

Observatoire régional de la commande publique

Groupe de travail « Performance
économique de la commande publique »

*Assemblée générale du
26 janvier 2017*



Constats généraux

- Évolution culturelle : passage d'un acte de dépense à un acte d'achat
- Nécessité de mettre l'accent sur la bonne définition du besoin : efforts en matière de standardisation et de prospective
- Évolutions de la réglementation des marchés publics, qui permettent d'améliorer la performance, et en encourageant notamment les pratiques de sourcing
- Effets positifs de la mise en réseau : la mise en réseau permet d'une part de décloisonner les réflexions, et d'autre part de créer une émulation quant aux réflexions sur l'évolution des techniques d'achat

Liste des membres

Maxime Chyra (SGAMI), Claude Lemoine (CD59), Gérald Arbeltier (Conseil régional), Bastien Taloc et Annick Duribreux (MEL), Karine Melin (Ville de Lille), Jean-Christophe Carouille (Communauté urbaine de Dunkerque), Sylvia Desson (Communauté d'agglomération de Saint-Quentin), Florence Millet (CHRU de Lille), Pierre Dupuis (UGAP), Grégory Marcaille et Maxime Bernard (CCI)

Animation : Isabelle Brossier (PFRA)

Réunions du groupe de travail : 16 novembre, 8 décembre

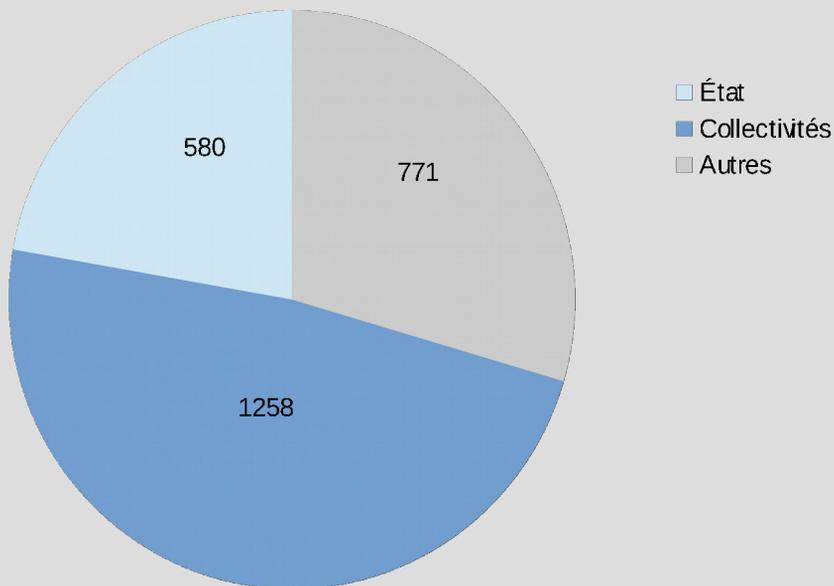
Périmètre retenu

Le périmètre comprend l'ensemble des dépenses d'achat public sur une année, toutes fonctions publiques (État, collectivités territoriales et établissements publics) et tous segments confondus.

- 2,6 milliards d'euros dans la région en 2014 (hors achats de défense et sécurité)
- 1,3 milliards pour les collectivités, 580 millions pour l'État

Montant de l'achat public dans la région Hauts-de-France

(exprimé en millions d'euros)



Source : données de l'Observatoire économique de la commande publique recueillies par l'Insee

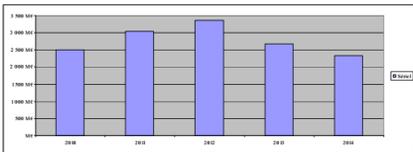
Périmètre retenu

Source : données de l'Observatoire économique de la commande publique recueillies par l'Insee

Montants HT par année en Hauts-de-France

Année	Nb contrats	Montants HT	dont = 90 000 euros
2010	6163	2 514 M€	2 441 M€
2011	7329	3 043 M€	2 959 M€
2012	6645	3 368 M€	3 288 M€
2013	7267	2 671 M€	2 588 M€
2014	5250	2 337 M€	2 272 M€

Source : OEAP chiffres provisoires
Manque l'Aisne en 2014



08/11/2016

Montants HT par année et par département en Hauts-de-France

	Montants des contrats initiaux par départements				Somme
	Aisne	Nord	Oise	Pas-de-Calais	
2010	57 M€	1 496 M€	261 M€	518 M€	180 M€
2011	89 M€	1 804 M€	192 M€	559 M€	214 M€
2012	163 M€	2 035 M€	289 M€	386 M€	388 M€
2013	82 M€	1 372 M€	224 M€	511 M€	416 M€
2014	82 M€	1 280 M€	483 M€	334 M€	176 M€

