



**BILAN DE L'APPLICATION DU  
CODE POLYNESIEN DES  
MARCHES PUBLICS DANS LES  
COMMUNES, LEURS  
GROUPEMENTS ET LEURS  
ETABLISSEMENTS PUBLICS**

-----  
*Avis communal*

**SOMMAIRE**

I) Remarques générales ..... 1  
 I.1) UNE REFORME ATTENDUE DEPUIS LONGTEMPS : ..... 1  
 I.2) DES « IRREGULARITES » SURMONTABLES : ..... 3  
 II) Avis des communes ..... 3  
 II.1) LES AVANTAGES ET DIFFICULTES RELEVES POUR L'APPLICATION DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES DU CODE DES MARCHES PUBLICS : ..... 3  
 II.2) LES AVANTAGES ET DIFFICULTES RELEVES DANS LES CONSEQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DU CODE DES MARCHES PUBLICS : ..... 4  
 III) Propositions et recommandations : ..... 5  
 IV) Conclusions : ..... 10  
 ANNEXE : Composition des groupes de travail ..... 11  
 LIEU / PARTICIPANTS ..... 11  
 ORDRE DU JOUR ..... 11

**I) REMARQUES GENERALES**

**I.1) Une réforme attendue depuis longtemps :**

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les communes, les groupements de communes et les établissements publics administratifs communaux de Polynésie française étaient soumis au code des marchés publics de 1977, modifié en 1980.

Suite aux travaux de conception du projet de loi du pays et de son arrêté d'application menés par le Pays, le monde communal avait formulé plusieurs observations.

Dans leur dernier avis du 8 juin 2017, les collectivités locales avaient notamment ciblé sept recommandations.

Ainsi, le groupe de travail s'est attaché à analyser tout d'abord leur évolution :

RECOMMANDATIONS 2017	REALISATION 2018 ?
<p><b>1 - Plateforme conjointe inter-collectivité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer et mettre en œuvre une plateforme d'assistance et de support inter-collectivités intégrant le Pays, les communes et l'Etat (trésor et CLAP) pour accompagner les communes, le Pays et les entreprises</li> <li>- Mettre à disposition du public les documents et modèles relatifs au nouveau code sur le site internet du Pays (lexpol.pf) ainsi que les annexes, circulaires ou autres modèles de document.</li> </ul>	<p>A ce jour, aucune plateforme de ce type n'existe.</p> <p>Le site lexpof.pf assure désormais cette fonctionnalité.</p>
<p><b>2 - Formation et information générale :</b> Synergie Etat/Pays/Communes dont le CGF pour monter les programmes de formation</p>	<p>Des agents de l'Etat et des communes ont collaboré et aidé le Pays.</p>
<p><b>3 - Formation et information du monde communal :</b> Un grand besoin d'accompagnement parallèle à la mise en place du code. Le CGF doit être associé</p>	<p>Le CGF dispense depuis le 2<sup>e</sup> semestre 2017 des formations de sensibilisation aux nouvelles dispositions du code des marchés publics (initiation, accords-cadres, MAPA, etc).</p>
<p><b>4 - Formation et information auprès des entreprises :</b> Le Pays et la CCISM doivent former les entreprises</p>	<p>La CCISM a proposé des formations à des prix importants. Les entreprises se tournent souvent vers l'UPF, le CGF, les cabinets de formation privé ou directement vers les communes.</p>
<p><b>5 - Circulaire d'application du CMP :</b> Le monde communal demande à être associé à la rédaction de cette circulaire, ainsi que l'Etat.</p>	<p>Le guide d'application du nouveau code des marchés publics a été soumis à l'avis du monde communal et un groupe de travail comprenant des agents de l'Etat a rendu un avis le 17 novembre 2017.</p>
<p><b>6 - Période transitoire :</b> Que deviennent les marchés passés avant le 01/01/18 ? Que peuvent faire les communes avant cette date ? Les communes pourront-elles dénoncer un marché et l'adapter au nouveau code après le 01/01/18 ?</p>	<p>Les dispositions réglementaires du code ont précisé par la suite la situation des marchés en cours après l'application du nouveau code.</p>
<p><b>7 - Dématérialisation :</b> Les élus insistent sur la nécessité d'agir en matière de dématérialisation en PF, notamment pour permettre la publicité des offres de manière dématérialisée par le biais de sites agréés ou d'une plateforme spécifique</p>	<p>Le site « lexpof » permet la publicité des offres. Toutefois la dématérialisation n'est pas totale à ce jour, en comprenant également le « téléversement ». Certaines communes comme Moorea-Maiao ont créé leur propre plateforme pour le dépôt de leurs offres.</p>

