans l'organisation des procédures d'acquisition. Un indépendant, quant à lui, ne participe pas à la procédure d'acquisition, mais il peut se porter acquéreur de fournitures et services aux prix et conditions convenus entre les adjudicateurs initiaux et le fournisseur auquel le marché a été attribué, pour autant que le volume acheté ne dépasse pas le maximum légal.

Le système d'enregistrement des prix peut être établi par une entité adjudicatrice ou par un groupe d'entités qui mutualisent alors leur demande. Dans le respect des limites prévues pour le système d'enregistrement des prix, les entités adjudicatrices peuvent déterminer en toute autonomie le volume à acheter et le nombre de commandes qui seront passées au cours de la période de validité de l'accord, et elles ont même la possibilité de ne rien commander. Cependant, les entités adjudicatrices qui ont établi un système d'enregistrement des prix pour un groupe de produits ne peuvent pas recourir à d'autres méthodes d'acquisition pour acquérir ces produits.

Tout fournisseur remplissant les exigences fixées par l'organisme de gestion peut déposer sa candidature pour devenir signataire du procès-verbal du système d'enregistrement des prix, le document qui atteste des prix convenus.



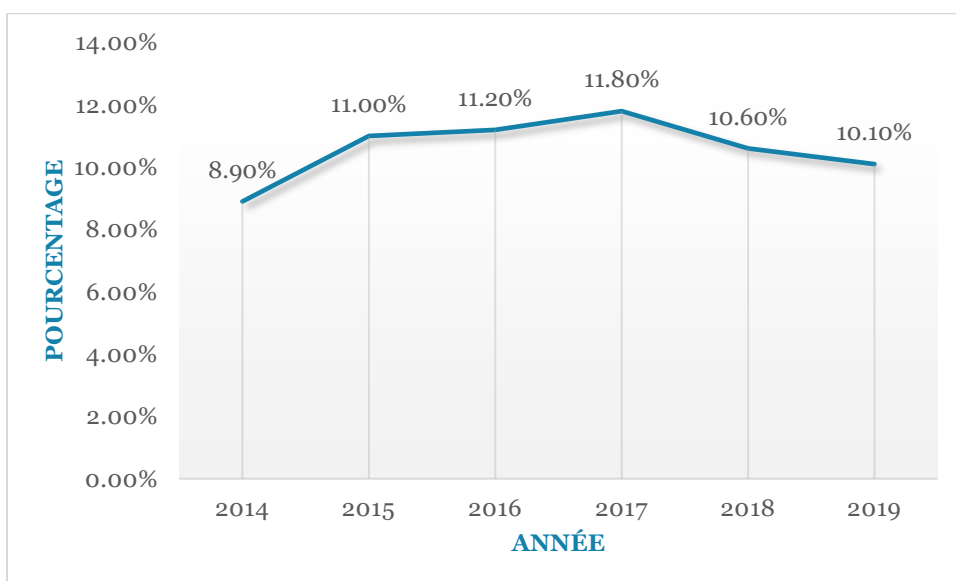
Le système d'enregistrement des prix permet i) d'accélérer la passation de marchés, ii) de gérer et de contrôler plus efficacement les inventaires, iii) de mieux exécuter le budget et iv) de lancer moins de procédures d'appels d'offres. Ces avantages découlent de la plus grande souplesse offerte par le système d'enregistrement des prix, grâce à laquelle les entités et organismes publics peuvent acquérir plus aisément des fournitures et des services en conservant la liberté de rejoindre un système d'enregistrement des prix à leur convenance. Il va de soi que ce mécanisme assure une meilleure gestion publique. En outre, le système d'enregistrement des prix offre les avantages de la loi sur les appels d'offres, étant donné qu'il doit être appliqué conformément aux critères de sélection et d'attribution prévus dans cette loi. Il s'agit notamment de l'obligation de choisir le fournisseur sur la base de la « règle du prix le plus bas », un mécanisme adapté à la sélection de fournisseurs de produits standardisés.

### 7.3 Ampleur du recours à l'enregistrement des prix

L'enregistrement des prix est largement utilisé dans certains secteurs et pour certains articles au Brésil. Par exemple, d'après les données disponibles, le système d'enregistrement des prix était utilisé en 2009 dans plus de 90 % des cas pour des articles tels que les trousseaux et composants médicaux, les fournitures, le matériel et les ustensiles hospitaliers ainsi que les instruments et le matériel médicaux et chirurgicaux<sup>82</sup>.

Les deux graphiques suivants<sup>83</sup> illustrent l'évolution de l'utilisation de l'enregistrement des prix au Brésil au fil des années, en termes de nombre et de volume (valeur) des acquisitions au niveau fédéral.

**Figure 3. Nombre d'achats réalisés au moyen du système d'enregistrement des prix par rapport au nombre total d'articles achetés – marchés publics du Gouvernement fédéral**

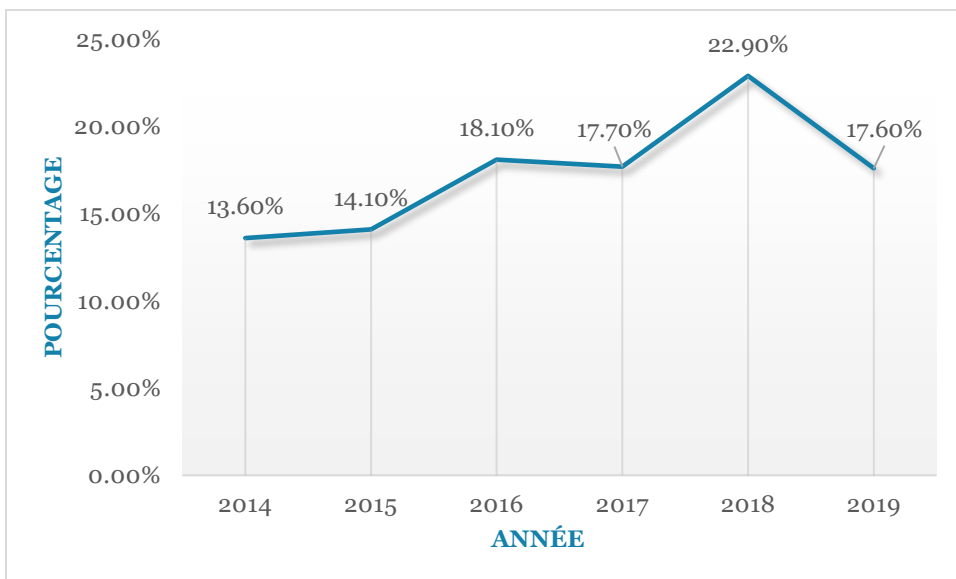


On peut observer sur le graphique ci-dessus que le nombre d'achats effectués avec le système d'enregistrement des prix oscille entre 8 % et 12 % au fil des années. En hausse jusqu'en 2017, cette valeur recule depuis lors.

<sup>82</sup> <http://www.ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC5/Part2/PAPER2-19.pdf>.

<sup>83</sup> Basés sur des données tirées de « [portal.transparencia](#) » et « [compras.dados](#) ».

**Figure 4. Volume d'achats réalisé au moyen de l'enregistrement des prix par rapport au volume total d'articles achetés – marchés publics du Gouvernement fédéral**



Le volume d'achats effectués avec le système d'enregistrement des prix oscille entre 13 % et 23 % au fil des années, sans qu'aucune tendance nette ne se dégage. Bien que le système d'enregistrement des prix soit la méthode d'acquisition prédominante pour certains articles, il n'est utilisé que pour environ un cinquième du total des acquisitions au niveau fédéral, un montant toutefois significatif.

8

ÉTUDE DE CAS DE PAYS :  
ÉTHIOPIE

## Chapitre 8. Étude de cas de pays : Éthiopie

### 8.1 Fonctionnement de la commande publique en Éthiopie

---

En Éthiopie, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont régis par la Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie. La Constitution établit un gouvernement fédéral et neuf États régionaux (un État régional a été ajouté il y a peu) avec deux villes à charte (Addis-Abeba et Dire Dawa). La Constitution énumère les compétences et les responsabilités du gouvernement fédéral, qui a notamment la compétence de formuler et de mettre en œuvre les politiques, les plans et les stratégies nationaux concernant le développement économique et social global et de formuler et exécuter des politiques et stratégies nationales. La Constitution confère également des responsabilités et des compétences significatives aux administrations des États régionaux et aux deux villes à charte. Les États régionaux et les villes à charte disposent de leur propre constitution et promulguent leurs propres proclamations, réglementations, directives et manuels. L'Éthiopie a dépensé environ 8,3 % de son PIB, soit environ 6,8 milliards de dollars, dans la commande publique en 2017<sup>84</sup>.

La commande publique en Éthiopie est structurée en trois couches, avec un mélange de procédures décentralisées et centralisées. La commande publique est réalisée aux niveaux fédéral, régional et local (Woreda). Certaines régions disposent également d'une structure en zones, un niveau administratif qui se situe entre les niveaux régional et local (Woreda). Le pays compte plus de 1 200 entités publiques (ministères fédéraux et bureaux sectoriels régionaux), qui ont mis en place des structures d'acquisition et s'occupent elles-mêmes de leur commande publique. En outre, plus de 1 200 administrations locales ont établi des services d'achats chargés de consolider la demande et de centraliser les achats au travers de mécanismes de mise en concurrence.

La mise en place du Service fédéral des approvisionnements et cessions publics (*Federal Public Procurement and Property Disposal Service – PPPDS*) coïncide avec l'établissement du premier accord-cadre en Éthiopie en 2010. Le PPPDS fédéral a pour mission d'établir les accords-cadres utilisés par plus de 187 entités publiques et institutions de l'enseignement supérieur.

---

<sup>84</sup> <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/08/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf>.

## 8.2 Règles et réglementations régissant les accords-cadres

---

La Chambre des représentants — élue tous les cinq ans lors des élections législatives — constitue la plus haute autorité du pouvoir fédéral. Une fois adoptés, ses décrets deviennent des proclamations. Cet organe édicte la proclamation du Gouvernement fédéral relative à l'administration des approvisionnements et des biens, le principal texte régissant la commande publique au niveau fédéral. Ensuite, le Conseil des ministres adopte des réglementations et les ministères fédéraux, des directives, tandis que les organismes publics publient des manuels. Les États régionaux et les villes à charte disposent également de leur propre chambre des représentants, dont les compétences et responsabilités sont similaires à celles de leur homologue du niveau fédéral. Dès lors, chaque région édicte des proclamations au travers de sa propre chambre des représentants.

Pour le Gouvernement fédéral, la commande publique par le moyen d'accords-cadres est régie par la proclamation du Gouvernement fédéral relative à l'administration des approvisionnements et des biens. Cette proclamation définit les accords-cadres et énonce les procédures générales pour leur mise en place. Les procédures prévoient notamment que l'accord-cadre soit attribué par appel d'offres ouvert, que l'accord reste valable trois ans et que les commandes passées par les entités publiques auprès des fournisseurs pour des fournitures et services au titre de l'accord-cadre respectent les termes de l'accord-cadre pour ce qui est des prix, des délais de paiement et des autres points liés à l'exécution des commandes.

En complément de la proclamation susmentionnée, la directive relative aux marchés publics du Gouvernement fédéral, édictée par le ministère des Finances, détaille les procédures à suivre pour l'exécution des acquisitions au moyen d'accords-cadres. La directive établit clairement les devoirs et responsabilités du PPPDS, à savoir, notamment, le suivi des performances des fournisseurs ayant signé des accords-cadres, les procédures et le contenu des appels d'offres, la préparation des documents d'appels d'offres, l'évaluation des offres et l'attribution des marchés, ainsi que la gestion des accords. L'Administration fédérale des approvisionnements et des biens (*Federal Public Procurement and Property Administration Agency – PPPAA*) publie le manuel sur les marchés publics, le manuel sur la procédure de recours en matière de marchés publics et le manuel d'utilisation des accords-cadres et des documents d'appel d'offres standard destinés aux organismes publics fédéraux. Dans les États régionaux et les administrations des villes à charte, ces documents sont publiés par le bureau des finances.

Le manuel sur les accords-cadres publié par le PPPDS couvre plus largement et avec plus de détails le recours aux accords-cadres. Il définit un accord-cadre

comme « un accord de base avec un fournisseur qui énonce les modalités et conditions permettant aux organismes publics de commander des fournitures ou des services pendant toute la durée de l'accord selon les modalités et conditions énoncées dans cet accord-cadre ». Il établit également quelques exigences de base pour les accords-cadres. Par exemple, les accords-cadres doivent établir les modalités et conditions pour les commandes, mais aucune entité n'est tenue de passer une commande par le biais de l'accord-cadre. Dès lors, les marchés ne sont exécutés que lorsque des fournitures ou des services sont commandés par l'émission d'un bon d'achat aux termes de l'accord-cadre. Les entités ne sont même pas tenues de passer un nombre minimum de commandes ou d'atteindre une valeur de commande minimum et l'accord-cadre ne garantit aucun seuil ou plafond de dépenses. Les organismes publics ont toutes les latitudes pour l'émission de bons d'achat en vue de l'obtention de fournitures ou de services. Qui plus est, aucune clause de l'accord ne peut viser à empêcher les entités publiques de recourir à d'autres fournisseurs (en dehors de l'accord-cadre) pour la fourniture de biens ou de services similaires à ceux de l'accord-cadre. Les accords-cadres établis par une entité peuvent être utilisés par d'autres organismes publics, à condition que ces organismes soient financés en tout ou en partie par le gouvernement fédéral, des établissements d'enseignement supérieur ou des institutions publiques. Les accords-cadres éthiopiens constituent un type particulier d'accords-cadres du modèle 1. Ils sont conclus sur la base du critère du prix le plus bas, mais sans que ne soit précisé à l'avance le nombre de fournisseurs qui seront sélectionnés. Seul le nombre maximum de fournisseurs sélectionnés est rendu public.

L'Administration fédérale des approvisionnements et des biens a élaboré le document type d'appel d'offres pour les accords-cadres (*FA-Standard Bidding Document – FA SBD*) portant sur l'acquisition de fournitures et de services connexes, à destination du Service des approvisionnements et cessions publics. Pour les fournitures et services régulièrement utilisés par les organismes publics ou d'une importance nationale et pour les besoins récurrents d'articles similaires dans des quantités et à un prix permettant de réaliser des économies d'échelle au travers d'achats groupés, le PPPDS et les autres organismes publics ont l'obligation d'utiliser le FA SBD. Ce document contient notamment une clause sur les ajustements de prix, les modalités et conditions desdits ajustements et leur application, il comporte la liste des institutions bénéficiaires et il précise la durée de l'accord-cadre.

### 8.3 Dispositifs institutionnels régissant les accords-cadres

---

La proclamation qui définit les compétences et les responsabilités des organes exécutifs de la République fédérale démocratique d'Éthiopie dispose que le ministère des Finances est compétent pour établir le système de gestion des

approvisionnement et des biens du gouvernement fédéral et pour en superviser la mise en œuvre. C'est pourquoi le ministère des Finances supervise le PPPDS, l'entité responsable de l'exécution des marchés publics de fournitures et services repris dans la liste des articles d'utilisation commune pouvant faire l'objet d'accords-cadres. Le ministère des Finances supervise également l'organisme chargé de réglementer les acquisitions des agences fédérales, la PPPAA. Les administrations des États régionaux et des deux villes à charte sont structurées de la même manière pour l'exécution des accords-cadres et ont établi un service centralisé chargé des acquisitions des articles d'utilisation commune pouvant faire l'objet d'accords-cadres. Dans les États régionaux et les deux villes à charte, c'est le bureau des finances qui exerce la fonction d'organisme de réglementation.

Au niveau fédéral, la liste des articles d'utilisation commune doit être dressée et communiquée au PPPDS et aux organismes publics par la PPPAA. Les organismes publics doivent dès lors utiliser la liste comme référence et soumettre leurs besoins annuels d'approvisionnement au PPPDS. Ce dernier prépare son propre plan d'approvisionnement en compilant les demandes reçues des organismes publics. Les administrations des États régionaux et des deux villes à charte utilisent également la liste des articles d'utilisation commune publiée par la PPPAA comme référence.