Source : OEAP chiffres provisoires
Montant estimé en 2014 dans l'Aisne

	Répartition des montants des contrats initiaux par départements				Somme
	Aisne	Nord	Oise	Pas-de-Calais	
2010	2%	69%	10%	21%	7%
2011	3%	63%	7%	20%	7%
2012	5%	62%	9%	12%	12%
2013	3%	53%	9%	20%	16%
2014	3%	54%	20%	14%	7%

Source : OEAP chiffres provisoires
Répartition estimée en 2014



08/11/2016

Procédures des marchés

	Appel d'offres ouvert		Procédure adaptée 'MAPA'		Autres	
	Contrats	Montants	Contrats	Montants	Contrats	Montants
2010	40%	63%	52%	26%	8%	11%
2011	37%	49%	56%	32%	7%	19%
2012	37%	55%	55%	22%	8%	23%
2013	37%	55%	55%	22%	8%	23%
2014	39%	68%	53%	23%	9%	9%

Source : OEAP chiffres provisoires
Manque l'Aisne en 2014



08/11/2016

Montants et contrats selon le type d'acheteur

	Collectivité territoriale		Etat		Autre	
	Contrats	Montants	Contrats	Montants	Contrats	Montants
2012	2297	1 965 M€	998	429 M€	2120	867 M€
2013	2406	1 543 M€	940	328 M€	2136	735 M€
2014	1914	1 258 M€	686	244 M€	1647	771 M€



08/11/2016

Périmètre retenu

Source : données de l'Observatoire économique de la commande publique recueillies par l'Insee

Nombre et montant HT des avenants selon incidence financière

	Incidence négative		Sans incidence financière		Incidence positive	
	Nombre	Montants HT	Nombre	Montants HT	Nombre	Montants HT
2010	33	-1M€	71	0	168	4M€
2011	40	-4M€	52	0	286	28M€
2012	54	-1M€	203	0	543	49M€
2013	96	-2M€	307	0	658	30M€
2014	43	-1M€	120	0	413	34M€

Nombre de propositions totales et dématérialisées reçues sur les contrats initiaux

Année	Contrats	Propositions	Dont dématérialisées	
2010	5 594	43 563	1 813	7,8
2011	6 727	38 285	3 960	5,7
2012	5 415	22 152	2 406	4,1
2013	5 482	25 616	3 810	4,7
2014	4 584	22 169	3 396	4,8

Principaux types d'acheteurs détaillés en 2014

Acheteurs regroupés	Acheteurs détaillés	Contrats	Montants HT	Parts
Autre	Autre_Hospitalier	372	280 M€	35%
	Autre_SA_HLM	681	194 M€	24%
	Autre_Divers	145	191 M€	24%
	Autre_Sécu-MSA_Retraite	386	58 M€	7%
	Autre_SEM	79	45 M€	6%
	Autre_CCI	68	41 M€	5%
Collectivités	Coll_EPL	1139	485 M€	37%
	Coll_Département	180	186 M€	14%
	Coll_Inter_Communalité	391	118 M€	9%
	Coll_Syndicat	25	76 M€	6%
	Coll_Région	40	22 M€	2%
État	État_EPN	391	125 M€	51%
	État_Service_Déconcentré	146	62 M€	25%
	État_EPIC	113	52 M€	21%
	État_Ministère	35	5 M€	2%

Axes de travail

6 axes ont été définis par le groupe de travail :

- 1** Bonne définition du besoin
- 2** Apports et limites de la mutualisation et de la massification des achats
- 3** Ingénierie de la commande
- 4** Recours aux centrales d'achat
- 5** Utilisation du gain achat
- 6** Enjeux de la dématérialisation

La bonne définition du besoin

Pour réaliser un achat performant, l'étape préalable fondamentale à tout lancement d'appel d'offres est la bonne définition du besoin. La recherche du meilleur dénominateur commun aux besoins réels des services constitue un socle solide de l'optimisation de l'équilibre entre le coût et la qualité technique (appelé plus usuellement le « mieux disant »).

La réussite de cette étape est conditionnée à la bonne conduite d'une démarche de sourcing, encouragée par la réforme de la réglementation des marchés publics. Un souci de questionnement des capacités des entreprises prestataires et de prise en compte des spécificités du tissu économique local permettra d'éviter la sous et sur-performance, de favoriser l'innovation et de sortir d'habitudes de commande potentiellement inadaptées. Ces discussions en amont avec les fournisseurs permettent une meilleure rédaction des cahiers des clauses techniques (CCTP), en les rendant plus fonctionnels.

L'acheteur doit donc porter une très grande attention à la voix des services bénéficiaires, et construire son marché en adéquation avec la recherche de ce juste nécessaire.