## **I.2) Des « irrégularités » surmontables :**

Dans le cadre de son contrôle de légalité des actes, le Haut-commissaire adresse aux communes et à leurs groupements et leurs établissements publics des remarques sur des irrégularités constatées par le biais de « lettres d'observations ». Cela permet *a minima* de conseiller aux collectivités le suivi de mesures de régularisation et de suspendre le délai de recours du déféré préfectoral s'il prend la forme d'un recours gracieux.

Entre 2015 et 2018, les lettres d'observations constatant des irrégularités relatives aux marchés publics communaux ont été principalement adressées aux communes des Iles du vent (69) puis des Marquises (26), des Tuamotu-Gambier (21), des Iles-sous-le-vent (12) et des Australes (5). La part importante des lettres d'observations adressées aux collectivités de l'archipel de la Société correspond au nombre également plus important des marchés qui y sont conclus.

Tous archipels confondus, la moyenne annuelle du nombre de lettres envoyées est d'environ 33.

En 2018, le Haut-commissaire a transmis 36 lettres et près de 80% des observations concernent le non-respect de formalités liées à l'instauration des nouvelles commissions d'appel d'offre (30), les autres irrégularités relevées étant liées à moindre mesure aux cahiers des charges techniques (1), aux modalités d'un accord cadre (1), au non-respect de principe de la commande publique (2) et à des demandes de transmission de pièces annexes (3).

Le groupe de travail constate ainsi que les situations illégales observées sont surmontables et peuvent facilement être régularisées. Ainsi, l'application du nouveau code des marchés publics n'a pas entraîné, dans sa première année, d'irrégularités majeures.

## **II) AVIS DES COMMUNES**

Le SPCPF a sollicité l'avis de toutes les communes, leurs groupements et des établissements publics sur l'application des dispositions du code des marchés publics près d'un an après son entrée en vigueur. Ce travail a pour objectif de dresser un bilan de l'application du nouveau code et de suivre l'évolution de l'assimilation des principes de la commande publique en Polynésie française.

En retour, 24 collectivités ont rendu un avis, dont :

- 19 communes (8 îles du vent, 4 des îles sous-le-vent, 3 des Marquises, 3 Tuamotu-Gambier, 1 Australes)
- 4 groupements intercommunaux
- 1 établissement public administratif

Les avis concernaient autant des dispositions règlementaires et des questions sur des cas concrets dans l'application du nouveau code que les domaines l'entourant (la formation, l'assimilation par les entreprises, etc).

Le groupe de travail a analysé les avis en gardant cette dualité et en les formalisant par les retours ci-dessous.

### **II.1) Les avantages et difficultés relevés pour l'application des dispositions règlementaires du code des marchés publics :**

Avantages :

- Les dispositions du nouveau code ont permis une homogénéisation des règles ;

- Le relèvement des seuils et le recours aux marchés à procédure adaptée (MAPA) constitue une souplesse supplémentaire ;
- Le recours plus important à la publicité et à la mise en concurrence permet un traitement équitable des offres. Cela permet de respecter le principe de transparence ;
- La détermination des seuils hors fret (hors l'île de Tahiti) facilite la gestion des marchés ;
- La possibilité de grouper en un seul marché différents lots attribués à un même fournisseur est appréciable ;

#### Difficultés :

- Le code des marchés publics est entré en vigueur trop rapidement, alors que les agents des collectivités n'étaient pas encore tous sensibilisés et formés aux nouvelles pratiques et procédures spécifiques.
- Le seuil de départ des MAPA fixé à trois millions de francs pacifiques hors taxes est contraignant car il nécessite malgré tout plus de formalismes qu'avant.
- Il n'y a pas de plateforme de dématérialisation permettant le téléversement des offres par les soumissionnaires. Toutefois, d'autres retours émettent un point de vigilance des contraintes logistiques liées au débit et à l'instabilité des connexions internet dans les îles éloignées.
- Le délai minimum de « *stand still* » de 16 jours durant lequel la collectivité ne peut intervenir à partir de la notification du rejet des offres aux candidats non retenus, est contraignant.
- Il n'y a toujours pas de modèles locaux des documents suivants :
  - Le cahier des clauses techniques générales (CCTG)
  - Le cahier des clauses administratives générales - prestations intellectuelles (CCAG PI)
  - Le cahier des clauses administratives générales - Technologies de l'Information et de la Communication (CCAG TIC).

Cette absence entraîne l'utilisation de modèles métropolitains qui sont parfois repris sans être adaptés aux références réglementaires locales, engendrant ainsi des difficultés dans l'exécution des marchés et la relation acheteur public – entreprise.

- Les conditions d'application pratiques de certains dispositifs sont encore méconnues telles que les accords-cadres ou encore la négociation dans les marchés ;
- L'arrêté d'application n'a pas précisé certaines dispositions de la loi du pays concernant par exemple la formalisation de la dépense en cas d'urgence impérieuse, l'attribution des bons de commande en cas de marchés à bons de commande multi-attributaires (solution la plus adaptée pour les marchés de fournitures des communes éloignées), les modalités d'utilisation des variantes, de l'allotissement ou encore des clauses sociales.

### **II.2) Les avantages et difficultés relevés dans les conséquences de la mise en œuvre du code des marchés publics :**

#### Avantages :

- Les dispositions du nouveau code des marchés publics permettent de faire des économies, de rationaliser les achats et d'être source de transparence et de traçabilité.

#### Difficultés :

- Les collectivités n'ont parfois pas les ressources financières nécessaires pour recruter du personnel expert en matière de commande publique ;
- Il existe dans tous les cas un manque de ressources humaines spécialisées au sein des organisations administratives des collectivités ;

- L'absence de formation professionnalisante au niveau local (au second degré et autant dans le privé que dans le public) ne permet pas non plus de répondre à cette demande en recrutant de jeunes diplômés spécialisés ;
- Malgré ce manque d'expertise, les collectivités doivent encore adapter leurs organisations administratives et financières internes ;
- L'évaluation des besoins en prenant en compte la computation des seuils, par « nature homogène de fournitures et services » n'est pas une pratique totalement assimilée, ce qui entraîne des dépenses encore ponctuelles voir « saucissonnées » ;
- Certains logiciels comptables ne sont pas adaptés à la définition des besoins par nature homogène, rajoutant une difficulté supplémentaire dans le suivi de l'exécution du marché et, plus globalement, la mise en œuvre des dispositions du code ;
- Les collectivités constatent également que beaucoup d'entreprises n'ont pas encore assimilé la nouvelle réglementation et ne prennent pas en compte les délais de transport dû à l'éloignement des îles ou refusent même d'assurer la livraison. Ces problématiques sont un point commun aux marchés des denrées alimentaires à destination des services de restauration scolaire situés dans les îles éloignées. Si l'éloignement et le manque de rentabilité entraîné par les petites quantités commandées ne découragent pas les entreprises, la difficile gestion des stocks, notamment pour les produits frais, oblige les communes à recourir à des marchés ponctuels en parallèle pour assurer la continuité du service ;
- Les publications dans le journal officiel ou les journaux agréés sont plus nombreuses et plus longues, en référence aux mentions obligatoires à y inscrire. Les coûts sont désormais plus importants.

### **III) PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS :**

Parmi les avis des collectivités, des propositions étaient expressément formulées. Le groupe de travail les a regroupées et assimilées avec la traduction de certaines difficultés en propositions et recommandations globales dans le tableau ci-dessous.

Les différents impacts ont également été évalués.

		IMPACTS		
		Impact sur l'administration	Impact développement économique	Impact financier
<b>PROPOSITIONS AU PAYS</b>	<b>1 - Préciser certains dispositifs réglementaires : variantes, petits lots (marchés de travaux), marchés réservés, clauses sociales.</b>	Travail de précision et de conception de(s) texte(s)	Offres des entreprises adaptées et participant à leur développement Une meilleure prise en compte des situations des entreprises dans les îles éloignées et du développement de filières professionnelles	Rationalisation des dépenses, qui répondent strictement aux besoins
	<b>2 – Relever le seuil des marchés pouvant être passés sans publicité et sans mise en concurrence</b>	Gestion des marchés facilitée	Petites entreprises et patentés plus sollicités	
	<b>3 - Créer la possibilité de recourir aux MAPA pour les petits lots dans les procédures formalisées de travaux</b>	Gestion des marchés facilitée	Un meilleur accès à la commande publique pour les PME. Les petites entreprises peuvent directement participer aux marchés formalisés et ainsi se développer	
	<b>4 - Elaborer des modèles de CCTG, CCAG PI et CCAG TIC</b>	Sécurité juridique des marchés avec des références adéquates		Eviter des frais engendrés par des retards voire même des recours dans l'exécution des marchés
	<b>5 - Utiliser une plateforme de dématérialisation de dépôt des offres</b>	Facilite la réception.	Dépôts des offres facilités et moins de	Frais induits par l'utilisation d'une plateforme existante

		IMPACTS		
		Impact sur l'administration	Impact développement économique	Impact financier
		Formation nécessaire des agents et des entreprises Attention aux îles éloignées qui n'auraient pas la logistique nécessaire	contraintes administratives Attention à l'accès au numérique des PME	
<b>RECOMMANDATIONS AUX DIFFERENTS ACTEURS DES MARCHES PUBLICS</b> (Pays, communes ou leurs groupements, CGF, Etat, Trésor, entreprises, etc)	<b>6 - Créer un réseau des acheteurs communaux, avec l'Etat</b>	Moyens humains dédiés à la gestion du réseau		Moyens financiers dédiés à la gestion du réseau et aux déplacements des agents
	<b>7 - Créer une structure d'achat en interne et développer une culture « achat public » au sein des collectivités.</b>	Réorganisation interne : - des moyens humains - des procédures		Coût financier lié : - au recrutement ou à de la formation - à la réorganisation des services le cas échéant
	<b>8 - Renforcer les dispositifs de formations pour tous les acteurs :</b>  <b>- Dispenser des formations plus spécifiques sur les nouvelles pratiques (ex : utilisation des variantes, accords-cadres)</b>  <b>- Dispenser des formations sur l'exécution des marchés au plan</b>	Plus d'agents seront mobilisés pour des formations  Les formations seraient dans certains cas plus longues	Développement d'emplois	Coût financier plus important

	IMPACTS		
	Impact sur l'administration	Impact développement économique	Impact financier
<b>budgétaire, avec la participation du Trésor</b> <b>- Faire plus de formations d'initiation ou de consolidation des acquis</b>			
<b>9 - Réfléchir à la centralisation des achats et au regroupement de commandes au niveau communal</b>	Mutualisation des moyens humains	Développement d'emplois	En cas de groupement de commande, gain financier pour les communes du fait du volume d'achat. Mutualisation des moyens financiers Coordination des achats Rationalisation des dépenses
<b>10 - Créer une filière de professionnalisation d'acheteur public</b>	Création de métiers spécifiques dans les collectivités locales	Développement d'emplois	Recrutements ou recours aux prestataires extérieurs plus importants
<b>11 - Rendre la commande publique communale plus attractive</b> <b>- Sensibiliser les entreprises aux conditions d'application du code dans les îles, même éloignées</b> <b>- Prendre des mesures d'incitation en faveur des entreprises dans les archipels éloignés (fiscalité, subventions ?)</b>	- Organisation d'une journée ou session de sensibilisation	Développement des offres et de la commande publique	- Coût de l'opération - Coût des mesures d'incitation



		IMPACTS		
		Impact sur l'administration	Impact développement économique	Impact financier
	- Être rigoureux sur les délais de mandatement	- Suivi comptable renforcé		
	12 - Adapter les logiciels de comptabilité ou veiller à inclure tous les besoins liés à la computation des seuils lors d'un nouvel achat	Formation idoine des agents	Adaptation technique pour répondre à un nouveau besoin	Impact financier différent selon la taille de la commune
	13 – Rendre l'information encore plus accessible - Diversifier les supports de publication officiels - Faciliter les recherches des offres par tous les acteurs : garder le format actuel sur lexpol avec une recherche simplifiée (classification des offres par nature de marché, archipel, etc) ou classer sur un site d'une intercommunalité	- Attention à ne pas diluer non plus l'information  - Paramétrage technique	Rapidité des consultations	- coût moins important des publications par l'effet de concurrence  - coût induits par la modification des paramètres des sites

#### **IV) CONCLUSIONS :**

Dès le départ, la réforme du code des marchés publics a été accueillie très favorablement par les élus et cadres communaux. Il s'agit d'un outil de rationalisation et d'amélioration de l'achat public qui conduit à une responsabilisation des élus et des agents. Depuis, les principes de la commande publique ont été mis en exergue, entraînant ainsi la création d'une politique publique d'achat au sein des collectivités.

Les dispositions de la loi du pays et de son arrêté d'application sont globalement appropriées, en devant toutefois être complétées et précisées pour certains dispositifs et cas particuliers des îles éloignées.

Au-delà de l'application d'un outil règlementaire, repenser l'achat public est une mutation qui nécessite toutefois du temps afin d'être ajustée à toutes les organisations administratives et financières.

La proposition unanime de renforcer la spécialisation des ressources humaines, pilier de la mise en œuvre du nouveau code des marchés publics, est sans conteste la clef du développement de cette nouvelle politique publique.

Il semble également opportun de recueillir l'avis des entreprises sur l'application des nouvelles dispositions du code à leur échelle, afin de dresser un bilan commun entre tous les acteurs de la commande publique.

Enfin, les collectivités locales souhaitent continuer le partenariat déjà initié avec le Pays sur la consultation des projets de modification de textes qui tiendraient compte du bilan global.

\*\*\*

## **ANNEXE : COMPOSITION DES GROUPE DE TRAVAIL**

### **Lieu / Participants**

Un groupe de travail s'est réuni au SPCPF le 20 novembre 2018 pour préparer un projet de « Bilan annuel d'application du code polynésien des marchés publics ».

Etaient présents :

- Nicolas BAKOWIEZ, Chef du bureau des affaires juridiques et du contentieux du Haut-commissariat
- Tiare DEROCK, Gestionnaire des marchés publics en charge des financements extérieurs
- Denis DOYEN, Directeur des ressources de la commune de Pirae
- Malissa ITCHNER, Directrice du département des affaires administratives de la commune de Huahine
- Gilles MASSON, Directeur général des services adjoint de la commune de Papeete
- Reva TETUANUI, Juriste au département Promotion du SPCPF
- Vaihere TUATAA, Directrice générale des services adjointes du SPCPF
- Tehani TUMAHAI, Directrice de la cellule technique du SIVMTG
- Heimiri VAN BASTOLAER, chargée des marchés publics de la commune de Papara
- Agnès VAYSSIE, Directrice de la Direction de l'administration et des finances de la commune de Papeete

Le projet de bilan a ensuite été présenté aux délégués du SPCPF lors d'une séance du comité syndical le 31 janvier 2019.

### **Ordre du Jour**

- Point de situation
- Analyse du retour des collectivités
- Propositions
- Synthèse
- Calendrier