## 8.4 Ampleur du recours aux accords-cadres

---

Au niveau fédéral, le PPPDS prépare et publie les appels d'offres, et il se charge de toutes les procédures d'acquisition. L'évaluation est réalisée article par article et le soumissionnaire offrant le prix le plus bas pour chaque article a la garantie de recevoir 60 % du volume de commande estimé. Les soumissionnaires qui ont fait les deuxième et troisième offres les plus basses ont la possibilité de s'aligner sur l'offre la plus basse. Si les deux acceptent, les 40 % restant sont divisés équitablement. Si seul l'un d'entre eux accepte la contre-offre, il reçoit 40 % du volume estimé. Si les deux refusent, le soumissionnaire ayant fait l'offre la plus basse reçoit 100 % du volume estimé. Le PPPDS signe un accord-cadre pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans avec le soumissionnaire retenu. Une fois signé, l'accord est transmis aux organismes publics bénéficiaires avec les informations sur le ou les fournisseur(s) auprès duquel/desquels les organismes publics peuvent passer leurs commandes. L'accord-cadre, après signature, offre au fournisseur un délai de préparation de deux mois avant le début des livraisons d'articles importés et d'un mois pour les articles produits localement. Au terme de cette période, les livraisons doivent intervenir 14 jours après la réception du bon de commande des organismes.

Dans les administrations des États régionaux et des deux villes à charte, c'est également le PPPDS concerné qui consolide le plan d'approvisionnement et se charge des activités d'acquisition jusqu'à la finalisation de l'accord-cadre. Une

fois signé, l'accord est transmis aux entités bénéficiaires afin qu'elles puissent passer leurs commandes au besoin.

Au niveau fédéral, 108 accords-cadres sont activement utilisés pour plus de 500 catégories différentes d'articles pour la période 2019-2021. La valeur des bons de commande émis sur une année au titre de ces accords-cadres s'élève à environ 128 millions de dollars.

Bien que tous les États régionaux et les deux villes à charte aient établi leur propre service d'achat pour les accords-cadres, les résultats obtenus dans la mise en œuvre de ces systèmes varient grandement. L'administration de la ville d'Addis-Abeba et l'État régional d'Oromia tirent relativement un meilleur parti des accords-cadres. La ville d'Addis-Abeba a commencé en 2016 — il y a près de cinq ans — à utiliser ce système pour l'achat de meubles et d'articles informatiques. Elle allonge actuellement sa liste de biens d'utilisation commune en y ajoutant les articles de papeterie, les cartouches d'imprimante et les uniformes. Le nombre total d'articles repris dans les accords-cadres augmente lui aussi, passant de 18 à 250 entre 2016 et 2020. Les dépenses annuelles moyennes pour ces articles ont atteint en moyenne 6,5 millions de dollars. Dans la même veine, l'État régional d'Oromia réalise des acquisitions au moyen d'accords-cadres pour ses besoins informatiques, les articles de papeterie, les cartouches d'imprimante, les pneus, le matériel d'hygiène et les uniformes, pour des dépenses annuelles moyennes d'environ 3,49 millions de dollars.

# 9 ÉTUDE DE CAS DE PAYS : ITALIE

## Chapitre 9. Étude de cas de pays : Italie

### 9.1 Fonctionnement de la commande publique en Italie

---

L'Italie a dépensé environ 10,2 % de son PIB, soit 199 milliards de dollars, dans la commande publique en 2017<sup>85</sup>. En Italie, la commande publique est régie par le décret n° 50 du 18 avril 2016 (ci-après, le « Code »), qui comporte 220 articles et XXII annexes. Ce décret est communément appelé « Code des marchés publics ». Le cadre juridique italien inclut également quelques articles du décret présidentiel n° 207 du 5 octobre 2017 et une cinquantaine de décrets du ministère italien des Infrastructures et des Transports, ainsi que des lignes directrices de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANAC). Ce cadre juridique est conforme aux directives européennes de 2014. Les règles en question s'appliquent à l'administration nationale ainsi qu'à toutes les autorités régionales et locales, aux entités régies par le droit public et aux associations constituées d'une ou plusieurs de ces autorités ou entités. Les entités privées peuvent être considérées comme des entités adjudicatrices dans certains secteurs ou sous certaines conditions (p. ex., lorsqu'elles sont titulaires d'une concession).

L'article 54 du Code régit les accords-cadres. Des accords-cadres peuvent être utilisés pour l'exécution de travaux, la prestation de services et l'achat de fournitures. Pour conclure un accord-cadre, les autorités contractantes doivent lancer une procédure de passation de marchés, selon les modalités prévues dans le Code. Sauf exception, la durée de l'accord-cadre ne peut excéder quatre ans pour les secteurs ordinaires et huit ans pour les secteurs spéciaux. Conformément à l'article 54 du Code, un accord-cadre peut être conclu avec un ou plusieurs fournisseurs. Les marchés fondés sur des accords-cadres conclus avec plusieurs fournisseurs peuvent être attribués selon différentes procédures, prévues à l'article 54 du Code.

Deux instances principales sont responsables de la commande publique au niveau national. La première, le Département des Politiques de l'Union européenne, se charge des relations entre l'administration italienne et les institutions de l'UE, notamment pour ce qui est de la politique de passation des marchés. Elle a pour mission principale de coordonner les politiques de passation des marchés publics aux niveaux national, régional et local, en particulier pour ce qui est de la définition de la position italienne sur les questions relatives à la passation des marchés vis-à-vis des institutions de l'UE. La seconde, le ministère des Infrastructures et des Transports, est principalement chargée de rédiger des propositions de loi, et elle exerce une fonction consultative pour les autorités

---

<sup>85</sup> <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/08/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf>.

contractantes s'agissant de la mise en application des règles de l'UE. En outre, le Département du Développement et de la Cohésion économique (DPS) s'emploie à équilibrer le développement économique et social pour les régions sous-développées dans le pays. Il s'agit notamment de transposer et mettre en œuvre les objectifs de la politique de cohésion de l'UE et les directives européennes dans les politiques nationales. Il se charge également de gérer et d'évaluer les investissements nationaux réalisés au moyen des fonds structurels de l'UE.

Consip, une entreprise publique par actions, joue le rôle de centrale d'achat professionnelle pour l'État. Elle a été créée pour mettre en œuvre le Programme de rationalisation des dépenses publiques. En 2013, le rôle de Consip a été renforcé pour qu'elle puisse se consacrer davantage aux acquisitions en ligne. Jusqu'en 2014, l'Autorité de supervision des marchés publics (AVCP), une entité indépendante, avait pour mandat de contrôler le respect des règles et procédure de passation de marchés. L'AVCP jouait plusieurs rôles dans le domaine des marchés publics, dont la résolution des litiges, le repérage des comportements potentiellement illégaux et leur signalement au Tribunal pénal et à la Cour des comptes, et la soumission de rapports au Parlement et au Gouvernement. Elle exerçait également une fonction consultative, étant donné qu'elle pouvait proposer des textes de loi au ministère des Infrastructures. En 2014, les compétences de l'AVCP ont été transférées à l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANAC). Il importe par ailleurs de noter que l'ANAC est également chargée de recueillir des données sur la commande publique dans le cadre de l'Observatoire de la commande publique. La Cour des comptes italienne supervise elle aussi la commande publique. D'après le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), la Cour des comptes effectue un travail de grande qualité<sup>86</sup>.

## 9.2 Utilisation des accords-cadres en Italie

---

Des accords-cadres sont utilisés en Italie depuis le début des années 2000 pour regrouper la demande de fournitures et de services de l'administration centrale et des administrations locales. Le droit européen régit les accords-cadres depuis 2004 (voir la Directive 2004/18/CE) et ses règles ont été transposées dans le Code italien des marchés publics en 2016, mais le législateur italien avait déjà prévu une disposition ad hoc pour l'agrégation de la demande dans sa loi de 2000 sur le budget. Cette disposition, qui prévoit des accords s'apparentant à un accord-cadre à fournisseur unique assorti de conditions fixes, a considérablement aidé Consip S.p.a. (ci-après, « Consip »), la centrale d'achat de l'administration (définie officiellement comme une « centrale d'achat » aux termes de la Directive 2004/18/CE), à mettre en œuvre le premier et plus ambitieux

---

<sup>86</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country\\_profile/it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/it.pdf).

programme de centralisation des achats de fournitures et de services jamais lancé par les décideurs politiques italiens.

Au tout début du programme, les accords-cadres étaient utilisés afin d'agréger la demande pour des services de téléphonie fixe et mobile, ainsi que pour des services de gestion des installations et l'approvisionnement en fournitures de bureau. Rétrospectivement, cette démarche semble avoir porté ses fruits pour les services de téléphonie. Pour ce qui est des services de gestion des installations, des problèmes se sont posés notamment en raison d'une valeur élevée disproportionnée pour les lots géographiques, ce qui a entravé la participation des PME. Quant aux fournitures de bureau, le processus n'a pas permis d'obtenir un éventail de produits suffisamment diversifié, et il n'a donc pas totalement rempli les attentes des utilisateurs finals. Étant donné qu'en vertu de la Constitution italienne, ce sont les régions (21 entités administratives) qui ont pour mission d'assurer les services de santé, des centrales d'achat ont peu à peu été établies au niveau régional afin d'agréger la demande (régionale) de fournitures et services dans ce secteur. Cette mission a évolué ces quinze dernières années et couvre désormais d'autres catégories de produits et services.

Le chevauchement des compétences et des activités a poussé le législateur italien à faire résolument évoluer le système afin de rendre l'agrégation de la demande plus efficace au niveau des différentes administrations, de sorte à éviter les doubles emplois et le risque que des acheteurs publics se retrouvent face à des solutions d'approvisionnement concurrentes. À cette fin, le décret n° 66 de 2014 prévoit :

- La création d'une liste officielle d'« organismes d'agrégation » (incluant les centrales d'achat ainsi que d'autres entités publiques chargées d'agréger la demande au niveau local) actualisée périodiquement par l'ANAC (l'Autorité nationale de lutte contre la corruption).
- La constitution d'un Groupe de travail technique réunissant les organismes d'agrégation, coordonné par le ministère de l'Économie et des Finances, et la création, au sein du Groupe de travail technique, d'un « Comité de direction », chargé de :
  - sélectionner les catégories de produits et de services pour lesquelles *tous* les organismes publics (administration centrale et administrations locales, régions, provinces, municipalités et établissements de soins) doivent s'approvisionner en passant par les organismes d'agrégation ;
  - rédiger des **lignes directrices** pour la conception de solutions permettant d'agréger la demande.

- La création d'un **fonds** géré par le ministère de l'Économie et des Finances afin de financer l'adoption de solutions d'achat pour l'agrégation de la demande. Ce fonds fonctionne comme un mécanisme d'incitation et les organismes d'agrégation peuvent en bénéficier principalement sur la base des éléments suivants : i) la part des dépenses des organismes publics pour chaque catégorie de produit/service qui est exécutée au moyen de solutions d'achat proposées par les organismes d'agrégation ; ii) l'éventail de produits/services gérés au moyen de solutions proposées par les organismes d'agrégation ; et iii) le degré de coopération entre les différents organismes d'agrégation (les solutions d'achat conjointement attribuées par différents organismes d'agrégation).

Toutes les centrales d'achat parmi l'ensemble des organismes d'agrégation ont accumulé de l'expérience ces quinze dernières années pour ce qui est de la gestion des accords-cadres fermés et ouverts. Dans la sous-catégorie des accords-cadres fermés, ceux assortis de conditions fixes, et en particulier ceux à fournisseur unique, se taillent la part du lion. Cette situation est particulièrement différente de celle observée au Royaume-Uni, où la plupart des accords-cadres (sinon tous) attribués par le Service commercial de la Couronne — la centrale d'achat de l'administration — prévoient une remise en concurrence au moment de la commande (des accords-cadres à fournisseurs multiples pour lesquels toutes les conditions ne sont pas définies lors de la première étape).

La présence de différents organismes d'agrégation opérant à divers niveaux de l'administration soulève la question de savoir dans quelle mesure la demande des entités publiques pour des fournitures et des services est agrégée au moyen des différents types d'accords-cadres. Bien qu'aucun rapport ne soit disponible à cet égard, il est possible de réaliser des estimations. D'après les estimations de l'ISTAT, l'Institut national italien de statistique, la consommation intermédiaire du secteur public italien s'est élevée à environ 100 milliards d'euros en 2019. Il va sans dire que les techniques d'achat fondées sur l'agrégation de la demande ne peuvent pas être appliquées à tous les postes budgétaires inclus dans la consommation intermédiaire<sup>87</sup>. D'aucuns affirment que 55 % de l'ensemble des achats regroupés pourraient en principe être gérés par des accords-cadres. La difficulté réside dans l'estimation *annuelle* de la valeur de la commande publique passant par les systèmes d'acquisition des organismes d'agrégation.

Les informations fournies par l'ANAC dans son rapport annuel au Parlement italien concernant la valeur estimée des procédures (ouvertes et restreintes) gérées par les organismes d'agrégation en 2019 ne sont qu'un point de départ. En effet, savoir que cette valeur était d'environ 34 milliards en 2019 ne donne

<sup>87</sup> Par exemple, la valeur des chars achetés par l'Armée italienne s'inscrit dans la consommation intermédiaire, mais il semble plutôt déraisonnable de recourir à des accords-cadres en tant que technique d'approvisionnement pour des armements.

aucune indication quant à la valeur des marchés attribués et à la durée moyenne de ces marchés. Toutefois, il ressort de certains rapports officiels présentés par le ministère de l'Économie et des Finances<sup>88</sup> au Parlement italien sur le « Programme national centralisé d'approvisionnement », géré par ce même ministère, que la valeur annuelle (estimée) des achats publics effectués au titre d'accords-cadres attribués par Consip s'élevait à 4,1 milliards en 2018. En moyenne, ce montant représente 20 à 30 % de la valeur estimée des procédures agrégées. En projetant ces pourcentages sur la valeur globale estimée des procédures gérées par les organismes d'agrégation en 2019, on obtient un chiffre qui avoisine les 9 à 10 milliards d'euros en 2019, ce qui signifie qu'environ 16 % de la part de la consommation intermédiaire chiffrée à 55 milliards d'euros, susceptible d'être gérée au moyen de techniques d'agrégation, est dans les faits gérée par des organismes d'agrégation.

---

<sup>88</sup> Le dernier rapport en date relatif à l'année 2019 est disponible à l'adresse suivante : [www.dag.mef.gov.it/razionalizzazione\\_acquisti/documenti/Progamma\\_di\\_razionalizzazione\\_MEF\\_per\\_lxanno\\_2018\\_-\\_Relazione\\_Parlamento.pdf](http://www.dag.mef.gov.it/razionalizzazione_acquisti/documenti/Progamma_di_razionalizzazione_MEF_per_lxanno_2018_-_Relazione_Parlamento.pdf).

# 10 ÉTUDE DE CAS DE PAYS : CHILI

## Chapitre 10. Étude de cas de pays : Chili

### 10.1 Fonctionnement de la commande publique au Chili

---

Le Chili a dépensé environ 4,7 % de son PIB, soit 12,37 milliards de dollars, dans la commande publique en 2020. Au Chili, la commande publique est régie par la loi n° 19 886 du 30 juillet 2003 relative aux bases administratives des marchés pour les fournitures et la prestation de services, et son règlement, le décret n° 250 du 24 septembre 2004. Les accords-cadres (*Convenios Marco*) sont utilisés au Chili depuis 2003 et, conformément à la loi, l'organisme ChileCompra est chargé de les établir et de les gérer. Ces accords-cadres sont établis au moyen de procédures d'appel d'offres ouvert. Les entités publiques sont obligées de réaliser leurs acquisitions par le biais d'accords-cadres si les fournitures ou services requis sont disponibles dans ce système, sauf si elles peuvent obtenir des conditions plus avantageuses par elles-mêmes. Elles doivent alors pouvoir prouver que ces conditions sont plus avantageuses de manière objective. Les accords-cadres sont généralement attribués à plusieurs fournisseurs, classés par catégorie de fournitures et de services au sein d'un catalogue public. Les entités publiques peuvent directement faire appel à un fournisseur du catalogue en émettant un bon de commande pour les commandes ne dépassant pas 1000 UTM<sup>89</sup> (environ 73 786 dollars). Au-delà de 1 000 UTM, l'entité publique doit organiser une mise en concurrence entre tous les fournisseurs du catalogue pour la catégorie de fournitures ou de services souhaités<sup>90</sup>. Dans ce cas, en règle générale, le marché est attribué au soumissionnaire offrant le prix le plus bas.

### 10.2 ChileCompra

---

ChileCompra est la centrale d'achat du Chili. Elle a deux rôles principaux : soutenir les entités publiques, élaborer des politiques de commande publique et mettre en œuvre des mécanismes d'acquisition collaboratifs afin de faire réaliser des économies à l'administration. ChileCompra a été créée en mars 2003. En 2020, ChileCompra a facilité plus de 12,37 milliards de dollars d'achats par sa plateforme [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl). Les achats sont effectués de manière indépendante par les entités publiques, mais ChileCompra est responsable de la réglementation du marché et de la gestion de la plateforme électronique où les transactions sont réalisées.