Indicateur associé : nombre d'avenants à impact financier

1 **Contributeurs** : Ville de Lille, CHRU de Lille

Analyse / enjeux

Les enjeux associés à cet axe de travail sont multiples : une bonne définition du besoin permet de satisfaire l'utilisateur final et contribue à garantir la continuité du service public. Elle contribue également à éviter la sous et la sur performance et à rendre plus attractif le marché en augmentant les volumes d'achat grâce à la juste définition des besoins. Cette dernière permet, en effet, de mutualiser les achats avec d'autres acheteurs. La bonne définition du besoin constitue donc un levier majeur de la performance économique des achats.

Bonnes pratiques

Définir des fonctionnalités plutôt que la solution, fixer des résultats plutôt que des moyens

i. Définir les fonctionnalités plutôt que les solutions qui permettent de répondre au besoin nécessite, de la part de l'acheteur, une certaine force de conviction. En effet, les services opérationnels ont bien souvent des positions très arrêtées lorsqu'il s'agit d'identifier la solution au besoin qu'ils expriment¹. En termes d'organisation, l'acheteur doit donc se trouver dans une **position hiérarchique et fonctionnelle** qui lui confère **légitimité et crédibilité**. Les services prescripteurs et utilisateurs doivent, par ailleurs, être étroitement associés à la réflexion afin que le fruit de ce travail, qu'il soit un échec ou un succès, soit toujours partagé. L'acheteur doit être intégré le plus amont l'équipe de projet en favorisant le travail collectif.

ii. Substituer des **obligations de résultats** aux obligations de moyens nécessite que les services opérationnels en charge de l'analyse de la valeur technique soient **disponibles, impliqués et en capacité**, non seulement de fixer des objectifs raisonnables, mais encore d'analyser les éléments produits par les opérateurs économiques.

Une expression de besoin fonctionnelle favorise l'innovation, élargit la concurrence, suscite un dialogue itératif d'optimisation coût/performance.

Questionner les contraintes et standardiser afin de massifier les besoins

i. Le manque de temps et de disponibilité des acteurs de l'achat conduit souvent à favoriser la reproduction de cahier des charges à l'identique sans que ne soient requestionnées les contraintes qui ont été fixées, probablement pour de bonnes raisons, il y a plusieurs années (exemple : imposition d'un jour ou d'heure fixe de livraison décorrélé des contraintes des opérateurs économiques). Chaque contrainte doit être analysée au regard des impacts qu'elle peut avoir sur le comportement des opérateurs économiques et, notamment, sur leur capacité à répondre au marché. Sur ce point, le **sourcing** constitue l'une des clés du succès. Il doit être systématisé au même titre que le **parangonnage** qui permet de bénéficier des retours d'expérience des autres acheteurs (qu'ils soient privés ou publics). Ce sourcing doit s'effectuer en collaboration avec le prescripteur, afin qu'il puisse comprendre les modifications à apporter au CCTP.

Cette démarche constitue une « analyse de valeur ».

1. Ils ont même parfois une solution déjà définie et correspondant à la continuité de ce qu'ils connaissent.

ii. Les achats spécifiques doivent également être systématiquement questionnés et, lorsque cela est possible, substitués par des **produits standardisés** (le produit spécifique est rare, donc plus cher). Ce travail de « standardisation » constitue un préalable nécessaire à toute forme de massification : c'est la clé de réussite de toutes les procédures portées par des **groupements de commandes**.

Objectiver les quantités / volumes consommés dans le cadre des marchés fractionnés

Dans le cadre des marchés fractionnés, la capacité de l'acheteur à déterminer, avec l'aide des services consommateurs, les quantités consommées est fondamentale. L'établissement d'un détail des quantités estimées (DQE) fiable est, en effet, essentiel : d'une part, parce qu'il permet aux opérateurs de vérifier leur capacité à répondre à l'ensemble des besoins tels qu'ils sont définis dans le marché et, d'autre part, parce qu'il permet de réaliser l'analyse comparative des prix sur la base de ce qui devrait, théoriquement, être consommé pendant la phase d'exécution des marchés. Un DQE qui ne correspond pas à la réalité des consommations peut donc conduire à attribuer un marché à un opérateur qui s'avérera être économiquement moins performant. Or, force est de constater que les DQE sont trop souvent conçus en méconnaissance de ces enjeux.

Il en va de même de la capacité à fixer des montants ou des quantités minimum et/ou maximum réalistes dans le cadre des contrats (à bons de commande ou pas) qui conduit parfois à attribuer des accords-cadres ou des marchés à des opérateurs économiques qui ne répondent pas ou mal aux besoins de la personne publique.

Le juste nécessaire

Bien définir le besoin évite au fournisseur de répondre à un besoin non demandé (évite la sur ou sous qualité).

L'acheteur doit requestionner les prescripteurs afin de définir le juste nécessaire, ainsi des surcoûts sont évités. Les prescripteurs peuvent être vite enthousiasmés par des nouvelles solutions techniques qui ne répondent absolument pas ou partiellement au réel besoin.

Freins

i. Absence de fonction achat.

ii. Cette approche nécessite que l'ensemble des contributeurs à l'acte d'achat soit sensibilisé, impliqué, formé à la rédaction de cahiers des charges fonctionnels, et sache travailler en équipe.

Contributeur : Communauté d'agglomération de Saint-Quentin

Stratégie du besoin

La Communauté d'agglomération de Saint-Quentin va fusionner avec la Communauté de Communes du Canton de Saint-Simon le 1^{er} janvier 2017.

Des modifications de conventions de groupement vont être opérées. Actuellement, la CASQ et la Ville de Saint-Quentin se groupaient dans le cadre de conventions (environ 80) afin d'obtenir des économies d'échelle.

La volonté est d'étendre les conventions à l'ensemble des communes membres. Il s'agit d'une part d'un réel soutien aux communes membres qui n'ont pas les moyens humains nécessaires pour établir des procédures adaptées à l'achat. Il s'agit d'autre part de grouper et d'homogénéiser les achats mais également de mettre en place une stratégie d'achat.

Sourcing

Il s'agit certes d'un excellent pré requis. Toutefois, certaines entités sont encore réticentes, de crainte de procurer un avantage, par manque de maîtrise ou de connaissance de l'exercice.

Il serait alors nécessaire d'établir un "abécédaire " de la procédure avec des exemples. De même, il pourrait être organisé des réunions à destination des acheteurs ou des techniciens permettant la présentation d'entreprises régionales innovantes.

Par ailleurs, un partage des données, et notamment des DCE sur une plate-forme régionale permettrait aux plus petites collectivités d'avoir une aide et de connaître les nouvelles techniques.

Témoignages : marchés espaces verts et nettoyage de la CCI

1. Marché en centrale d'achat – Entretien des espaces verts

Quelques chiffres

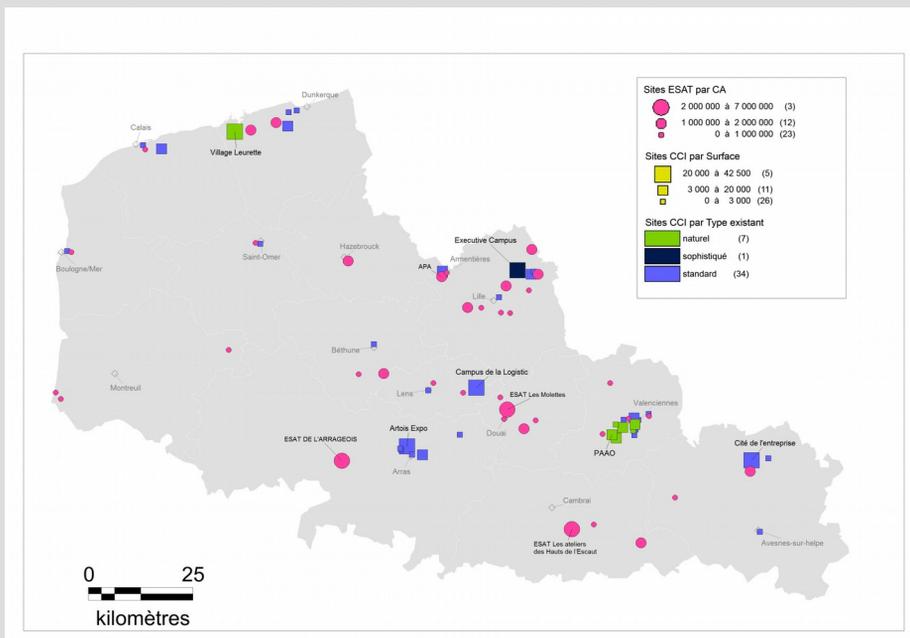
- 45 sites concernés
- 280 000 m² de surface de tonte
- 8000 mètres linéaires de haie
- 40 000 m² de massifs arbustifs
- Un budget annuel avant marché de 210 K€ HT/an

Application d'une stratégie régionale

- Introduire la gestion différenciée des sites (plus de 40 % des surfaces en espaces naturels)
- Réserver des lots au secteur protégé (l'insertion des travailleurs handicapés concerne 25 % du marché)
- Détermination d'un cahier des charges fonctionnel

Des techniques plus respectueuses de l'environnement

- Fauchage tardif avec ramassage des herbes pour alimenter les filières de recyclage (ex : utilisation d'une presse pour faire des ballots de paille sur la Côte d'Opale)
- Paillage et mulching des massifs arbustifs avec des déchets récupérés directement de la taille des haies sur de nombreux sites
- