

La révision des prix dans les marchés publics : guide relatif aux marchés de la gestion des déchets

Les adhérents de la FNADE et du SNEFiD réalisent de nombreuses prestations pour le compte du Service Public de Prévention et de Gestion des Déchets (SPPGD). Il peut s'agir de collecte des déchets ménagers, de gestion des déchèteries, de nettoyage urbain, de fabrication et distribution de matériel de pré-collecte et de collecte.

Dès lors que les parties sont exposées à des aléas majeurs du fait de l'évolution raisonnablement prévisible des conditions économiques pendant la période d'exécution des prestations, chaque marché public doit prévoir les modalités de variation du prix des prestations qui sont facturées par le titulaire au pouvoir adjudicateur ; l'objectif étant de prendre en compte l'évolution du coût des prestations des entreprises liée à la conjoncture économique de la période.

Il est cependant très fréquent que les clauses inscrites au contrat ne soient pas représentatives des charges de fonctionnement des entreprises. Les adhérents de la FNADE et du SNEFiD ont ainsi constaté de nombreux problèmes liés à la structuration de la formule ou également, aux indices sélectionnés qui ne sont pas toujours pertinents ou adaptés.

Dès lors, les prix facturés peuvent être inférieurs aux dépenses réelles liées à l'exécution des prestations par les entreprises, cela peut ainsi remettre en cause l'équilibre économique des contrats et engendrer des pertes importantes pour les prestataires.

De plus, cette situation a été accentuée par la crise sanitaire et la crise économique actuelle et a favorisé des déséquilibres économiques beaucoup plus importants.

Cette problématique existe depuis quelques années et a d'ailleurs fait l'objet en 2013 d'un guide publié par la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) qui s'intitule « Le prix dans les marchés publics ». Plus récemment et s'inscrivant aussi dans le contexte actuel, la pénurie des matières premières a aussi fait l'objet d'une fiche publiée par la Direction des Affaires Juridiques et d'une circulaire du Premier Ministre.

L'objectif de ce document est de rappeler les obligations réglementaires relatives aux modalités de révision des prix et d'émettre des recommandations qui permettront la mise en œuvre d'un cadre économique plus équilibré pour l'ensemble des parties prenantes.

Sommaire

1 Une réglementation existante qui reste pourtant méconnue	page 2
2 Un outil très complet rédigé par l'État	page 3
3 L'application des propositions de l'État aux marchés spécifiques à la gestion des déchets	page 5
4 Des recommandations concrètes adaptées au secteur des déchets	page 6

1 Une réglementation existante qui reste pourtant méconnue

Les modalités de révision des prix des marchés publics sont vigoureusement encadrées par différentes réglementations et plus particulièrement par le Code monétaire et financier et le Code de la commande publique.

Le Code monétaire et financier

La clause de révision doit être en lien avec les activités du marché public. En effet, le cas contraire est formellement proscrit par la législation. L'article L112-2 indique que « toute clause prévoyant des indexations fondées [...] sur les prix des biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet [...] de la convention ou avec l'activité de l'une des parties » est interdite.

Le Code de la commande publique

Les prestations qui font l'objet d'une contractualisation entre les acheteurs publics et les entreprises peuvent être facturées selon des prix qui peuvent être provisaires ou définitifs.

Les articles R.2112-15 à R.2112-18 du code de la commande publique définissent les prix provisoires¹ et leurs modalités d'application.

Les prix définitifs sont définis par les articles R2112-7 à R2112-14 : ils peuvent être fermes ou révisables.

Nota : Ces terminologies définies par le Code de la commande publique font souvent l'objet de confusion alors que leurs objectifs sont bien distincts.

Les prix fermes

L'article R2112-9 du Code de la commande publique (CCP) définit un prix ferme de la manière suivante : « Un prix ferme est **un prix invariable** pendant la durée du marché. Un marché est conclu à prix ferme, lorsque cette forme de prix n'est pas de nature à exposer les parties à des aléas majeurs du fait de l'évolution raisonnablement prévisible des conditions économiques pendant la période d'exécution des prestations. **Le prix ferme est actualisable** dans les conditions définies au présent paragraphe. Le prix ainsi actualisé reste ferme pendant toute la période d'exécution des prestations et constitue le prix de règlement ».

En application de l'article R2112-10 du Code de la commande publique, « Lorsqu'un marché est conclu à prix ferme pour des fournitures ou services autres que courants ou pour des travaux, **ses clauses doivent prévoir les modalités d'actualisation de son prix** ».

Cet article précise par ailleurs que les marchés de fournitures ou de services courants peuvent être également conclus à prix ferme, dans ce cas les clauses du marché « **peuvent prévoir** que son prix pourra être actualisé ».

Les marchés courants sont définis comme étant « ceux pour lesquels l'acheteur n'impose pas de spécifications techniques propres au marché ».

L'article R2112-11 indique que le prix doit être actualisé lorsque « un délai supérieur à trois mois s'écoule entre la date à laquelle le soumissionnaire a fixé son prix dans l'offre et la date de début d'exécution des prestations ».

¹ Les marchés liés à la propreté urbaine et à la gestion des déchets ne sont bien souvent pas concernés par ce type de prix. Il s'agit d'une forme de prix très utilisée dans les marchés publics très spécifiques.

Les prix révisables

Les prix révisables sont définis par l'article R2112-13 :

« Un prix révisable est un prix qui peut être modifié, dans des conditions fixées au présent article, pour tenir compte des variations économiques.

Un marché est conclu à prix révisable **dans le cas où les parties sont exposées à des aléas majeurs du fait de l'évolution raisonnablement prévisible des conditions économiques pendant la période d'exécution des prestations**. Tel est notamment le cas des marchés ayant pour objet l'achat de matières premières agricoles et alimentaires.

Lorsque le prix est révisable, les clauses du marché fixent la date d'établissement du prix initial, les modalités de calcul de la révision ainsi que la périodicité de sa mise en œuvre. Les modalités de calcul de la révision du prix sont fixées :

1. Soit en fonction d'une référence à partir de laquelle on procède à l'ajustement du prix de la prestation ;
2. Soit par application d'une formule représentative de l'évolution du coût de la prestation. Dans ce cas, la formule de révision ne prend en compte que les différents éléments du coût de la prestation et peut inclure un terme fixe ;
3. Soit en combinant les modalités mentionnées aux 1° et 2° ».

Par ailleurs, l'article R2112-14 prévoit la possibilité où les prix seraient affectés par les fluctuations des cours mondiaux que « Les marchés d'une durée d'exécution supérieure à trois mois qui nécessitent pour leur réalisation le recours à une part importante de fournitures, notamment de matières premières, dont le prix est directement affecté par les fluctuations de cours mondiaux comportent une clause de révision de prix **incluant au moins une référence aux indices officiels de fixation de ces cours**, conformément aux dispositions de l'article R. 2112-13 ».

Un prix « révisable » peut être modifié durant la totalité de la période d'exécution du marché. Ce qui permet aux parties prenantes de mieux s'ajuster aux évolutions des coûts rencontrés sur la période.

Cette clause s'applique pour les marchés publics de fabrication et de distribution de matériels de pré-collecte comme les bacs roulants et les conteneurs d'apports volontaires (CAV), dans lesquels les parties sont exposées à des aléas majeurs (article R2112-13 précité).

Les marchés publics auxquels candidatent les adhérents de la FNADE et du SNEFID sont donc principalement concernés par ce type de prix.

Il est important de rappeler que les prix ne peuvent pas être simultanément fermes et révisables. Le type de prix sélectionné par l'acheteur s'applique durant la totalité du marché.

Paiement de la prestation

L'article R2191-28 du Code de la commande publique indique que le paiement de la prestation basé sur les valeurs finales de référence utilisées pour la clause de variation doit intervenir **au plus tard trois mois après la date de publication de ces valeurs**. Il prévoit aussi que lorsqu'elles ne sont pas connues au moment de l'acompte, l'acheteur doit procéder à un règlement provisoire en utilisant les dernières références connues.

La clause de réexamen

Elle permet de définir les conditions à partir de laquelle le contrat public pourra être modifié par les parties par avenant(s). Selon l'article R2194-1 du Code de la commande publique, « ces clauses indiquent le champ d'application et la nature des modifications ou options envisageables ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage ».

2 Un outil très complet rédigé par l'Etat

Afin d'accompagner les donneurs d'ordre public dans la mise en œuvre du cadre légal cité précédemment, la Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'Economie (DAJ) a rédigé un guide complet visant à apporter non seulement des éléments juridiques mais également des modalités pratiques dans le cadre de **la formation et la variation des prix dans les marchés publics**².

2 Guide pratique « Le prix dans les marchés publics » d'avril 2013 - [lien](#)

La clause de révision des prix

Ainsi, le guide de la DAJ rappelle que **la clause de révision des prix** est « un **élément essentiel de l'offre de prix remis par les candidats** » à un appel d'offre. Le guide souligne donc que la formule de variation des prix aura « un impact sur la mise en concurrence » et que par conséquent, « **si elle n'est pas prévue ou inadaptée, elle peut limiter ou fausser la concurrence entre les opérateurs économiques** ».

Concernant son élaboration, le guide précise que « c'est au pouvoir adjudicateur de rédiger ses clauses financières, de manière à préserver l'équilibre économique du marché, tout au long de son exécution ».

Néanmoins, le pouvoir adjudicateur peut décider dans certaines situations de « **laisser les candidats proposer, sous forme de variante, la formule qu'ils jugent la plus adaptée aux prestations** ». Cette possibilité est applicable lorsque le pouvoir adjudicateur « **n'est pas en mesure de déterminer une formule adaptée** ». Dans ce cas, le pouvoir adjudicateur doit « toujours prévoir une formule qui s'applique par défaut, si la proposition de formule n'est pas acceptée à l'issue de la consultation ».

Par ailleurs, la DAJ précise que « l'analyse des offres devra prendre en compte cet élément (dans le critère de sélection) relatif au prix, avec une pondération spécifique à cet aspect ».

S'agissant du contenu de la clause de révision des prix, le « CCAG prévoit les conditions d'application de la clause » mais « le CCAP est nécessaire, soit pour compléter cette clause avec la formule de révision fournie, soit pour modifier certains éléments et déroger au CCAG ».

La formule de révision

Le guide rappelle **quelques principes indispensables relatifs au contenu de la révision et à la mise en œuvre d'une formule de révision représentative** :

- La révision doit reposer sur **une formule intégrant plusieurs variables, qui doivent représenter les coûts des éléments constitutifs principaux de la prestation objet du marché**.
- L'indice de variation des prix doit être en **relation directe avec l'objet du contrat**.

Une attention particulière doit être portée au **choix des indices et index de références, qui doivent être représentatifs du contenu des prestations du marché et adaptés à la réalité économique au moment de la mise en concurrence**.

Pour les secteurs à forte intensité de main d'œuvre, l'indice salarial doit être représentatif de son poids moyen dans l'exécution du marché (par exemple, dans le secteur de la propreté, celui-ci est proche de 80% du prix de revient).

Enfin, le document de la DAJ propose **la méthodologie suivante pour composer la formule paramétrique** :

- Décomposer les éléments de la prestation et les hiérarchiser en fonction de leur importance ;
- Prendre en compte les éléments les plus importants et abandonner les éléments accessoires (inférieurs à 5 ou 10%) ;
- Rechercher les indices ou index correspondants ;
- Déterminer la pondération à affecter à chaque indice ou index en fonction des prestations à réaliser ;
- Réfléchir sur la mise en œuvre d'une partie fixe et de sa pondération.

S'agissant de la **périodicité de révision du prix**, le guide rappelle que « le rythme des révisions doit tenir compte de la volatilité des prix des prestations du marché » et que « des révisions des prix trop espacées conduiraient à ne pas tenir compte des fluctuations réelles des prix entre deux révisions ».

Nota : Il est aussi rappelé qu'il est interdit d'utiliser des clauses d'indexation fondées sur le SMIC, le niveau général des prix ou des salaires ou sur les prix de biens, produits, ... n'ayant pas de relation directe avec l'objet du marché.

Les clauses butoir et de sauvegarde

Les effets d'une clause de révision sont évoqués dans le guide qui préconise aux acheteurs publics l'intégration de deux clauses : la clause butoir et la clause de sauvegarde.

- La clause butoir ne peut être que contractuelle : elle empêche l'évolution du prix au-delà du butoir prévu, sans que le titulaire puisse s'y opposer.
- La clause de sauvegarde permet à l'acheteur public de résilier, sans indemnité, la partie non exécutée des prestations, lorsque le prix révisé dépasse la sauvegarde prévue. Ainsi, alors que la clause butoir permet la poursuite de l'exécution des prestations du marché, la clause de sauvegarde permet d'y mettre fin.

Le guide souligne néanmoins que « Une clause butoir ne devrait pas être prévue, lorsque la formule de révision est déjà constituée d'indices représentatifs de l'évolution du prix ou du coût de la prestation et que ces indices sont fiables ». S'agissant de la clause de sauvegarde, le guide préconise de « l'utiliser avec prudence et d'éviter qu'elles n'entraînent une résiliation automatique du marché ».

3

L'application des propositions de l'Etat aux marchés spécifiques à la gestion des déchets

Un postulat de départ :

- Pour les marchés en cours, les préconisations et recommandations qui ne peuvent se traduire que par une modification du contrat, devront respecter les règles contractuelles en la matière, ainsi que les articles L2194-1 et R2194-1 à R2194-8 du code de la commande publique ;
- Pour les procédures de passation, les préconisations et recommandations ne valent que pour les procédures de passation de marchés publics dans lesquelles la négociation est possible.

Compte tenu de ce qui précède, la FNADE et le SNEFiD recommandent que chaque marché lié à la gestion des déchets (propreté urbaine, collecte, déchèterie, tri, ...) intègre systématiquement :

- Une clause de révision du prix des marchés,
- Une clause de réexamen qui permettra d'encadrer les adaptations du marché à la réalité de conditions et circonstances exceptionnelles d'exécution du marché (crise, émeutes....).

L'utilisation des clauses doit rester raisonnable, cohérente entre elles et liées à l'objet du marché.

La FNADE et le SNEFiD recommandent également **une formule paramétrique** qui intègre :

- **Une part fixe** limitée au maximum à 10%. Il s'agit de la pondération préconisée par le guide pour chaque élément présent dans la formule de révision. En effet, un coefficient inférieur à cette valeur « n'aura qu'un effet limité sur la formule ». Le guide rappelle également le rôle de cette partie qui est « d'amortir une partie des fluctuations des prix du marché » ;
- **Une part variable** qui doit intégrer des indices liés à la spécificité de chaque prestation (pré-collecte, collecte) : le détail des indices fait l'objet d'un chapitre spécifique ci-après ;
- **Une pondération des indices qui doit correspondre à la structure de coûts de la prestation.**

Une proposition très novatrice et favorable à l'ensemble des acteurs : La liberté laissée au candidat de pondérer chaque indice présent dans la formule de révision.

En effet, cette méthode de détermination des coefficients présente comme avantage de garantir l'équilibre économique du contrat à la fois pour la collectivité territoriale et pour l'entreprise. Elle s'applique par ailleurs à l'ensemble des marchés concernés par le guide.

Concrètement, cette méthode peut être appliquée sous forme de **variante** pour les marchés passés sous la forme d'appels d'offres ouverts.

Le pouvoir adjudicateur propose par défaut une formule de révision contenant des indices de révision ainsi que des pondérations pour chaque part fixe et variable. Lors de la rédaction du Dossier de Consultation des Entreprises, il prévoit la possibilité pour les candidats de présenter sous forme de variante une pondération des indices différente de celle qu'il a indiqué.

Par ailleurs, l'article 2151-10 du CCP indique « il mentionne dans les documents de la consultation les exigences minimales que les variantes doivent respecter ainsi que toute condition particulière de leur présentation ».

Le DCE devra contenir un tableau de calcul qui permet de décomposer tous les coûts d'exploitation. A partir de ces documents, l'entreprise calcule les coûts totaux du marché selon les coûts de revient qui lui sont propres.

Le résultat obtenu permet ainsi d'établir l'importance précise de chaque charge (main d'œuvre, carburant, matières premières..) par rapport au coût total du marché, il est donc spécifique à chaque prestataire.

Lorsque le candidat répondra à la procédure de mise en concurrence, il proposera une pondération de chaque indice qui lui est propre en utilisant la répartition précédemment obtenue. Celle-ci sera ainsi réellement représentative du coût de la prestation pour l'entreprise.

Le pouvoir adjudicateur effectue ensuite l'analyse de l'offre à partir d'un critère indiqué dans le règlement de la consultation dédié spécifiquement à la présentation de cette variante.

Enfin, nous préconisons également :

- D'échanger sur l'application de la formule lors de la mise au point du marché. Cela permet de prévenir toute discussion lors de son application et les retards de paiements qui pourraient y être associés,
- D'être le plus exhaustif et le plus clair possible dans les modalités d'application des indices. Il faudra veiller à préciser l'indice de référence retenu ainsi que la date d'application et la fréquence de révision,
- D'utiliser l'indice de prix réel et non pas le dernier indice connu ou publié (indice provisoire). Il faudra se référer aux indices connus ou publiés uniquement dans le cas où la révision serait provisoire,
- D'utiliser la technique du coefficient de raccordement en cas de disparition d'un indice en cours de marché,
- De proposer des fréquences de révision plus régulières, à minima trimestrielles.

4 Des recommandations concrètes adaptées au secteur des déchets

Afin de prendre en compte les spécificités de chaque secteur, les membres de la FNADE et du SNEFiD souhaitent compléter les recommandations générales par d'autres plus spécifiques (indices spécifiques, fréquences de révision particulières, ...). Elles s'adressent plus particulièrement aux secteurs d'activités suivants :

- Fabrication, distribution et livraison des matériels de pré-collecte,
- Prestation de collecte des déchets ménagers y compris la gestion des déchèteries,
- Propreté urbaine avec notamment le nettoyage manuel et mécanisé des rues.

Ce document pourra être ultérieurement complété par des éléments concernant les véhicules de collecte des déchets ménagers.

Les prestations de fabrication, distribution et livraison des matériels de pré-collecte

Pour ce secteur, la FNADE préconise de :

- Actualiser toutes les lignes du document financier (BPU, DPGF, DQE) et pas uniquement le prix total si les règles de la consultation le permettent,
- Envoyer le document financier actualisé à l'entreprise et effectuer une réunion de validation,
- Rémunérer l'entreprise en se basant sur la dernière révision des prix,
- **Réviser le prix de manière trimestrielle** conformément à ce qui est indiqué au CCAG des marchés publics de fournitures et services (Article 10.2.2),
- Utiliser des indices existants liés directement au **coût d'achat de la matière première sur les marchés mondiaux** et non plus aux produits finis issus du site de production.

Le tableau ci-dessous dresse un état des lieux des charges d'exploitation les plus importantes pour les prestations de fabrication et de distribution de matériels de pré-collecte :

Type de charge	Indice ou index préconisé	Désignation officielle	Organisme de publication
Matière première en plastique	010534606	Matières plastiques sous forme primaire	INSEE
	010534628	Autres produits en matières plastiques	
Matière première en métal	010536480	Tôles quarto et autres produits plats en aciers non alliés de qualité	
Cuve de béton pour les CAV	BT06	Ossature, ouvrages en béton armé	
Main d'œuvre	ICHT-IME	Industries mécaniques et électriques	
Transport des produits vers le lieu de livraison	1870	Gazole	Le moniteur
Frais Divers	FD		

Nota : La liste pour l'indice carburant n'est pas exhaustive, il existe d'autres types de carburants (Hydrogène...).

Pour les prestations de mise à disposition de logiciel et comprenant des installations de sondes de mesures sur les conteneurs d'apports volontaires, les entreprises préconisent d'utiliser les indices suivants :

- 010534691 intitulé « composants électroniques » et publié par l'INSEE,
- 010534813 intitulé « équipements informatiques, électroniques et optiques » et publié par l'INSEE.

Les prestations de collecte, de gestion de déchèteries et de nettoyage urbain

Il conviendra dans le cas de chaque marché de porter une attention particulière à la structure des coûts qui n'est pas identique dans les prestations de collecte en porte à porte et en apport volontaire et celles relatives aux déchèteries.

Pour l'ensemble des prestations concerné, les adhérents de la FNADE et du SNEFiD recommandent au minimum une **révision trimestrielle du prix et idéalement, une révision mensuelle** qui permet de faire face à toute évolution exceptionnelle et d'avoir ainsi, un partage équitable des charges..

Le tableau ci-dessous dresse un état des lieux des charges d'exploitation les plus importantes pour les prestations de collecte des déchets ménagers et de nettoyage :

Type de charge	Indice ou index préconisé	Désignation officielle	Organisme de publication
Masse salariale	ICMO ₃	Indice du coût de la main d'œuvre dans la collecte des ordures ménagères	Le moniteur
Coût des véhicules	010535350	Véhicule utilitaire	INSEE
Mode de carburation	1870	Gazole	Le moniteur
	04521	Gaz naturel et gaz de ville	
	04510	Electricité	
Frais Divers	FD	Frais divers des coûts de production dans la construction	

Nota : L'indice carburation pourra être dissocié selon le nombre de véhicules utilisé et le type de carburation correspondant qui est indiqué par le cahier des clauses Techniques Particulières.

Dans le cadre des prestations de collecte des déchets en porte à porte, l'indice prépondérant sera celui lié à la main d'œuvre alors que pour la collecte en apport volontaire, il conviendra de diminuer la part de la main d'œuvre et augmenter celle correspondant aux véhicules et engins.

S'agissant des contrats de gestion des déchetteries, les adhérents de la FNADE et du SNEFiD préconisent :

- D'utiliser les mêmes indices pour les contrats de rotation des bennes (ou « bas de quai »),
- Pour le gardiennage ou « haut de quai », d'utiliser l'indice de main d'œuvre (ICMO₃) qui représentent la majorité des coûts ainsi que l'index « Frais divers ».

Enfin, les prestations de nettoyage urbain sont des prestations recourant majoritairement à de la main d'œuvre et des véhicules spécifiques. Nous préconisons donc d'utiliser l'indice ICMO₃ pour le coût de la main d'œuvre, l'indice de carburation adapté aux véhicules, l'index « Frais Divers » est quant à lui utilisé généralement dans une proportion moindre.

La FNADE, Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement, est l'organisation professionnelle représentative de l'ensemble de la filière déchets. Avec 247 entreprises privées adhérentes qui exercent dans le domaine de la gestion des déchets, elle représente 48 940 salariés en France. 9,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 894 millions d'euros d'investissement. Elle est membre de la Fédération Européenne des Activités de la Dépollution et de l'Environnement (FEAD).

Le SNEFiD est le Syndicat représentatif des Entrepreneurs de la Filière Déchet. Rassemblant plus de 65 entreprises indépendantes qui emploient près de 26 000 collaborateurs en France, le SNEFiD agit pour améliorer le tri et la valorisation des matières recyclables, pour préserver les emplois d'avenir et innover vers un service de proximité de qualité. Retrouvez-nous sur www.entrepreneursdudechet.fr