La plateforme du marché en ligne, [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), est libre d'accès, ce qui a permis d'accroître la participation des petites et moyennes entreprises

---

<sup>89</sup> *Unidad Tributaria Mensual*, voir [https://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/uf/uf2021.htm](https://www.sii.cl/valores_y_fechas/uf/uf2021.htm).

<sup>90</sup> Cette exigence a toutefois été assouplie pour une période limitée pendant la pandémie de COVID-19.

(PME), laquelle est passée de 20 % (lors du lancement de la plateforme) à 95 % (en 2020). Le portail a ainsi eu d'importantes retombées positives sur l'emploi au Chili. Néanmoins, ces 95 % de PME n'ont remporté que 59 % des marchés en termes de valeur et 69 % des marchés en termes de nombre. Le Gouvernement chilien a récemment annoncé la création du portail « Comprá Ágil » dans ChileCompra. Ce portail sera consacré aux achats des administrations inférieures à 30 UTM (environ 2 200 dollars) effectués auprès de PME. Ces petits achats représentent 80 % des achats effectués par les entités publiques.

Au cours de l'année 2020, le volume des acquisitions effectuées par le moyen d'accords-cadres s'est élevé à environ 2 173 millions de dollars, soit 18 % de l'ensemble des acquisitions effectuées par l'intermédiaire du système ChileCompra. En termes de nombre de transactions, 592 956 bons de commande ont été émis par le biais d'accords-cadres, ce qui représente 37 % du nombre total de bons de commande émis par l'intermédiaire du système en 2020. Plus de 130 000 produits sont disponibles sur la plateforme ChileCompra pour 27 accords-cadres conclus avec quelque 4 000 fournisseurs, et 850 entités publiques utilisent le système. Les entités publiques sont tenues de recourir aux accords-cadres de ChileCompra à moins qu'elles ne trouvent des offres plus avantageuses.

### 10.3 Accords-cadres utilisés par ChileCompra

---

Pour la Direction de ChileCompra, les accords-cadres ont pour objectif principal de faciliter la procédure d'acquisition pour les fournitures ou services hautement standardisables communément et fréquemment utilisés par plusieurs entités, tout en garantissant au minimum l'application des prix du marché. Ces accords-cadres sont établis à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouvert et peuvent être attribués à un ou plusieurs fournisseurs. Par l'intermédiaire de la plateforme électronique [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) — le plus grand marché électronique dans le pays —, les entités publiques sont mises en relation avec des fournisseurs au sein d'un système transparent et efficace fondé sur un cadre réglementaire robuste dont les principes directeurs sont l'universalité, l'accessibilité et la non-discrimination. Cette plateforme électronique a été créée dans le respect de normes élevées en matière d'e-commerce : 100 % dans le cloud, souplesse, normes de sécurité élevées, produits standardisés et outils de pointe pour les offres de prix.

Le catalogue électronique d'accords-cadres est appelé « ChileCompra Express ». Il s'agit d'accords-cadres ouverts à fournisseurs multiples, pour lesquels toutes les modalités et conditions (y compris le prix des articles) sont fixées. L'acheteur n'a plus qu'à passer commande en cliquant sur l'article de son choix. Il s'agit donc d'une variante du modèle 1 de la CNUDCI (mais au lieu d'être fermés, les accords-cadres sont ouverts à de nouveaux fournisseurs et les fournisseurs sont libres de modifier les prix proposés à tout moment). En cas de remise en

concurrence, le système s'apparente à un accord-cadre du modèle 3 de la CNUDCI.

Depuis 2018, la conception des accords-cadres a été améliorée afin d'accroître les niveaux de concurrence, ce qui a permis à l'administration de réaliser des économies à la suite d'analyses des différents marchés. Ces économies se sont élevées à plus de 8 250 millions de pesos chiliens entre juin 2020 et avril 2021, en particulier pour les meubles, les bureaux et l'assurance-maladie. Les accords-cadres permettent également aux entreprises d'accéder plus facilement à ces débouchés commerciaux. Par exemple, la durée de validité des accords-cadres est passée de six ans à deux ans ou moins.

Les accords-cadres sont établis pour des produits transversaux et achetés fréquemment. Les produits transversaux sont ceux achetés par de multiples entités, tels que les crayons ou les blocs-notes. Les produits achetés fréquemment sont ceux achetés à de multiples reprises pendant une période donnée, tels que les denrées périssables. D'autres approches d'approvisionnement sont recommandées pour les produits qui ne sont ni transversaux ni achetés fréquemment.

Les principaux processus utilisés par ChileCompra pour les accords-cadres sont décrits ci-dessous.

### **10.3.1 Consultation des opérateurs économiques**

Le processus de consultation des fournisseurs potentiels s'effectue avant l'appel d'offres, pendant la procédure d'appel d'offres, ainsi qu'après la clôture de la procédure et de l'attribution du marché.

Avant l'appel d'offres :

- Publication du plan d'achats annuel par les entités adjudicatrices.
- Réunions avec les acheteurs pertinents des articles en question.
- Publication d'une « demande d'information ».
- Réunions avec les principaux fournisseurs des articles en question.
- Réunions avec les associations professionnelles et sociales susceptibles d'être concernées.

Pendant la procédure d'appel d'offres :

- Diffusion dans les médias et sur les réseaux sociaux.
- Session de questions-réponses sur les règles de l'appel d'offres.
- Clarification de situations ou faits susceptibles d'être mal compris.
- Réponses aux problèmes rencontrés par les fournisseurs et acheteurs au cours de la période de l'appel d'offres.

Après la clôture de la procédure d'appel d'offres et l'attribution du marché :

- Information des fournisseurs sélectionnés.
- Gestion des marchés et des fournisseurs.
- Suivi continu des produits et des fournisseurs afin de maintenir ou d'améliorer les conditions commerciales pour les entités adjudicatrices au cours de la période de validité de l'accord-cadre.

### 10.3.2 Gestion des changements

Au cours de la préparation des accords-cadres, un « plan d'adoption » est élaboré pour chaque accord avec la participation de toutes les parties prenantes (fournisseurs, acheteurs, associations professionnelles, associations sociales, membres de la société civile, organismes de réglementation, etc.). Des stratégies pour la gestion des changements y sont définies pour chaque partie prenante en fonction de leurs caractéristiques spécifiques, l'objectif étant d'élaborer des plans d'action facilitant l'adoption de la nouvelle approche d'approvisionnement. En outre, des réponses standard aux questions fréquemment posées sont préparées et publiées sur la page du service d'assistance. Enfin, toutes les informations relatives aux différents accords-cadres sont disponibles sur la page web [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl), et notamment sur la page du service d'assistance, <https://ayuda.mercadopublico.cl/>.

### 10.3.3 Gestion par catégorie

Lors de la première étape, les critères suivants sont appliqués pour déterminer les produits « candidats » susceptibles d'être achetés par l'intermédiaire des accords-cadres :

- Répartition des achats pour les fournitures ou services régulièrement achetés par la plupart des entités publiques.
- Composition des achats pour les fournitures ou services pour lesquels les valeurs moyennes des acquisitions sont élevées et la plupart des achats sont liés à des marchés supérieurs à 30 UTM (environ 2 200 dollars).
- Coût de la centralisation au travers d'accords-cadres, sachant que, pour les entités acheteuses, le coût administratif des achats effectués par l'intermédiaire d'accords-cadres doit être inférieur au coût administratif d'achats qui seraient effectués en dehors de tels accords.
- Autres mécanismes d'achat — passage en revue des autres options d'achats.
- Économies sur les prix — déterminer si les accords-cadres permettent d'obtenir de meilleurs prix et de meilleures conditions commerciales que les autres options d'approvisionnement.

Après avoir choisi un ou plusieurs articles remplissant les conditions ci-dessus, il convient de déterminer les catégories et les types de produits qui seront achetés par le moyen de l'accord-cadre. Le catalogue de produits doit répondre aux besoins des entités acheteuses et remplir les exigences de l'accord-cadre. Pour ce faire, il convient de procéder à une analyse du marché, de réaliser des modélisations, et d'organiser des entretiens et des réunions avec les parties prenantes ainsi que des consultations des acteurs du marché.

Pour établir le catalogue, il faut dans un premier temps choisir les types de produits qui remplissent les deux critères de sélection pour les accords-cadres : les produits doivent être achetés fréquemment et par de multiples entités. Ensuite, il faut, parmi les types de produits retenus, déterminer les différents produits remplissant les critères de sélection. Pour les types de produits retenus pour être repris dans le nouvel accord-cadre, ChileCompra identifie les différents produits à l'aide de données tirées d'achats précédents et de catalogues externes (e-commerce).

La dernière étape consiste à définir les volumes d'achat et d'approvisionnement pour chaque produit. Lors de cette étape, les caractéristiques et les spécifications techniques de chaque type de produits sont définies, en tenant compte des besoins des entités acheteuses et de l'offre sur le marché. La méthode suivie pour l'établissement du nouveau catalogue se fonde sur des informations objectives sur les transactions précédentes, qui peuvent être réutilisées pour la conception de tous les accords-cadres.

Enfin, les produits faisant l'objet de l'accord-cadre contraignant sont catalogués sur la plateforme électronique par type de produit et par catégorie, ainsi qu'en fonction de la région géographique à laquelle appartiennent les fournisseurs ayant conclu un accord-cadre.

### **10.3.4 Gestion des accords-cadres**

Les accords-cadres sont gérés sur les plans opérationnel, commercial et administratif au cours de leur période de validité, de manière à garantir une utilisation adéquate et efficace du catalogue électronique. Pour ce faire, les marchés publics et privés sont régulièrement examinés afin d'analyser les prix, les produits, les fournisseurs et les parties prenantes associées à chaque accord-cadre, ce qui permet de tenir le catalogue de produits à jour. En outre, les réseaux réunissant les principaux acteurs du marché sont analysés afin de mettre au jour des éléments permettant d'obtenir des conditions d'achat plus avantageuses pour les entités acheteuses. De même, dans le cadre de la gestion de chaque accord-cadre au cours de sa période de validité, des procédures de suivi sont appliquées conformément à ce qui est prévu dans l'accord-cadre, et le respect de l'accord ainsi que les conditions de service sont contrôlés et garantis.

Par ailleurs, la gestion du catalogue électronique consiste à suivre les prix repris dans le catalogue, à ajouter de nouveaux produits (en fonction des besoins des entités acheteuses ou sur décision de la direction de ChileCompra), et à répondre

aux demandes d'actualisation des conditions commerciales ou autres, des prix et/ou des produits, soumises par les fournisseurs ayant signé un accord-cadre. Certains produits sont supprimés pour des raisons définies dans l'accord-cadre (par exemple, pas de demande pour ces produits, dispersion des prix, etc.).

Enfin, lors de cette étape, les incidents signalés sur la plateforme de service destinée aux utilisateurs ou rapportés directement par les utilisateurs sont réglés, des réunions sont organisées avec les fournisseurs au besoin et des activités commerciales et techniques liées au non-renouvellement ou à la résiliation anticipée des accords-cadres sont coordonnées.

### 10.3.5 Gestion logistique

Pour les accords-cadres liés aux fournitures (et non aux services), les aspects logistiques sont définis (coûts actualisés du transport le cas échéant). Deux options sont généralement possibles : pour certains produits, le coût du transport est précisé dans le catalogue, et pour les autres, le coût du transport n'est pas précisé, mais doit être communiqué par le fournisseur dans l'offre. Au vu de la configuration géographique du Chili et de la répartition des institutions publiques dans le pays, les aspects logistiques sont évalués<sup>91</sup> pour chaque accord-cadre, l'objectif étant de définir la meilleure stratégie pour favoriser la concurrence. Toutefois, dans tous les cas, la distribution et la livraison finale des produits relèvent de la responsabilité du fournisseur.

---

<sup>91</sup> Analyse réalisée pour chaque article : coût du transport par rapport au prix du produit (par exemple, le prix des ordinateurs est élevé par rapport au coût de leur transport, donc ce critère est moins pertinent, mais il n'en va pas de même pour les meubles), taille des produits (par exemple, le poids et le volume d'un ordinateur sont relativement faibles, donc les coûts d'expédition sont peu élevés, mais c'est l'inverse pour un meuble — bureau, fauteuil, etc.), approche adoptée par les autres vendeurs sur le marché privé pour le transport de ce type de produits (les prix appliqués dans le secteur privé de l'e-commerce pour le transport : comment calculent-ils le prix par pièce/kilo, vérifient s'ils proposent une expédition gratuite pour les achats d'un certain montant, etc.), manière dont les entités acheteuses s'approvisionnent (par exemple, certaines agences achètent certaines fournitures de manière centralisée — une démarche qui s'apparente à celle d'une entreprise nationale — et d'autres produits sont achetés de manière plus décentralisée — à l'image de la démarche des entreprises régionales), et enfin, possibilité de réaliser des économies d'échelle (par exemple, la livraison pour une macrozone en regroupant plusieurs régions géographiques en fonction de leur demande et des distances qui les séparent).

# ANNEXES AU GUIDE

## Annexe-1. Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la Directive 2004/18/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)<sup>92</sup>

---

### Article 33 : Accords-cadres

1. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent conclure des accords-cadres pour autant qu'ils appliquent les procédures prévues par la présente directive.

Un accord-cadre est un accord conclu entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les conditions régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées.

La durée d'un accord-cadre ne dépasse pas quatre ans, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par l'objet de l'accord-cadre.

2. Les marchés fondés sur un accord-cadre sont passés selon les procédures prévues au présent paragraphe et aux paragraphes 3 et 4.

Ces procédures ne peuvent être appliquées qu'entre, d'une part, les pouvoirs adjudicateurs clairement identifiés à cette fin dans l'avis d'appel à la concurrence ou dans l'invitation à confirmer l'intérêt et, d'autre part, les opérateurs économiques qui sont parties à l'accord-cadre tel qu'il a été conclu.

Les marchés fondés sur l'accord-cadre ne peuvent en aucun cas entraîner des modifications substantielles des termes fixés dans ledit accord-cadre, notamment dans le cas visé au paragraphe 3.

3. Lorsqu'un accord-cadre est conclu avec un seul opérateur économique, les marchés fondés sur cet accord-cadre sont attribués dans les limites des conditions fixées dans l'accord-cadre.

Pour la passation de ces marchés, les pouvoirs adjudicateurs peuvent consulter par écrit l'opérateur économique partie à l'accord-cadre, en lui demandant de compléter, si besoin est, son offre.

---

<sup>92</sup> Le texte intégral est consultable à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

4. Lorsqu'un accord-cadre est conclu avec plusieurs opérateurs économiques, il est exécuté de l'une des manières suivantes :

- (a) sans remise en concurrence, selon les clauses et conditions de l'accord-cadre, lorsque celui-ci définit toutes les conditions régissant la fourniture des travaux, des services et des produits concernés, et les conditions objectives permettant de déterminer quel opérateur économique partie à l'accord-cadre est chargé de l'exécution ; les documents de marché relatifs à l'accord-cadre précisent ces dernières conditions ;
- (b) lorsque l'accord-cadre définit toutes les conditions régissant la fourniture des travaux, des services et des produits concernés, en partie sans remise en concurrence conformément au point a) et en partie avec remise en concurrence entre les opérateurs économiques parties à l'accord-cadre conformément au point c), dans le cas où cette possibilité a été stipulée par les pouvoirs adjudicateurs dans les documents de marché relatifs à l'accord-cadre. Le choix d'acquérir des travaux, fournitures ou services spécifiques par le biais d'une remise en concurrence ou directement selon les conditions figurant dans l'accord-cadre s'effectue en fonction de critères objectifs, qui sont énoncés dans les documents de marché relatifs à l'accord-cadre. Ces documents de marché précisent également les conditions qui peuvent faire l'objet d'une remise en concurrence ;

Les possibilités prévues au premier alinéa du présent point s'appliquent aussi à tout lot d'un accord-cadre dont toutes les conditions régissant la fourniture des travaux, des services et des produits concernés sont définies dans l'accord-cadre, indépendamment du fait que toutes les conditions régissant la fourniture des travaux, des services et des produits concernés dans le cadre d'autres lots aient été ou non définies.

- (c) par une remise en concurrence des opérateurs économiques parties à l'accord-cadre, lorsque celui-ci ne définit pas toutes les conditions régissant la fourniture des travaux, des services et des produits concernés.

5. La mise en concurrence visée au paragraphe 4, points b) et c), obéit aux mêmes conditions que celles qui ont été appliquées à l'attribution de l'accord-cadre, dont le libellé est si nécessaire précisé et qui sont, au besoin, complétées par d'autres conditions énoncées dans les documents de marché relatifs à l'accord – cadre, selon la procédure suivante :

- (a) pour chaque marché à passer, les pouvoirs adjudicateurs consultent par écrit les opérateurs économiques qui sont capables d'exécuter le marché ;
- (b) les pouvoirs adjudicateurs fixent un délai suffisant pour permettre la soumission des offres relatives à chaque marché spécifique en tenant compte d'éléments tels que la complexité de l'objet du marché et le temps nécessaire pour la transmission des offres ;

- (c) les offres sont soumises par écrit et elles ne sont pas ouvertes avant l'expiration du délai de réponse prévu ;
- (d) les pouvoirs adjudicateurs attribuent chaque marché au soumissionnaire ayant présenté la meilleure offre sur la base des critères d'attribution énoncés dans les documents de marché relatifs à l'accord-cadre.

#### **Article 34 : Systèmes d'acquisition dynamiques :**

1. Pour des achats d'usage courant dont les caractéristiques, tels qu'ils sont communément disponibles sur le marché, répondent aux besoins des pouvoirs adjudicateurs, ceux-ci peuvent utiliser un système d'acquisition dynamique. Ce système fonctionne comme un processus entièrement électronique et est ouvert, pendant toute la durée de validité du système d'acquisition, à tout opérateur économique satisfaisant aux critères de sélection. Il peut être subdivisé en catégories de produits, de travaux ou de services définies de manière objective sur la base des caractéristiques du marché à réaliser dans le cadre de la catégorie concernée. Ces caractéristiques peuvent notamment renvoyer à la taille maximale autorisée de certains marchés spécifiques ultérieurs ou à une zone géographique précise dans laquelle certains marchés spécifiques ultérieurs seront exécutés.

2. Pour passer un marché dans le cadre d'un système d'acquisition dynamique, les pouvoirs adjudicateurs suivent les règles de la procédure restreinte. Tous les candidats satisfaisant aux critères de sélection sont admis dans le système et leur nombre n'est pas limité conformément à l'article 65. Lorsque les pouvoirs adjudicateurs ont subdivisé le système en catégories de produits, de travaux ou de services conformément au paragraphe 1 du présent article, ils précisent les critères de sélection applicables à chaque catégorie.

Nonobstant l'article 28, les délais suivants sont applicables :

- (a) le délai minimal de réception des demandes de participation est de trente jours à compter de la date d'envoi de l'avis de marché ou, lorsque l'appel à la concurrence a été réalisé au moyen d'un avis de préinformation, à compter de la date d'envoi de l'invitation à confirmer l'intérêt. Aucun délai supplémentaire de réception des demandes de participation n'est applicable après l'envoi de l'invitation à soumissionner pour le premier marché spécifique dans le cadre du système d'acquisition dynamique ;
- (b) le délai minimal de réception des offres est d'au moins dix jours à compter de la date d'envoi de l'invitation à soumissionner. Le cas échéant, l'article 28, paragraphe 4, s'applique. L'article 28, paragraphes 3 et 5, n'est pas applicable.

3. Dans le cadre d'un système d'acquisition dynamique, toutes les communications sont uniquement effectuées par des moyens électroniques conformément à l'article 22, paragraphes 1, 3, 5 et 6.

4. Pour passer des marchés dans le cadre d'un système d'acquisition dynamique, les pouvoirs adjudicateurs :

- (a) publient un avis d'appel à la concurrence en indiquant clairement qu'il s'agit d'un système d'acquisition dynamique ;
- (b) précisent dans les documents de marché au moins la nature des achats envisagés et leur quantité estimée, ainsi que toutes les informations nécessaires concernant le système d'acquisition dynamique, y compris la manière dont ce système fonctionne, l'équipement électronique utilisé et les arrangements et spécifications techniques de connexion ;
- (c) signalent toute subdivision en catégories de produits, de travaux ou de services et les caractéristiques définissant celles-ci ;
- (d) fournissent, pendant la période de validité du système, un accès sans restriction, complet et direct aux documents de marché, conformément à l'article 53.

5. Les pouvoirs adjudicateurs accordent, pendant toute la durée de validité du système d'acquisition dynamique, la possibilité à tout opérateur économique de demander à participer au système aux conditions visées au paragraphe 2. Les pouvoirs adjudicateurs achèvent l'évaluation de ces demandes conformément aux critères de sélection dans un délai de dix jours ouvrables après leur réception. Ce délai peut être porté à quinze jours ouvrables dans certains cas où cela se justifie, notamment parce qu'il est nécessaire d'examiner des documents complémentaires ou de vérifier d'une autre manière si les critères de sélection sont remplis.

Nonobstant le premier alinéa, tant que l'invitation à soumissionner pour le premier marché spécifique dans le cadre du système d'acquisition dynamique n'a pas été envoyée, les pouvoirs adjudicateurs peuvent prolonger la période d'évaluation, à condition qu'aucune invitation à soumissionner ne soit émise au cours de cette prolongation. Les pouvoirs adjudicateurs indiquent dans les documents de marché la durée de la prolongation qu'ils comptent appliquer.

Le pouvoir adjudicateur indique aussi rapidement que possible à l'opérateur économique concerné s'il a été admis ou non dans le système d'acquisition dynamique.

6. Les pouvoirs adjudicateurs invitent tous les participants admis à présenter une offre pour chaque marché spécifique dans le cadre du système d'acquisition dynamique, conformément à l'article 54. Lorsque le système d'acquisition dynamique a été subdivisé en catégories de travaux, de produits ou de services, les pouvoirs adjudicateurs invitent tous les participants admis pour la catégorie correspondant au marché spécifique concerné à soumettre une offre.

Ils attribuent le marché au soumissionnaire qui a présenté la meilleure offre sur la base des critères d'attribution définis dans l'avis de marché du système

d'acquisition dynamique ou, lorsque l'appel à la concurrence a été réalisé au moyen d'un avis de préinformation, dans l'invitation à confirmer l'intérêt. Ces critères peuvent, le cas échéant, être précisés dans l'invitation à soumissionner.

7. À tout moment au cours de la période de validité du système d'acquisition dynamique, les pouvoirs adjudicateurs peuvent demander aux participants admis de présenter une déclaration sur l'honneur renouvelée et actualisée, prévue à l'article 59, paragraphe 1, dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date d'envoi de cette demande.

L'article 59, paragraphes 4 à 6, s'applique pendant toute la période de validité du système d'acquisition dynamique.

8. Les pouvoirs adjudicateurs précisent la période de validité du système d'acquisition dynamique dans l'appel à la concurrence. Ils notifient à la Commission tout changement de cette durée en utilisant les formulaires types suivants :

- (a) lorsque la durée de validité est modifiée sans qu'il soit mis un terme au système, le formulaire initialement utilisé pour l'appel à la concurrence pour le système d'acquisition dynamique ;
- (b) lorsqu'il est mis fin au système, l'avis d'attribution de marché visé à l'article 50.

9. Aucun frais ne peut être facturé avant ou pendant la période de validité du système d'acquisition dynamique aux opérateurs économiques intéressés ou participant au système d'acquisition dynamique.

## Annexe-2. Loi type de la CNUDCI Chapitre VII - Procédures d'accords-cadres<sup>93</sup>

---

### Article 2. Définitions

Le terme « procédure d'accord-cadre » désigne une passation de marché qui se déroule en deux étapes : la première étant la sélection du ou des fournisseurs ou entrepreneurs qui seront parties à un accord-cadre avec une entité adjudicatrice, la deuxième étant l'attribution d'un marché au titre de l'accord-cadre à un fournisseur ou entrepreneur partie à l'accord :

- (a) Le terme « accord-cadre » désigne un accord conclu entre l'entité adjudicatrice et le ou les fournisseurs ou entrepreneurs sélectionnés à l'issue de la première étape de la procédure d'accord-cadre ;
- (b) Le terme « accord-cadre fermé » désigne un accord-cadre ne permettant pas à un fournisseur ou entrepreneur de se joindre ultérieurement aux parties initiales ;
- (c) Le terme « accord-cadre ouvert » désigne un accord-cadre permettant à un ou plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs de se joindre ultérieurement aux parties initiales ;
- (d) Le terme « procédure d'accord-cadre avec mise en concurrence lors de la deuxième étape » désigne une procédure d'accord-cadre ouvert ou une procédure d'accord-cadre fermé avec plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs dans laquelle certaines conditions de la passation de marché qui ne peuvent être établies de façon suffisamment précise lors de la conclusion de l'accord doivent être établies ou précisées par une mise en concurrence lors d'une deuxième étape ;
- (e) Le terme « procédure d'accord-cadre sans mise en concurrence lors de la deuxième étape » désigne une procédure d'accord-cadre fermé dans laquelle toutes les conditions de la passation de marché sont établies lors de la conclusion de l'accord.

### Article 58. Attribution d'un accord-cadre fermé

1. L'entité adjudicatrice attribue un accord-cadre fermé :

- (a) En recourant à une procédure d'appel d'offres ouvert, conformément aux dispositions du chapitre III de la présente Loi, sauf dans la mesure où le présent chapitre y déroge ; ou

---

<sup>93</sup> Le texte intégral de la Loi type et un Guide pour son incorporation dans le droit interne qui explique comment utiliser la Loi type sont consultables à l'adresse <https://uncitral.un.org/fr/texts/procurement>.

- (b) En recourant à d'autres méthodes de passation, conformément aux dispositions pertinentes des chapitres II, IV et V de la présente Loi, sauf dans la mesure où le présent chapitre y déroge.

2. Les dispositions de la présente Loi qui régissent la préqualification et le contenu de la sollicitation dans les méthodes de passation mentionnées au paragraphe 1 du présent article s'appliquent *mutatis mutandis* aux informations devant être communiquées aux fournisseurs ou entrepreneurs lorsque leur participation à une procédure d'accord-cadre fermé est sollicitée pour la première fois. L'entité adjudicatrice précise également à ce stade :

- (a) Que la passation de marché prendra la forme d'une procédure d'accord-cadre aboutissant à un accord-cadre fermé ;
- (b) Si l'accord-cadre sera conclu avec un ou plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs ;
- (c) Dans le cas d'un accord-cadre conclu avec plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs, tout nombre minimum ou maximum de fournisseurs ou d'entrepreneurs qui y seront parties ;
- (d) La forme et les conditions de l'accord-cadre conformément à l'article 59 de la présente Loi.

3. Les dispositions de l'article 22 [Acceptation de la soumission retenue et entrée en vigueur du marché] de la présente Loi s'appliquent *mutatis mutandis* à l'attribution d'un accord-cadre fermé.

## **Article 59. Prescriptions concernant les accords-cadres fermés**

1. Un accord-cadre fermé est conclu par écrit et comporte les mentions suivantes :

- (a) La durée de l'accord-cadre, qui ne peut dépasser la durée maximale établie par les règlements en matière de passation des marchés ;
- (b) La description de l'objet du marché et toutes les autres conditions de la passation de marché établies au moment de la conclusion de l'accord ;
- (c) Dans la mesure où elles sont connues, des estimations des conditions de la passation de marché qui ne peuvent pas être établies de façon suffisamment précise au moment de la conclusion de l'accord-cadre ;
- (d) Dans le cas d'un accord-cadre conclu avec plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs, une clause indiquant s'il comportera lors de la deuxième étape une mise en concurrence pour l'attribution d'un marché sur le fondement de l'accord-cadre, auquel cas celui-ci stipule :

- (i) Les conditions qui doivent être établies ou précisées lors de cette mise en concurrence ;
- (ii) Les modalités et la fréquence prévue de toute mise en concurrence et les dates limites envisagées pour la présentation des soumissions lors de la deuxième étape ;
- (iii) Les procédures et critères qui seront appliqués durant la mise en concurrence de la deuxième étape, y compris le coefficient de pondération de ces critères et la manière dont ils seront appliqués, conformément aux articles 10 [Règles concernant la description de l'objet du marché et les conditions du marché ou de l'accord-cadre] et 11 [Règles concernant les critères et procédures d'évaluation] de la présente Loi. Si les coefficients de pondération des critères d'évaluation peuvent varier pendant cette mise en concurrence, l'accord-cadre spécifie la fourchette autorisée ;
- (e) Si l'attribution d'un marché sur le fondement de l'accord se fera à la soumission au prix le plus bas ou à la soumission la plus avantageuse ;
- (f) Le mode d'attribution du marché.

2. Un accord-cadre fermé conclu avec plusieurs fournisseurs ou entrepreneurs prend la forme d'un accord unique entre toutes les parties, sauf si :

- (a) L'entité adjudicatrice estime qu'il est dans l'intérêt d'une partie à l'accord-cadre qu'un accord séparé soit conclu avec chaque fournisseur ou entrepreneur partie à l'accord ;
- (b) L'entité adjudicatrice indique dans le procès-verbal visé à l'article 25 de la présente Loi [Procès-verbal et dossiers de la procédure de passation de marché] les raisons et circonstances sur lesquelles elle s'est fondée pour justifier la conclusion d'accords séparés ; et
- (c) Les variations entre les conditions des différents accords pour une passation de marché donnée sont minimes et portent uniquement sur les dispositions qui justifient la conclusion d'accords séparés.

3. L'accord-cadre contient, outre les renseignements spécifiés dans les autres dispositions du présent article, toutes les informations nécessaires à son bon fonctionnement, notamment les modalités d'accès à l'accord et aux avis de marchés futurs qui seront passés au titre de celui-ci, ainsi que les informations nécessaires pour la connexion s'il y a lieu.

## Article 60. Établissement d'un accord-cadre ouvert

1. L'entité adjudicatrice établit et gère un accord-cadre ouvert en ligne.
2. L'entité adjudicatrice sollicite la participation à l'accord-cadre ouvert en faisant publier une invitation à devenir partie à l'accord conformément à l'article 33 de la présente Loi [Sollicitation dans le cas de l'appel d'offres ouvert, de l'appel d'offres en deux étapes et de la passation de marché par voie d'enchère électronique inversée].
3. L'invitation à devenir partie à l'accord-cadre ouvert contient les renseignements suivants :
  - (a) Le nom et l'adresse de l'entité adjudicatrice qui établit et gère l'accord-cadre ouvert et ceux de toutes autres entités adjudicatrices qui auront le droit d'attribuer des marchés sur le fondement de l'accord-cadre ;
  - (b) Une mention indiquant que la passation du marché prendra la forme d'une procédure d'accord-cadre qui aboutira à un accord-cadre ouvert ;
  - (c) La ou les langues de l'accord-cadre ouvert et toutes les informations sur son fonctionnement, notamment les modalités d'accès à l'accord et aux avis de marchés futurs qui seront passés au titre de celui-ci, ainsi que les informations nécessaires pour la connexion ;
  - (d) Les conditions d'admission des fournisseurs ou entrepreneurs à l'accord-cadre ouvert, notamment :
    - (i) La déclaration visée à l'article 8 de la présente Loi [Participation des fournisseurs ou entrepreneurs] ;
    - (ii) [ii] Si le nombre de fournisseurs ou d'entrepreneurs parties à l'accord-cadre ouvert est limité en application du paragraphe 7 du présent article, le nombre maximum fixé ainsi que les critères et la procédure qui seront appliqués conformément au paragraphe 7 du présent article pour les sélectionner ;]
    - (iii) Des instructions pour l'établissement et la présentation des soumissions indicatives nécessaires pour devenir partie à l'accord-cadre ouvert, y compris la ou les monnaies et la ou les langues à utiliser, ainsi que les critères et procédures qui seront appliqués pour vérifier les qualifications des fournisseurs ou entrepreneurs et toute pièce ou autre élément d'information que les fournisseurs ou entrepreneurs doivent produire pour justifier de leurs qualifications conformément à l'article 9 de la présente Loi [Qualifications des fournisseurs et entrepreneurs] ;
    - (iv) Une mention indiquant expressément que des fournisseurs ou entrepreneurs peuvent demander à devenir parties à l'accord-cadre à tout moment pendant la durée d'application de celui-ci en

présentant des soumissions indicatives, sous réserve d'un nombre maximum de fournisseurs et de toute déclaration faite conformément à l'article 8 de la présente Loi [Participation des fournisseurs ou entrepreneurs] ;

- (e) Les autres conditions de l'accord-cadre ouvert, y compris toutes les informations devant y figurer conformément à l'article 61 de la présente Loi [Prescriptions concernant les accords-cadres ouverts] ;
- (f) Des références à la présente Loi, aux règlements en matière de passation des marchés et aux autres lois et règlements intéressant directement la procédure de passation de marché, y compris ceux applicables à la passation de marchés mettant en jeu des informations classifiées, et le lieu où ces lois et règlements peuvent être consultés ;
- (g) Le nom, le titre fonctionnel et l'adresse d'un ou plusieurs administrateurs ou employés de l'entité adjudicatrice autorisés à communiquer directement avec les fournisseurs ou entrepreneurs et à recevoir directement d'eux des communications concernant la procédure de passation du marché sans l'intervention d'un intermédiaire.

4. Des fournisseurs et entrepreneurs peuvent demander à devenir parties à l'accord-cadre à tout moment pendant la durée d'application de celui-ci en présentant des soumissions indicatives à l'entité adjudicatrice conformément aux conditions énoncées dans l'invitation à devenir partie à l'accord-cadre.

5. L'entité adjudicatrice examine toutes les soumissions indicatives reçues pendant la durée d'application de l'accord-cadre dans un délai maximal de... jours ouvrables [l'État adoptant fixe le délai maximal] conformément aux procédures prévues dans l'invitation à devenir partie à l'accord-cadre.

6. L'accord-cadre est conclu avec tous les fournisseurs ou entrepreneurs qualifiés qui ont présenté une soumission sauf si leur soumission a été rejetée pour les motifs spécifiés dans l'invitation à devenir partie à l'accord-cadre.

7. L'entité adjudicatrice ne peut limiter le nombre de parties à l'accord-cadre ouvert que dans la mesure où les limites de capacité de son système de communication l'exigent, et elle sélectionne les fournisseurs ou entrepreneurs qui seront parties à l'accord-cadre ouvert de manière non discriminatoire. Elle indique dans le procès-verbal visé à l'article 25 de la présente Loi [Procès-verbal et dossiers de la procédure de passation de marché] les raisons et circonstances sur lesquelles elle s'est fondée pour justifier cette limitation.]

8. L'entité adjudicatrice fait promptement savoir aux fournisseurs ou entrepreneurs s'ils sont devenus parties à l'accord-cadre et, dans le cas où ils ne sont pas devenus parties, pour quels motifs leurs soumissions indicatives ont été rejetées.

## **Article 61. Prescriptions concernant les accords-cadres ouverts**

1. Un accord-cadre ouvert prévoit, lors de la deuxième étape, une mise en concurrence pour l'attribution d'un marché sur le fondement de l'accord et contient les mentions suivantes :

- (a) La durée de l'accord ;
- (b) La description de l'objet du marché et toutes les autres conditions de la passation de marché connues au moment de l'établissement de l'accord-cadre ouvert ;
- (c) Les conditions qui peuvent être précisées à l'occasion de la mise en concurrence de la deuxième étape ;
- (d) Les modalités et la fréquence prévue de la mise en concurrence de la deuxième étape ;
- (e) Une clause indiquant si l'attribution de marchés sur le fondement de l'accord-cadre se fera à la soumission au prix le plus bas ou à la soumission la plus avantageuse ;
- (f) Les procédures et critères qui seront appliqués dans le cadre de la mise en concurrence de la deuxième étape, y compris le coefficient de pondération des critères d'évaluation et la manière dont ils seront appliqués, conformément aux articles 10 [Règles concernant la description de l'objet du marché et les conditions du marché ou de l'accord-cadre] et 11 [Règles concernant les critères et procédures d'évaluation] de la présente Loi. Si les coefficients de pondération des critères d'évaluation peuvent varier pendant cette mise en concurrence, l'accord spécifie la fourchette autorisée.

2. Pendant toute la durée d'application de l'accord-cadre ouvert, l'entité adjudicatrice republie au moins une fois par an l'invitation à devenir partie à l'accord et garantit en outre l'accès libre, direct et complet aux conditions de l'accord et à toute autre information nécessaire concernant son application.

## **Article 62. Deuxième étape d'une procédure d'accord-cadre**

1. L'attribution d'un marché sur le fondement d'un accord-cadre se fait conformément aux conditions de l'accord et aux dispositions du présent article.

2. Un marché ne peut être attribué sur le fondement d'un accord-cadre qu'à un fournisseur ou entrepreneur qui y est partie.

3. Les dispositions de l'article 22 de la présente Loi [Acceptation de la soumission retenue et entrée en vigueur du marché], à l'exception de son paragraphe 2, s'appliquent à l'acceptation de la soumission à retenir dans un accord-cadre sans mise en concurrence lors de la deuxième étape.

4. Dans un accord-cadre fermé comportant une mise en concurrence lors de la deuxième étape et dans un accord-cadre ouvert, les procédures suivantes s'appliquent à l'attribution d'un marché :

- (a) L'entité adjudicatrice adresse une invitation écrite à présenter des soumissions, simultanément :
  - (i) À chaque fournisseur ou entrepreneur partie à l'accord-cadre ; ou
  - (ii) Seulement aux fournisseurs ou entrepreneurs parties à l'accord-cadre qui sont alors capables de répondre à ses besoins concernant l'objet du marché, à condition que dans le même temps toutes les parties à l'accord-cadre soient avisées de la mise en concurrence de la deuxième étape afin qu'elles aient la possibilité d'y participer ;
- (b) L'invitation à présenter des soumissions contient les renseignements suivants :
  - (i) Un rappel des conditions existantes de l'accord-cadre qui figureront dans le marché prévu, les conditions qui feront l'objet de la mise en concurrence lors de la deuxième étape et de plus amples informations sur ces conditions si nécessaire ;
  - (ii) Un rappel des procédures et des critères d'attribution du marché prévu, y compris leurs coefficients de pondération et la manière dont ils seront appliqués ;
  - (iii) Des instructions pour l'établissement des soumissions ;
  - (iv) Le mode, le lieu et la date limite de présentation des soumissions ;
  - (v) Si les fournisseurs ou entrepreneurs sont autorisés à présenter des soumissions ne portant que sur une partie de l'objet du marché, une description de la partie ou des parties pour lesquelles des soumissions peuvent être présentées ;
  - (vi) La manière dont le prix des soumissions doit être formulé et exprimé, y compris une mention indiquant s'il englobera des éléments autres que le coût de l'objet du marché, tels que tous frais de transport et d'assurance, droits de douane et taxes applicables ;
  - (vii) Des références à la présente Loi, aux règlements en matière de passation des marchés et aux autres lois et règlements intéressant directement la procédure de passation de marché, y compris ceux applicables à la passation de marchés mettant en jeu des informations classifiées, et le lieu où ils peuvent être consultés ;
  - (viii) Le nom, le titre fonctionnel et l'adresse d'un ou plusieurs administrateurs ou employés de l'entité adjudicatrice autorisés à communiquer directement avec les fournisseurs ou entrepreneurs et

à recevoir directement d'eux des communications au sujet de la mise en concurrence de la deuxième étape, sans l'intervention d'un intermédiaire ;

- (ix) Une mention indiquant que l'article 64 de la présente Loi [Droit de contestation et d'appel] confère aux fournisseurs ou entrepreneurs un droit de contestation ou d'appel contre les décisions ou actes de l'entité adjudicatrice qu'ils estiment non conformes aux dispositions de la présente Loi, ainsi que des informations sur la durée du délai d'attente et, si aucun délai d'attente ne s'applique, une mention le précisant et indiquant les raisons de cette non-application ;
  - (x) Les formalités qui devront être accomplies, une fois acceptée la soumission à retenir, pour qu'un marché entre en vigueur, y compris, le cas échéant, la signature d'un contrat écrit en application de l'article 22 de la présente Loi [Acceptation de la soumission retenue et entrée en vigueur du marché] ;
  - (xi) Toutes autres règles arrêtées par l'entité adjudicatrice, conformément à la présente Loi et aux règlements en matière de passation des marchés, concernant l'établissement et la présentation des soumissions et d'autres aspects de la mise en concurrence de la deuxième étape ;
- (c) L'entité adjudicatrice évalue toutes les soumissions reçues et décide quelle est la soumission à retenir conformément aux critères d'évaluation et aux procédures prévus dans l'invitation à présenter des soumissions ;
- (d) L'entité adjudicatrice accepte la soumission retenue, conformément à l'article 22 de la présente Loi [Acceptation de la soumission retenue et entrée en vigueur du marché].

### **Article 63. Modifications pendant la durée d'application d'un accord-cadre**

Pendant la durée d'application de l'accord-cadre, aucune modification de la description de l'objet du marché n'est permise. D'autres conditions de la passation de marché, y compris les critères (ainsi que leur coefficient de pondération et leurs modalités d'application) et les procédures d'attribution du marché prévu, peuvent être modifiées uniquement dans la mesure expressément autorisée par l'accord-cadre.

## Annexe-3. FAQ sur l'établissement et la mise en œuvre d'accords-cadres en vertu de la Loi type de la CNUDCI<sup>94</sup>

---

### 1. Quels sont les points essentiels à prendre en compte dans le choix du nombre de fournisseurs à admettre dans un accord-cadre ?

Le choix entre un accord à fournisseur unique et un accord à fournisseurs multiples tient compte de l'équilibre entre les considérations liées au rapport qualité-prix et l'efficacité administrative dans le contexte du marché économique et des besoins de l'entité adjudicatrice. Les points essentiels à prendre en considération sont les suivants :

#### **Fournisseur unique :**

- L'attribution de tout un marché à un seul fournisseur permet de réaliser des économies d'échelle (par exemple, des réductions de prix) si l'on connaît bien l'étendue des besoins de l'entité adjudicatrice.
- Le rabais peut être plus conséquent si les besoins de l'entité adjudicatrice portent sur une part importante du marché et s'il existe une promesse d'achat (quantités minimales, ou totalité des besoins, c'est-à-dire un accord d'achat exclusif).
- La plus grande transparence possible sur les besoins contribuera également à générer des rabais, et notamment la confirmation des quantités maximales, de la fréquence des commandes, des délais de livraison dans la mesure du possible, et à fournir les meilleures estimations disponibles.
- On a besoin d'une planification efficace et d'informations sûres quant aux besoins de l'entité adjudicatrice dès la première étape (pas de mise en concurrence ultérieure ni de révision de l'offre).
- On peut inclure un catalogue électronique permettant de regrouper des articles apparentés.
- Si un seul fournisseur peut répondre à tous les besoins prévisibles et assurer la sécurité de l'approvisionnement (y compris en cas de hausse de la demande).

---

<sup>94</sup> Pour plus d'informations contextuelles sur la mise en œuvre de la Loi type, voir le Guide pour l'incorporation, consultable à l'adresse [https://uncitral.un.org/fr/texts/procurement/modellaw/public\\_procurement/guide](https://uncitral.un.org/fr/texts/procurement/modellaw/public_procurement/guide).

- Évaluation du risque lié au fait de « mettre tous ses œufs dans le même panier ».
- Le marché doit être stable (c'est-à-dire que ce qu'il offre ne doit pas changer).
- Si le marché évolue, il peut ne plus offrir de bonnes conditions commerciales.
- Une durée appropriée sera essentielle.
- Une position relativement inflexible.
- Sauf s'il s'agit d'un accord d'achat exclusif, l'entité adjudicatrice pourra acheter en dehors de l'accord-cadre si les conditions du marché économique changent.
- Si l'accord n'est pas utilisé comme prévu, cela peut avoir un impact négatif sur la crédibilité de l'entité adjudicatrice et la confiance des fournisseurs dans ladite entité, et donc sur tout achat futur dans le domaine.

#### **Fournisseurs multiples :**

- Ces accords-cadres permettent de déterminer le meilleur fournisseur à la deuxième étape, c'est-à-dire lorsque les besoins de l'entité acheteuse se matérialisent (par une mise en concurrence lors de la deuxième étape ou par l'application des conditions de l'accord-cadre pour identifier le meilleur fournisseur, y compris au moyen du regroupement).
- Le processus de planification doit tenir compte de l'ampleur de la concurrence à la deuxième étape pour les modèles 2 et 3 d'accords-cadres. Pour le modèle 2, plus la concurrence à la deuxième étape est grande, plus le processus sera complexe et long sur le plan administratif, et moins les offres de la première étape présageront du résultat final (et moins la concurrence à la première étape sera bénéfique).
- C'est toujours le cas avec la tarification indicative et l'absence de concurrence lors de la première étape qu'entraîne le modèle 3 d'accord-cadre. Dans tous les cas, une budgétisation efficace peut être plus difficile que dans le modèle 1.
- Pour déterminer le nombre adéquat de fournisseurs à inclure dans un modèle 2 d'accord-cadre afin de garantir une concurrence

effective lors de la deuxième étape, il faut examiner attentivement le marché économique au stade de la planification.

- Plus souples que les accords à fournisseur unique, ces accords-cadres peuvent donc répondre à des besoins moins certains ou à des besoins qui varient ou nécessitent d'être affinés pendant la durée de l'accord, ainsi que de marchés économiques dynamiques, évolutifs ou en développement où il existe une concurrence lors de la deuxième étape.
- Ils offrent des avantages en termes de rapport qualité-prix lorsqu'il existe une concurrence effective à la deuxième étape, mais comme chaque fournisseur est moins certain quant à l'étendue de ses commandes probables, les rabais de prix peuvent être plus faibles que dans le modèle 1.
- Ils garantissent la sécurité des approvisionnements et la diversité des sources d'approvisionnement lorsqu'on doute qu'un seul fournisseur puisse répondre à l'ensemble des besoins de l'entité adjudicatrice.
- Ils permettent une centralisation des achats dans la mesure où les besoins des entités adjudicatrices varient généralement.

### **Combien de fournisseurs doit-il y avoir dans un accord-cadre à fournisseurs multiples ?**

- Dans le cadre du modèle 3 d'accord-cadre, l'entité adjudicatrice ne peut pas limiter le nombre de fournisseurs admis à l'accord-cadre lui-même — tous les fournisseurs qualifiés et répondant aux besoins doivent être admis.
- Concernant le modèle 2 d'accord-cadre, par sa nature, un accord-cadre fermé permet à l'entité adjudicatrice de limiter elle-même le nombre de fournisseurs admis.
- Ainsi, un élément pertinent à prendre en considération pour choisir entre les modèles 2 et 3 est de savoir si un nombre maximum de fournisseurs doit être inclus. Cela peut être approprié dans un marché très compétitif où il y aura jusqu'à des centaines de fournisseurs qualifiés et répondant aux besoins. La prise en compte de tous ou de la plupart de ces fournisseurs n'est pas de nature à améliorer la concurrence dans la pratique (comme l'indique la théorie économique) ; cela entraînerait des lourdeurs administratives et irait sans doute à l'encontre de l'objectif de l'accord. En outre, si chaque fournisseur n'a pas une chance réaliste de gagner un marché,

il se peut que cela ne l'encourage pas à présenter une offre compétitive du point de vue du prix et de la qualité.

- L'entité adjudicatrice doit également voir s'il y a lieu de fixer un nombre minimum de fournisseurs en fonction de ses besoins et du marché visé. Un minimum pourrait être nécessaire pour garantir la sécurité des approvisionnements dans le contexte de ce marché ; pour assurer une concurrence effective lors de la deuxième étape (compte tenu des risques de collusion, de l'expérience des procédures de demande de prix et de la possibilité qu'un ou plusieurs fournisseurs quittent les marchés publics ou le marché dans son ensemble).
- S'il faut un appliquer un maximum ou un minimum, il doit être inclus dans le dossier d'appel d'offres (et dans le registre de la procédure). Lorsqu'il y a un maximum, le dossier d'appel d'offres doit comprendre des critères et des procédures permettant d'identifier les « meilleurs » fournisseurs. Bien que le fait d'avoir un simple chiffre pour le maximum paraisse simple, l'entité adjudicatrice peut avoir du mal à distinguer les fournisseurs et risque d'être contestée par ceux qui se trouvent juste en dessous du seuil, et donc une plage allant de x à y pourrait être utile. Lorsqu'il doit y avoir un minimum, qui peut aussi être déterminé par un nombre défini ou une approche plus souple, l'entité adjudicatrice doit inclure dans le dossier d'appel d'offres ce qui se passera si le nombre de fournisseurs qualifiés et répondant aux besoins est insuffisant lors de la première étape.

## 2. Existe-t-il des situations où seuls certains fournisseurs parties à l'accord-cadre peuvent être invités à concourir pour une commande lors de la deuxième étape ?

Cette question intéresse les modèles 2 et 3 d'accord-cadre, car il existe une deuxième étape concurrentielle :

- Lors de la deuxième étape, dans les deux modèles, en règle générale, l'entité adjudicatrice doit inviter tous les fournisseurs qui sont parties à l'accord-cadre à participer à la mini-compétition.
- Toutefois, si tous les fournisseurs ne sont pas « capables de répondre aux besoins » de l'entité adjudicatrice lors de la deuxième étape, elle peut inviter uniquement ceux qui en sont « capables ».
- Les éléments pertinents permettant de savoir si les fournisseurs sont capables portent notamment sur les quantités (il est possible que certains fournisseurs aient indiqué une commande maximale) ; certains peuvent ne pas être en mesure de satisfaire certaines

commandes regroupées ou combinées ; les lieux de livraison peuvent exclure certains fournisseurs. Toutes les exclusions doivent être objectivement justifiées et consignées dans le registre de la procédure.

- Les fournisseurs ayant le droit de participer s'ils en sont capables, les responsables des acquisitions ne doivent pas exclure les fournisseurs marginaux — sinon, la décision pourrait être contestée, ce qui retarderait l'ensemble du processus.

### 3. Une autre entité acheteuse peut-elle utiliser un accord-cadre que nous avons mis en place ?

- Pour répondre aux exigences de transparence, le dossier d'appel d'offres doit indiquer les entités acheteuses en mesure d'utiliser l'accord-cadre (et la loi doit prescrire une telle mesure). Les « nouveaux participants » (en termes d'entités acheteuses) ne seraient donc pas autorisés, et l'appel d'offres ou son équivalent pour tous les modèles d'accords-cadres doit indiquer le nom et l'adresse de l'entité ou des entités acheteuses concernées en cas d'achat centralisé. La raison de principe derrière cette position relativement inflexible est de fournir une garantie appropriée aux fournisseurs (avec les avantages mentionnés plus haut), en rappelant que différentes entités acheteuses peuvent être considérées différemment en termes de fiabilité et de crédibilité par les fournisseurs, qui peuvent ainsi offrir des prix différents. L'expérience montre que lorsqu'il existe de telles différences, les prix tendent à refléter la moyenne, voire le niveau le moins fiable et le moins crédible, un point à prendre en compte lors de la mise en place d'accords d'achats centralisés.

### 4. Un accord-cadre doit-il porter sur un petit nombre de fournitures apparentées ? Quelle doit être la portée de la description lors de la première étape ?

- Il s'agit d'une question essentielle en matière de conception et qui fait le lien entre le type de marché économique, les besoins et le modèle d'accord-cadre.
- La loi devrait prévoir qu'aucune modification importante ne peut être apportée à la description de l'objet de l'appel d'offres pendant la durée de l'accord-cadre, afin de garantir que les conditions initiales de l'appel d'offres restent pertinentes pour assurer une concurrence et une transparence effectives.
- Les fournitures sans rapport entre elles ne peuvent être combinées que si cela a un sens.

- Les spécifications techniques détaillées sont rigides et peuvent limiter l'utilité de l'accord-cadre, de sorte que les descriptions fonctionnelles sont généralement préférables. Elles contribuent également à compenser la nature statique de l'accord-cadre, en permettant certaines évolutions technologiques (à condition que la description de l'objet dudit accord reste pertinente).
- Dans certains systèmes, comme le système fédéral des États-Unis, les accords-cadres peuvent être conclus pour une catégorie très large d'approvisionnements (par ex., « matériel de TIC et services associés »), ce qui signifie que les offres de la première étape ne présagent pas du résultat final, l'effet qui en résulte étant que toute mise en concurrence significative se situe à la deuxième étape. De ce point de vue, l'analyse coûts-avantages d'une mise en concurrence (plutôt qu'une évaluation de la capacité de réaction et des qualifications) risque d'être négative. En outre, lorsque les besoins sont exprimés de façon assez générale, il peut être peu utile de procéder à une évaluation significative de la réactivité, et éventuellement nécessaire de révérifier de nombreux critères de qualification. Dans ces cas, le modèle 3 serait la seule option adaptée. En outre, l'entité adjudicatrice doit avoir la certitude que l'accord-cadre sera exploité à suffisance — qu'il y aura suffisamment d'achats répétés — pour justifier les frais administratifs liés à la mise en œuvre d'une procédure en deux étapes importantes sur le plan procédural, plutôt que de passer des marchés séquentiels par d'autres méthodes conçues pour les achats de faible valeur (en supposant que ces méthodes soient suffisamment transparentes et concurrentielles).
- Les modèles d'accords-cadres décrits dans le présent chapitre impliquent généralement des gammes plus réduites de fournitures et services, ce qui augmente la probabilité d'achats répétés, réduit le champ des fournisseurs qualifiés et réactifs et permet une planification et une budgétisation plus efficaces.
- D'une façon générale, plus la description des besoins de l'entité adjudicatrice est précise (et moins les besoins et le marché varieront pendant la durée de l'accord-cadre), plus la concurrence lors de la première étape présagera du résultat final, et plus la concurrence à la deuxième étape sera serrée. Une description plus restreinte ou plus précise permet la normalisation. La normalisation complète, ce qui signifie qu'une description précise et technique est disponible et appropriée, indique qu'un modèle 1 d'accord-cadre peut être bénéfique.

- Lorsque les éléments de base sont normalisés, mais que des améliorations sont nécessaires pour répondre aux besoins des entités adjudicatrices individuelles (dans le cas d'achats centralisés) ou lorsque certains aspects des besoins varient (différentes offres groupées, lieux et délais de livraison, par exemple), un accord-cadre suivant le modèle 2 est plus approprié. Plus les aspects de l'acquisition et/ou du marché économique varient, plus il est probable qu'un cadre de modèle 3 avec une description initiale plus générale et de plus grandes possibilités de regroupement soit approprié.
  - Lorsqu'il existe des dispositions relatives aux offres groupées, il peut être indiqué d'autoriser des offres partielles (c'est-à-dire que les fournisseurs peuvent offrir certains éléments), mais cela peut conduire à ce que la mise en concurrence lors de la deuxième étape soit plus complexe à gérer.
  - Le regroupement de produits apparentés et l'affinement des termes à la deuxième étape peuvent être particulièrement utiles pour la planification des approvisionnements d'urgence (voir également les commentaires ci-dessus sur l'association des modèles 1 et 2 d'accords-cadres).
5. Si la règle par défaut est que les prix de la deuxième étape doivent être inférieurs à ceux de la première, comment gérer les marchés fluctuants, par exemple celui des produits de base ?
- Il s'agit d'une règle par défaut, qui vise à protéger l'entité adjudicatrice contre une augmentation des prix et une baisse de la qualité lors la deuxième étape, ce qui compromettrait évidemment le rapport qualité-prix et la sécurité des approvisionnements.
  - Toutefois, elle peut être modifiée au besoin. Lorsque l'objet du marché est soumis à des fluctuations de prix ou de monnaies, ou que la combinaison de prestataires de services est susceptible d'évoluer, il serait contre-productif d'essayer de fixer un prix plafond dès le départ.
  - Les prix ne doivent pas nécessairement être exprimés strictement en valeur monétaire, mais peuvent être fixés à l'aide d'un mécanisme d'ajustement des prix lié à des références de marché (par exemple, le prix quotidien au comptant du pétrole), avec un rabais ou un élément supplémentaire, s'il y a lieu.
  - La volatilité des prix peut donc être traitée dans le modèle 1 d'accord-cadre par un tel mécanisme, ou dans les modèles 2 et 3 par une mise en concurrence à la deuxième étape.

- Le registre de la procédure d'acquisition doit expliquer la nécessité de ne pas utiliser des prix fixes et le mécanisme de substitution choisi, afin de permettre un contrôle effectif.

#### 6. Les critères d'évaluation doivent-ils être les mêmes aux deux étapes ? Peut-on varier les critères d'évaluation lors de la deuxième étape ?

- Comme c'est à la deuxième étape que le marché est attribué, il est essentiel de disposer de critères d'évaluation bien conçus et appliqués de manière appropriée.
- La Loi type exige que l'accord-cadre indique si l'attribution au cours de la deuxième étape se fera en faveur de l'offre la plus basse ou la plus avantageuse, et tous les critères d'évaluation.
- L'attribution à cette étape aura normalement, mais pas nécessairement, le même fondement qu'à la première ; par exemple, l'entité adjudicatrice peut décider que les fournisseurs les plus avantageux doivent être sélectionnés lors de la première étape, mais qu'à la deuxième, l'offre recevable au plus bas prix se verra attribuer le marché. Dans ce contexte, les « meilleurs » fournisseurs sont tous censés proposer des offres de qualité adéquate.
- Si les critères d'évaluation de la première étape limitent la flexibilité à la deuxième, un appel à la concurrence à la deuxième étape peut ne pas être efficace dans la pratique (et un modèle 1 d'accord-cadre peut constituer la meilleure solution).
- D'autre part, l'utilisation de critères d'évaluation vagues ou généraux lors de la première étape peut entraîner le risque de manipulation des poids relatifs ou du processus pour favoriser un ou plusieurs fournisseurs particuliers lors de la deuxième étape, et l'utilisation de critères sans rapport ou très divergents à chaque étape n'a guère de sens sur le plan commercial.
- Il est donc nécessaire de trouver un équilibre, et il est recommandé que la loi ou les règles d'application exigent que les critères d'évaluation de la deuxième étape soient divulgués lors de la première, avec une flexibilité limitée pour ce qui est de modifier ou préciser les critères d'évaluation entre la première étape et la deuxième.
- Plus précisément, les règles devraient permettre de faire varier les pondérations relatives des critères d'évaluation lors de la deuxième étape à l'intérieur d'une fourchette ou d'une matrice préétablie définie dans l'accord-cadre et le dossier d'appel d'offres — ce qui préserve la transparence tout en permettant une certaine souplesse.

- Cette approche tient également compte du fait que plusieurs acheteurs et/ou une centrale d'achat peuvent mettre en place et/ou utiliser un accord-cadre, avec des pondérations relatives différentes pour répondre à leurs critères d'évaluation propres.
- Elle prend également en compte des accords de plus longue durée.

#### 7. **Pouvons-nous utiliser une méthode de rotation pour les bons de commande afin de maintenir l'intérêt des fournisseurs ?**

- Selon la plupart des régimes juridiques, une commande publique (deuxième étape d'un accord-cadre ou plus généralement) ne peut être attribuée qu'au fournisseur techniquement acceptable au prix le plus bas ou au fournisseur dont l'offre est la plus avantageuse, compte tenu des critères d'évaluation du prix et des autres critères.
- Les critères d'évaluation hors prix énumérés concernent les caractéristiques des fournitures ou des services, la qualité du personnel dans certaines méthodes de passation de marchés et des critères socioéconomiques (y compris les marges de préférence). La plupart des systèmes limitent les critères d'évaluation autres que le prix, soit en exigeant qu'ils soient liés à l'objet du marché, soit par le biais d'une liste d'éléments autorisés, ce qui ne permettra probablement pas que la rotation des fournisseurs retenus soit un critère d'évaluation « normal ».
- Un moyen permettant d'autoriser la rotation comme critère d'évaluation consiste à prendre une mesure exceptionnelle qui nécessite une disposition légale. Pour y parvenir, on pourrait autoriser des critères d'évaluation socioéconomiques ou de durabilité afin de garantir une répartition équitable des contrats. Il s'agit également là d'une question complexe qui nécessite une analyse approfondie.
- La fixation d'un montant maximal d'attribution pour les fournisseurs (ce qui veut dire les empêcher de recevoir plus d'une partie des marchés ou des commandes subséquentes) peut également être envisagée dans le cadre des conditions de l'appel d'offres ou de l'accord-cadre<sup>95</sup>, mais cela pose également des défis en termes de garantie d'une concurrence efficace et représente par ailleurs une démarche complexe.

---

<sup>95</sup> Il y a beaucoup de débat sur les avantages et les inconvénients de la « rotation » à la deuxième étape ou sur la possibilité de diviser la valeur globale de la commande par le moyen de l'accord-cadre en parts et de les attribuer selon la logique selon laquelle le lauréat le mieux classé reçoit la plus grande part, le deuxième reçoit la deuxième plus grande part, etc.

8. Si un fournisseur quitte un accord-cadre fermé ou cesse de participer, pouvons-nous le remplacer ?
- Uniquement dans le cas du modèle 3 d'accord-cadre (ouvert), ce qui souligne l'importance d'évaluer la nécessité d'un nombre minimum et maximum de fournisseurs possibles au stade de la planification dans d'autres modèles.
9. Comment gérer les risques de corruption et de collusion dans un accord-cadre fermé ?
- Les outils classiques de prévention de la fraude et de la corruption dans les marchés publics, à savoir bonne planification, transparence, contrôle, renforcement des capacités sur le plan préventif et sanctions appropriées sur le plan répressif, sont, bien entendu, très utiles.
  - La taille des accords-cadres suscite d'importants intérêts et crée de plus grandes tentations.
  - Du point de vue de la planification, le fait d'éviter des conditions de qualification excessives ou des spécifications restrictives qui limitent l'accès à l'accord-cadre peut favoriser la collusion, surtout dans le contexte d'accords-cadres fermés.
  - Des risques plus importants se situent à la deuxième étape du modèle 2 d'accord-cadre, qui crée en fait un marché oligopolistique où les intervenants se connaissent et peuvent donc se communiquer les prix — la collusion est donc relativement facile à mettre en place et à maintenir par rapport à d'autres outils de passation de marchés.
  - La prévisibilité de la demande et l'absence de substituts peuvent faciliter la collusion.
  - En termes de stratégies d'atténuation, l'analyse qui précède sur la garantie d'une participation suffisante à l'accord-cadre est importante dans ce contexte, tout comme le suivi des résultats (une participation réduite à la mini-concurrence et des écarts inhabituels entre les offres étant probablement des indices de collusion), et une gestion peu rigoureuse du marché peut entraîner une exécution non-conforme.
  - Comme partout ailleurs, la transparence est un outil important et, cela étant, la conception et la planification des accords-cadres doivent définir et rendre ensuite publiques des spécifications fonctionnelles et des critères d'évaluation clairs afin d'éviter une fausse conception du mécanisme d'accords-cadres dans l'esprit du public.

- L'utilisation de l'offre la plus avantageuse comme base d'évaluation peut réduire la prévisibilité de la concurrence à la deuxième étape (mais peut se refléter dans les prix finaux).
- La coordination avec les autorités chargées de la concurrence, les agences de soutien aux entreprises et les associations d'entreprises peut contribuer à l'élaboration de stratégies de lutte appropriées.

#### 10. Quelle devrait être la durée d'un accord-cadre ?

- La Directive européenne relative à la passation de marchés publics limite la durée légale des accords-cadres à un maximum de quatre ans. La Loi type de la CNUDCI prévoit une durée maximale légale pour les accords-cadres fermés (modèles 1 et 2), que le Guide pour l'incorporation situe entre trois et cinq ans (une durée suffisamment longue pour couvrir les coûts de mise en place de la procédure et permettre aux avantages qu'elle présente de se réaliser).
- Il n'est pas nécessaire de fixer une durée maximale légale pour les accords-cadres ouverts, car leur nature ouverte permet l'arrivée de nouveaux participants et une concurrence renouvelée ; mais ils devraient être conclus pour une durée fixe, à la fois pour des raisons de transparence et pour permettre une concurrence totale sur le marché de façon périodique.
- Les procédures financières et budgétaires d'un pays peuvent interdire la mise en place d'accords-cadres qui s'étendent sur une période financière ou budgétaire.
- Il s'agit d'un maximum, qui ne doit pas être confondu avec une durée appropriée.
- Il n'y a pas de « bonne » durée appropriée de pertinence générale — la règle générale est qu'elle ne doit pas dépasser la période pendant laquelle on peut s'attendre à des évolutions significatives du marché économique.
- La période doit également être évaluée en tenant compte du fait qu'il ne peut y avoir de changement important dans la description de l'objet de l'accord-cadre (comme indiqué dans la FAQ).

#### 11. Peut-on proroger un accord-cadre ?

- La loi ne devrait pas permettre de proroger les accords-cadres conclus ou de déroger à la durée maximale prescrite, afin d'éviter les risques d'abus et de favoritisme.
- On peut souhaiter prévoir des prorogations dans des circonstances exceptionnelles, auquel cas la transparence est essentielle. Des règles et des directives claires seront nécessaires pour garantir que toute

prorogation soit de courte durée et de portée limitée, et qu'elle ne soit possible que si certaines conditions sont remplies. Par exemple, de nouvelles procédures d'acquisition peuvent ne pas être justifiées en cas de catastrophe naturelle ou de restriction des sources d'approvisionnement, lorsque le public peut bénéficier des conditions d'un accord-cadre existant.

- Pour les mêmes raisons, l'attribution d'un bon de commande ou d'un contrat d'approvisionnement long ou important vers la fin de la validité de l'accord-cadre doit être évitée, non seulement en raison du risque d'abus, mais aussi parce que les entités acheteuses peuvent acquérir des articles périmés ou à des prix excessifs.

12. Si le marché économique change pendant la durée de l'accord-cadre, pouvons-nous modifier les spécifications ou remplacer des fournitures par d'autres ?

- Essentiellement, non. Comme indiqué plus haut, la loi devrait interdire toute modification de la description de l'objet du marché, car cela signifierait que l'appel d'offre initial n'est plus correct. De nouveaux fournisseurs pourraient être intéressés, et le principe de traitement équitable veut qu'une nouvelle procédure de passation de marché soit définie lorsque la description est modifiée de la sorte.
- Autoriser des changements importants est également de nature à présenter un risque d'abus.
- Par conséquent, les changements apportés aux critères d'évaluation lors de la deuxième étape (qui sont conçus pour permettre une flexibilité limitée) ne doivent pas modifier implicitement la description globale (par exemple, si l'on renonce effectivement aux caractéristiques qualitatives minimales).
- L'utilisation de descriptions fonctionnelles, comme indiqué précédemment, peut atténuer le manque de souplesse de cette disposition.
- Des descriptions trop générales ou trop vagues visant à éviter cette rigidité peuvent compromettre l'intégrité de la procédure (par ex., elles peuvent permettre à l'accord-cadre d'être utilisé pour des raisons de commodité administrative et non à bon escient).

## Annexe-4. Vérification de la compatibilité juridique et réglementaire des accords-cadres

Bien que certains systèmes aient utilisé certains types d'accords-cadres sans autorisation légale expresse, il existe plusieurs dispositions communes dans les lois relatives aux marchés publics qui ne sont pas compatibles avec les modèles d'accords-cadres visés dans le présent Guide (comme décrit au chapitre 2), et des dispositions supplémentaires pour garantir qu'ils puissent être mise en œuvre efficacement peuvent faire défaut.

Il s'ensuit qu'une « évaluation de la faisabilité de l'accord-cadre » doit être entreprise pour s'assurer que les procédures régissant les accords-cadres peuvent être appliquées efficacement dans le système considéré. Cette section présente cette évaluation, en partant de l'hypothèse que les trois modèles d'accords seront prévus par la législation applicable.

Le point de départ repose sur certaines caractéristiques fondamentales d'une procédure de commande publique traditionnelle, prévues par la législation sur les marchés publics. Compte tenu de la taille d'un accord-cadre, l'analyse se fonde sur un appel d'offres ou un appel à la concurrence ouvert (procédure ouverte selon le vocable européen) et suppose qu'il n'existe aucune restriction d'accès. Ces caractéristiques essentielles tournent autour des exigences de transparence, qui obligent l'entité adjudicatrice à déterminer, avant de lancer la procédure, puis à publier dans les documents d'appel d'offres et/ou d'invitation à soumissionner, les éléments suivants (entre autres exigences de forme classiques, comme la notification de la monnaie à utiliser) :

1. Les critères de qualification et leur mode d'application
2. La description des besoins de l'entité adjudicatrice, y compris les spécifications, les exigences techniques minimales pour que les offres soient jugées recevables, la quantité de biens/services, la date et le lieu de livraison, les conditions du marché dans la mesure où elles sont connues, la manière de présenter le prix, les critères d'évaluation de la conformité.
3. Les critères d'évaluation et la manière dont ils seront appliqués, notamment si le fournisseur retenu doit être sélectionné sur la base de « l'offre (économiquement) la plus avantageuse » ou de « l'offre conforme au plus bas prix ».
4. Les lieu et date limite de soumission des offres.

Les dispositions classiques courantes en matière d'appel d'offres ouvert ou leur équivalent stipulent qu'après avoir examiné et évalué les offres, l'entité adjudicatrice accepte l'offre retenue et que le contrat d'exécution du marché entre en vigueur lorsque la notification d'attribution est envoyée au fournisseur retenu,

généralement après un délai d'attente. Ensuite, un avis d'attribution du marché est émis.

Ces règles et procédures sont difficilement compatibles avec les modèles d'accords-cadres décrits plus haut, car elles ne prévoient pas une procédure à deux étapes. Les questions qui se posent sont notamment les suivantes :

- Les règles couvrent-elles la première et/ou la deuxième étape de la procédure ?
- Doit-on considérer un accord-cadre et/ou un bon de commande ou une attribution lors de la deuxième étape comme un marché public ?
- Comment les dossiers d'appel d'offres peuvent-ils indiquer une quantité fixe pour l'objet du marché et des conditions de livraison précises (quantité(s), date(s), lieu(x)) ? (Il est évident que nombre de ces éléments ne seront pas connus dans le contexte des accords-cadres).
- Les entités adjudicatrices peuvent-elles attribuer un marché à plus d'un fournisseur ? (La définition d'un marché public peut impliquer ou indiquer qu'un seul fournisseur peut se voir attribuer le marché, ce qui exclut de fait les accords-cadres à fournisseurs multiples).
- Peut-il y avoir plus d'un tour d'appel d'offres, ce qui serait nécessaire pour la concurrence à la deuxième étape ? (La référence à un seul délai d'appel d'offres implique un seul tour d'appel d'offres, ce qui exclut la concurrence à la deuxième étape).
- Comment déterminer les prix et le fournisseur retenu lors de la première étape s'il y a mise en concurrence lors de la deuxième ?
- Lorsque le délai d'attente et la notification d'attribution du marché ne sont requis qu'au-delà d'un certain seuil, comment doit-on traiter les quantités ? Doivent-elles être agrégées, ou chaque bon de commande doit-il être compté séparément ?
- Le délai d'attente s'appliquera-t-il à l'une ou l'autre des étapes ou aux deux ? S'il s'applique à chaque commande à la deuxième étape, cela peut compromettre la célérité de la procédure.

Bien que l'on puisse soutenir qu'il est possible que certains modèles d'accords-cadres soient mis en œuvre suivant les procédures traditionnelles, il est plus sûr de prévoir des règles juridiques spécifiques, afin que l'on puisse disposer de réponses claires à ces questions et à d'autres semblables. Ces règles peuvent figurer dans la loi primaire relative aux marchés publics et/ou dans des règles secondaires, des décrets, etc. Une première question qui se pose est de savoir

dans laquelle de ces catégories de règles juridiques faut-il placer les dispositions relatives aux accords-cadres.

La finalité d'une loi primaire sur les marchés publics est de prévoir toutes les *procédures et tous les principes essentiels* à la commande publique dans le pays. Dans le contexte des accords-cadres, les dispositions d'une telle loi doivent permettre l'utilisation de ces accords et définir des règles claires qui garantissent que les procédures soient transparentes, concurrentielles et favorisent l'intégrité du processus (comme doivent le faire tous les systèmes de passation de marchés, conformément aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption). Il est important de ne pas surcharger la loi primaire avec trop de détails : les règles plus détaillées qui peuvent apporter des précisions sur la manière dont la loi de base doit être mise en œuvre dans les faits peuvent être énoncées dans des textes d'application, des règles internes et des orientations, qui peuvent être révisés et mis à jour au fur et à mesure de l'expérience acquise, sans nécessairement passer par le parlement (ce qui est obligatoire pour les amendements aux lois primaires). Étant donné que les procédures d'accords-cadres sont des techniques relativement nouvelles et que nombre des questions qu'elles soulèvent dans la pratique sont plus souvent liées au marché économique qu'au droit, des directives et autres outils de renforcement des capacités seront très importants pour développer de bonnes pratiques. Les directives — telles que les normes ministérielles — ne font pas partie des règles juridiques du système, mais doivent compléter ces règles et expliquer comment les utiliser. Les dossiers types et matériels d'appel d'offres de la Banque mondiale (consultables sur son site web – liens fournis à l'annexe 7) peuvent être utiles à cet égard, les règles qui les sous-tendent étant très similaires à celles de la Directive européenne et de la Loi type de la CNUDCI. Les règles et les procédures définissent ce que les responsables de la commande publique doivent ou peuvent faire ou non, et les conseils, les compétences et l'expérience les aideront à choisir la meilleure option.

## Annexe-5. Études de cas relatives aux accords-cadres

---

L'échec d'un accord-cadre pourrait s'expliquer par plusieurs raisons : par exemple, l'absence d'appropriation au sein de l'organisation qui passe l'accord, ou le fait que les parties prenantes à la commande aient des opinions bien arrêtées sur les fournisseurs qu'elles souhaitent utiliser, pour découvrir ensuite que ces fournisseurs n'ont pas réussi à obtenir un accord-cadre. De même, de nombreux facteurs contribuent à sa réussite.

Quelques petites études de cas ont été évoquées dans cette section pour illustrer les succès et les échecs de certains accords-cadres au Royaume-Uni et en Ukraine.

### **Accords-cadres du *Southern Universities Procurement Consortium (SUPC)*, Royaume-Uni**

Le SUPC met en place quinze grands accords-cadres qui sont à la disposition de tous les établissements d'enseignement supérieur du sud de l'Angleterre et aussi d'autres groupes d'achat universitaires dans tout le pays grâce à des accords de réciprocité. Le SUPC estime que quatorze de ces quinze accords-cadres sont très performants.

L'accord-cadre jugé infructueux concerne les services de conseil et d'élimination de l'amiante. L'une des principales raisons pour lesquelles cet accord n'a pas été un succès est qu'il existe de nombreux autres accords-cadres pour des services identiques ou similaires que les organisations membres du consortium peuvent utiliser. Les effets de ce mécanisme sont de deux ordres. Premièrement, les institutions acheteuses peuvent comparer les différentes options contractuelles pour trouver celle qui fait intervenir leurs fournisseurs préférés, qui offre des conditions préférentielles pour l'acheteur ou qui est plus adaptée à leurs méthodes de travail. Deuxièmement, étant donné que les accords-cadres pour ces services sont très courants, les fournisseurs ne les considèrent pas comme une voie d'accès au marché intéressante et peuvent ne pas offrir leurs meilleures conditions ou refuser carrément d'y participer.

L'un des accords les plus réussis du SUPC concerne les livres et les périodiques. Cet accord est le seul cadre disponible pour les membres du consortium pour ces produits, ce qui signifie que les fournisseurs sont déterminés à obtenir l'accord-cadre, car il s'agit de la seule voie d'accès au marché, et que tous les membres des consortiums utilisent l'accord.

La principale différence entre ces deux accords-cadres réside dans le niveau d'engagement des membres du consortium lors de la phase de mise en place. Dans l'exemple des services de conseil et d'élimination de l'amiante, l'accord a été initialement sollicité par une seule institution. Il a été commandé sans le niveau de recherche approprié pour savoir s'il serait utilisé de façon plus généralisée dans le groupe. En revanche, l'accord sur les livres et les périodiques a été conçu

spécifiquement pour combler une lacune notable et avec la participation très active de l'ensemble du secteur des bibliothèques. Les institutions se sont donc senties concernées par l'accord-cadre et se sont intéressées de plus près à la gestion des fournisseurs tout au long de sa durée de vie. Ce sentiment d'appropriation fait défaut dans l'accord sur les services de conseil et d'élimination de l'amiante, car une fois l'appel d'offres lancé, il a été entièrement géré par les acheteurs du SUPC, avec une participation bien moindre des parties prenantes au processus.

Il est évident que l'évaluation d'un accord-cadre réussi par rapport à un accord-cadre infructueux dépend beaucoup de la façon dont on mesure le succès. La mesure la plus courante, et celle utilisée dans les exemples cités ci-dessus, est la valeur des dépenses effectuées dans le cadre de l'accord. Toutefois, cette mesure peut être trompeuse. Par exemple, l'accord-cadre du SUPC pour la gestion des voyages a fait l'objet d'un appel d'offres avec des dépenses prévues d'environ 250 millions de livres sterling par an. On s'attendait à ce qu'il soit le premier des accords-cadres SUPC à franchir la barre du milliard de livres sterling pendant sa durée de vie. L'appel d'offres a été conclu en août 2019, juste avant la survenue de la pandémie de COVID-19. La pandémie a eu un impact significatif sur l'utilisation de cet accord-cadre pour de nombreuses raisons, notamment l'interdiction de voyager depuis et vers plusieurs pays au cours de l'année dernière et la perturbation générale du marché du transport aérien. Par conséquent, les dépenses au titre de cet accord n'ont pas atteint les prévisions et sont plus proches de 15 millions de livres sterling que des 250 millions attendus. Au départ, certains lots ont même fait l'objet d'un chiffre d'affaire négatif en raison du nombre de remboursements qui ont été traités.

Il serait raisonnable de conclure qu'il s'agit d'un accord-cadre infructueux si l'on se contente de considérer la valeur des dépenses. Toutefois, le SUPC estime qu'il s'agit d'un accord très réussi, tant du point de vue des fournisseurs que des donneurs d'ordre. Les fournisseurs de cet accord-cadre traversent l'une des pires périodes que leurs entreprises aient jamais connues. Ils sont donc enthousiastes à l'idée d'avoir des commandes dans le cadre de cet accord et comprennent les circonstances atténuantes qui ont entouré son utilisation au cours de l'année écoulée. Pour les utilisateurs des services, c'est la nature des solutions offertes et le soutien supplémentaire apporté actuellement par les fournisseurs dans le cadre de cet accord qui permet d'optimiser les ressources. Bon nombre d'universitaires qui font appel aux services de cet accord se rendent dans des zones de conflit, des camps humanitaires ou des collectivités éloignées. Il s'agit de services qui vont au-delà des services de base d'une agence de voyage, tels que les applications de suivi des voyageurs, les tarifs académiques spécialement négociés et les franchises de bagages supplémentaires pour les équipements spécialisés, qui font de cet accord un succès et une valeur sûre.

## Accords-cadres de la Poste ukrainienne

À partir de 2019, la Poste ukrainienne est devenue le tout premier organisme à connaître le plus grand succès avec des accords-cadres pour l'achat de carburant (diésel, essence), de gaz, d'électricité, de papier, de services d'assurance, etc. Les accords-cadres pour l'achat de carburant, de gaz et d'électricité constituent des succès remarquables.

Les prix des carburants en Ukraine sont très instables et peuvent changer même entre l'évaluation/l'attribution et la conclusion du contrat. Par conséquent, les accords-cadres faisant intervenir plusieurs fournisseurs pendant une période de deux ou trois ans avec un mécanisme d'ajustement des prix bien défini sont la meilleure solution pour réagir immédiatement aux fluctuations de prix, avec l'accord de tous les principaux acteurs du marché pour une mini-concurrence rapide. La Poste ukrainienne (qui utilise environ 2500 véhicules qui ont besoin de carburant) organise une mini-compétition au sein de l'accord-cadre pour la fourniture de carburant tous les 10 jours et passe un contrat dans les un à deux jours qui suivent.

En ce qui concerne l'électricité et le gaz pour le chauffage (ces marchés ont été libéralisés en Ukraine en 2019), qui ne sont pas des marchés très fluctuants et sont partiellement basés sur les tarifs et la réglementation des licences, les accords-cadres sont appliqués différemment – toujours un accord avec plusieurs fournisseurs, mais d'une durée de quatre ans (maximum autorisé) et une mini-compétition par an (ou plus tôt si le fournisseur actuel ne peut pas remplir les obligations du contrat). L'objectif est donc de trouver quelques fournisseurs fiables pour assurer un approvisionnement ininterrompu de ces produits importants pour 12 000 bureaux de poste dans tout le pays.

Les principaux facteurs de réussite sont les suivants :

- Demande d'énormes volumes par la Poste ukrainienne qui rend ses accords-cadres très attractifs pour les acteurs du marché les plus importants et les plus fiables, ce qui les encourage à proposer de bonnes conditions concurrentielles ;
- Interface électronique des accords-cadres et procédure pratiques mises en œuvre dans le système national de passation de marchés en ligne PROZORRO ;
- Gestion compétente et centralisée de l'accord-cadre par le département des approvisionnements de la direction générale de la Poste ukrainienne.

## **Accords-cadres de la municipalité de la ville d'Odessa (département de l'Education), Ukraine**

À la fin de l'automne 2019, la municipalité d'Odessa a publié plus de 70 appels d'offres ouverts pour la mise en place d'accords-cadres d'une durée de quatre ans pour différents produits alimentaires destinés aux écoles et aux jardins d'enfants de la ville, d'une valeur estimée à environ 40 millions de dollars. Bien que le marché des produits alimentaires soit très concurrentiel en Ukraine, dans ces cas particuliers, les conditions d'appel d'offres semblent favoriser certaines entreprises, ce qui limite la concurrence et l'obtention de meilleurs prix. Les activistes de la société civile ont pu découvrir que toutes ces entreprises étaient étroitement liées les unes aux autres, qu'elles avaient des comptes dans la même banque, des bureaux dans le même bâtiment, qu'elles louaient des camions les unes aux autres, etc. Tous ces signes de collusion possible ont été rendus publics et transmis pour enquête à l'organisme ukrainien chargé de la concurrence. En raison de cette pression (la société civile joue un rôle efficace et influent de surveillance et de gendarme en Ukraine), à laquelle s'ajoute la grande attention des organismes de contrôle et d'application de la loi, la municipalité d'Odessa a finalement résilié tous ces appels d'offres.

Dans ce cas, les facteurs d'échec possibles ce sont les suivants :

- Conditions d'appel d'offres restrictives limitant la concurrence ;
- Mauvaise stratégie d'acquisition. Par exemple, 70 accords-cadres d'une valeur cumulée de 40 millions de dollars semblent trop importants, ce qui décourage le marché et complique le processus de passation de marchés et la gestion des contrats.

Il existe des cas similaires dans d'autres pays, où les accords-cadres ont été résiliés en raison de problèmes observés dans le processus de passation de marchés, y compris par des tribunaux<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-383-9356?\\_lrTS=20200901204509092&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-383-9356?_lrTS=20200901204509092&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

## Annexe-6. Les accords-cadres dans l'AMP de l'OMC

L'Accord sur les marchés publics (AMP) est un accord plurilatéral dans le cadre de l'OMC, ce qui signifie que tous les Membres de l'OMC n'en sont pas partenaires. L'Accord compte actuellement 21 Parties comprenant 48 Membres de l'OMC. Trente-cinq autres Membres/observateurs de l'OMC participent au Comité des marchés publics en qualité d'observateur, dont 11 ont entamé leur processus d'accession à l'Accord. L'AMP vise à assurer l'équité, la transparence et la non-discrimination des conditions de concurrence pour l'achat de marchandises, de services et de services de construction par les entités publiques couvertes par l'Accord. Ses principes se retrouvent dans les principaux éléments du texte de l'Accord qui suivent :

- Traitement national et non-discrimination — pour les marchés couverts par l'Accord
- Normes minimales relatives aux procédures nationales de passation des marchés — ces dispositions codifient des pratiques exemplaires reconnues à l'échelle internationale dans le domaine de la passation des marchés
- Transparence des informations relatives à la passation des marchés.

Seules sont couvertes par l'Accord les activités de passation de marchés menées par des entités parties à l'Accord qui achètent des marchandises, services ou services de construction visés d'une valeur supérieure à des valeurs de seuil spécifiques.

### **Applications potentielles de l'AMP aux accords-cadres**

Les accords-cadres sont utilisés par bon nombre de parties à l'AMP, ainsi que dans beaucoup d'autres pays développés et pays en développement : ils couvrent en fait une part substantielle des activités de la commande publique dans de nombreux pays. S'ils peuvent générer d'importants gains d'efficacité pour les transactions ainsi que d'autres avantages, les accords-cadres peuvent aussi poser des problèmes considérables du point de vue de la concurrence, de la responsabilité et — ce qui est particulièrement pertinent dans le contexte de l'AMP — de la non-discrimination des procédures de passation des marchés. Certains domaines d'intérêt potentiel sont indiqués ci-dessous :

Disposition de l'AMP	Pratique au titre d'un accord-cadre	Questions éventuelles
<p><b>Article II Portée et champ d'application</b></p> <p><b>Évaluation</b></p> <p>6. Lorsqu'elle estimera la valeur d'un marché dans le but de déterminer s'il s'agit d'un marché couvert, une entité contractante :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ne fractionnera pas un marché en marchés distincts ni ne choisira ou utilisera une méthode d'évaluation particulière pour estimer la valeur d'un marché dans l'intention de l'exclure en totalité ou en partie de l'application du présent accord ; et</li> <li>b) inclura la valeur totale maximale estimée du marché sur toute sa durée, qu'il soit adjugé à un ou à plusieurs fournisseurs en tenant compte de toutes les formes de rémunération, y compris : <ul style="list-style-type: none"> <li>i) les primes, rétributions, commissions et intérêts ; et</li> <li>ii) dans les cas où le marché prévoira la possibilité d'options, la valeur totale de ces options.</li> </ul> </li> </ul> <p>7. Dans les cas où l'objet d'une passation de marché sera tel que plus d'un contrat doit être conclu ou que des contrats doivent être adjugés par lots séparés (ci-après dénommés les « contrats successifs »), la base du calcul de la valeur totale maximale estimée sera la suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la valeur des contrats successifs pour le même type de marchandise ou de service qui ont été adjugés au cours des 12 mois précédents ou de l'exercice précédent de l'entité contractante, corrigée, si possible, pour tenir compte des modifications en quantité ou en valeur de la marchandise ou du service faisant l'objet du marché anticipées pour les 12 mois suivants ; ou</li> <li>b) la valeur estimée des contrats successifs pour le même type de marchandise ou de service qui seront adjugés au cours des 12 mois suivant l'adjudication initiale du marché ou de l'exercice de l'entité contractante.</li> </ul>	<p>Les accords-cadres désignent une passation de marchés en deux étapes. À la première étape, seul le besoin estimé est communiqué, lequel n'est pas contraignant pour l'Acheteur ou le Fournisseur. À la seconde étape, des bons de commande (uniques ou multiples) sont émis. Il peut y avoir un ou plusieurs Fournisseurs.</p> <p>Il est tout à fait possible que l'accord-cadre soit destiné à « x » entités adjudicatrices, mais finisse par couvrir « x+y » entités.</p>	<p>Les paragraphes 6 et 7 s'appliqueront-ils à la valeur estimée d'un accord-cadre ? OU aux bons de commande émis en vertu de l'accord-cadre ?</p> <p>Imaginons un scénario dans lequel la valeur estimée d'un marché est inférieure au seuil applicable pour les marchés couverts par l'AMP. Cela dit, en raison d'utilisateurs additionnels, la valeur effective des bons de commande peut dépasser le seuil des marchés couverts. Comment procéder dans un tel cas ?</p>

Disposition de l'AMP	Pratique au titre d'un accord-cadre	Questions éventuelles
<p><b>Article IV Principes généraux</b></p> <p><b>Passation des marchés</b></p> <p>4. Une entité contractante procédera à la passation de marchés couverts d'une manière transparente et impartiale qui : a) est compatible avec le présent accord, au moyen de méthodes telles que l'appel d'offres ouvert, l'appel d'offres sélectif et l'appel d'offres limité.</p>	<p>Bien que cette pratique soit déconseillée dans la quasi-totalité des pays, il est possible que l'accord-cadre soit négocié par une seule entité (particulièrement dans des situations d'urgence).</p>	<p>L'AMP laisse-t-il une marge pour appliquer d'autres méthodes que l'appel d'offres ouvert, l'appel d'offres sélectif et l'appel d'offres restreint ? Que signifie « telles que » dans ce paragraphe ?</p>
<p><b>Article VIII : Conditions de participation</b></p> <p>1. Une entité contractante limitera les conditions de participation à un marché à celles qui sont indispensables pour s'assurer qu'un fournisseur a les capacités juridiques et financières et les compétences commerciales et techniques pour se charger du marché en question.</p>	<p>L'accord-cadre « fermé » ne permet pas la participation d'autres fournisseurs pendant la durée de validité de l'accord (bien que cette information soit diffusée au moment d'établir l'accord).</p>	<p>L'accord-cadre fermé est-il conforme à cette exigence de l'AMP ?</p>
<p><b>Article XV : Traitement des soumissions et adjudication des marchés</b></p> <p><b>Traitement des soumissions</b></p> <p>1. Une entité contractante recevra, ouvrira et traitera toutes les soumissions selon des procédures qui garantissent l'équité et l'impartialité du processus de passation des marchés, ainsi que la confidentialité des soumissions.</p>	<p>Certains accords-cadres exigent que le fournisseur accepte de ne pas offrir à des tiers de meilleures conditions ou de meilleurs prix que ce qui a été convenu avec l'Acheteur dans le cadre du marché. Par exemple, la <b>clause dite de rabais</b> qui pourrait être décrite en termes généraux comme une assurance juridiquement applicable à l'acheteur afin que celui-ci ne paye pas plus que le prix auquel le même vendeur a vendu ou serait en train de vendre un produit similaire à un autre acheteur de l'administration sous un contrat distinct.</p>	<p>Ces pratiques satisfont-elles aux critères « d'équité » en vertu de l'AMP ?</p>

Disposition de l'AMP	Pratique au titre d'un accord-cadre	Questions éventuelles
<p><b>Article XV : Traitement des soumissions et attribution des marchés</b></p> <p><b>Attribution des marchés</b></p> <p>5. À moins qu'elle détermine qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'attribuer un marché, l'entité contractante attribuera le marché au fournisseur dont elle aura déterminé qu'il est capable de satisfaire aux modalités du marché et qui, uniquement sur la base des critères d'évaluation spécifiés dans les avis d'appel d'offres et dans la documentation relative à l'appel d'offres, aura présenté : a) la soumission la plus avantageuse ; ou b) dans les cas où le prix sera le seul critère, le prix le plus bas.</p>	<p>Certains accords-cadres peuvent suivre une méthode différente d'attribution de marchés, par exemple pour des raisons de sécurité des approvisionnements, afin de passer des commandes selon un système de rotation.</p>	<p>Étant donné que l'AMP exige que le marché soit attribué sur la base de la soumission la plus avantageuse ou du prix le plus bas, ces pratiques sont-elles acceptables pour les marchés couverts par l'AMP ?</p>

Il peut être utile pour les parties à l'AMP de délibérer sur les questions ci-dessus aux fins de l'utilisation d'accords-cadres. À cet égard, elles peuvent aussi consulter le Secrétariat de l'OMC, au besoin.

## Annexe-7. Ressources utiles

Publication	Auteur	Lien/Editeur
Are IDIQs inefficient? Sharing lessons with European framework contracting	Yukins, C	Public Contract Law Journal (2007-2008) <a href="https://www.istor.org/stable/25755467">https://www.istor.org/stable/25755467</a>
Assessing the Significance and Efficiency of Framework Agreement: In Case of Ethiopian Federal Public Organisation	Kumala Tolessa, Department of Logistics and Supply Chain Management, Faculty of Business and Economics, Bule Hora University, Ethiopia	<a href="http://www.publishingindia.com/GetBrochure.aspx?query=UERGQnJvY2h1cmVzfC8zNjEzLnBkZnwwMzYxMy5wZGY=">http://www.publishingindia.com/GetBrochure.aspx?query=UERGQnJvY2h1cmVzfC8zNjEzLnBkZnwwMzYxMy5wZGY=</a>
Framework Agreement sample	Crown Commercial Service (CCS), UK	<a href="https://assets.crowncommercial.gov.uk/wp-content/uploads/RM3802%20Framework%20Agreement%20with%20proposed%20amendments_v1.docx">https://assets.crowncommercial.gov.uk/wp-content/uploads/RM3802%20Framework%20Agreement%20with%20proposed%20amendments_v1.docx</a>
Framework Agreements and Repeated Purchases: The Basic Economics and A Case Study on the Acquisition of IT Services	Consip S.P.A.	<a href="https://www.consip.it/sites/consip.it/files/5789IV_2010_web_comp.pdf">https://www.consip.it/sites/consip.it/files/5789IV_2010_web_comp.pdf</a>
Framework Arrangements	CIPS, UK	<a href="https://www.cips.org/documents/resources/knowledge%20summary/framework%20arrangements.pdf">https://www.cips.org/documents/resources/knowledge%20summary/framework%20arrangements.pdf</a>
GAO Report on IDIQ Contracts	United States Government Accountability Office (GAO)	<a href="https://www.gao.gov/assets/690/684079.pdf">https://www.gao.gov/assets/690/684079.pdf</a>
GSA's Commercial Marketplaces Initiative: Opening Amazon & Other Private Marketplaces To Direct Purchases By Government Users	Christopher Yukins, Kristen Ittig, Abraham Young and Eric Valle	Thomson Reuters – Briefing Papers, (December 2020), available on the Social Sciences Research Network (SSRN)
Guidance Note on FA for Consulting Services	Asian Development Bank (ADB)	<a href="https://www.adb.org/sites/default/files/framework-agreements-consulting.pdf">https://www.adb.org/sites/default/files/framework-agreements-consulting.pdf</a>
Guidance on Framework Agreements	Crown Commercial Service (CCS), UK	<a href="https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560268/Guidance_on_Frameworks_-_Oct_16.pdf">https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560268/Guidance_on_Frameworks_-_Oct_16.pdf</a>
Guidance on Framework Agreements	The World Bank	<a href="http://pubdocs.worldbank.org/en/965231529950446871/Guidance-Framework-Agreements-June-25th-2018.pdf">http://pubdocs.worldbank.org/en/965231529950446871/Guidance-Framework-Agreements-June-25th-2018.pdf</a>

Publication	Auteur	Lien/Editeur
Improving Procurement Practices in Developing Country Health Programs	Leslie Arney and Prashant Yadav	<a href="https://wdi.umich.edu/wp-content/uploads/WDI-Improving-Procurement-Practice-in-Developing-Country-Health-Programs-Final-Report_2.pdf">https://wdi.umich.edu/wp-content/uploads/WDI-Improving-Procurement-Practice-in-Developing-Country-Health-Programs-Final-Report_2.pdf</a>
Manual Do Sistema De Registro De Preços (Price Registration System Manual)	Government of Brazil	<a href="https://www.bec.sp.gov.br/becsp/asp/Downloads_Editais_minuta.aspx?idManual=5">https://www.bec.sp.gov.br/becsp/asp/Downloads_Editais_minuta.aspx?idManual=5</a>
Manual on Framework Agreements	OECD	<a href="https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf">https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf</a>
More Effective Federal Procurement Response to Disasters: Maximizing the Extraordinary Flexibilities of IDIQ Contracting	Kevin Wilkinson	Air Force L. Rev. 231 (2007), <a href="https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/airfor59&amp;i=233">https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/airfor59&amp;i=233</a>
Pooled Procurement in Brazil: Theory and Evidence from the Brazilian system of Price Registration	Klenio Barbosa	<a href="http://www.ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC5/Part2/PAPER2-19.pdf">http://www.ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC5/Part2/PAPER2-19.pdf</a>
Public Procurement and Framework agreements: the application of competition law to contracting authorities in a procurement context	Balshøj, Dorthe K	Djoef Publishing (2018)
Request for Bids - Goods - Framework Agreement (1 envelope process)	The World Bank	<a href="http://pubdocs.worldbank.org/en/379561515790710017/SPD-RequestForBids-Goods-Framework-Agreement-Jan-2018.docx">http://pubdocs.worldbank.org/en/379561515790710017/SPD-RequestForBids-Goods-Framework-Agreement-Jan-2018.docx</a>
Request for Offers for Framework Agreements, Procurement of Goods under COVID-19 Emergency Response Operations	The World Bank	<a href="http://pubdocs.worldbank.org/en/760171591650945760/COVID19-emergency-response-StreamlinedProcurement-GOODS-FrameworkAgreement.docx">http://pubdocs.worldbank.org/en/760171591650945760/COVID19-emergency-response-StreamlinedProcurement-GOODS-FrameworkAgreement.docx</a>
Sample Bidding Document for Price Registration System	Municipality of Sítio D'Abadia, Brazil	<a href="http://www.sitiodabadia.go.gov.br/arquivos/pdf/1590063731Edital%20e%20anexos.pdf">http://www.sitiodabadia.go.gov.br/arquivos/pdf/1590063731Edital%20e%20anexos.pdf</a>
SRP – Sistema De registro De preços (price registration system)	Government of Brazil	<a href="https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/fornecedores/midia/sistema-de-registro-de-preos-srp.pdf">https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/fornecedores/midia/sistema-de-registro-de-preos-srp.pdf</a>
Standard Bidding Documents for FA	The FDRE Public Procurement & Property Administration Agency (Ethiopia)	Goods ( <a href="http://www.ppa.gov.et/index.php?option=com_joomdoc&amp;task=document.download&amp;path=documents%5Cprocurement%5Csbdb%5CSBD-Goods-FA-FFinal.doc">http://www.ppa.gov.et/index.php?option=com_joomdoc&amp;task=document.download&amp;path=documents%5Cprocurement%5Csbdb%5CSBD-Goods-FA-FFinal.doc</a> )  Non-Consultancy Services ( <a href="http://www.ppa.gov.et/index.php?option=com_joomdoc&amp;task=document.download&amp;path=documents%5Cprocurement%5Csbdb%5CSBD+Non-Con-FA-FFinal-B.doc">http://www.ppa.gov.et/index.php?option=com_joomdoc&amp;task=document.download&amp;path=documents%5Cprocurement%5Csbdb%5CSBD+Non-Con-FA-FFinal-B.doc</a> )

Publication	Auteur	Lien/Editeur
The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement	Caroline Nicholas and Gian Luigi Albano	Cambridge University Press (2016)
The U.S. Federal Procurement System: An Introduction	Yukins, Christopher R.	UPPHANDLINGSRÄTTSLIG TIDSKRIFT 69, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2017-75, GWU Legal Studies Research Paper No. 2017-75, Available at <a href="https://ssrn.com/abstract=3063559">https://ssrn.com/abstract=3063559</a> or <a href="http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3063559">http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3063559</a>



**WORLD BANK GROUP**  
Governance

---

The World Bank  
1818 H Street NW  
Washington, DC 20433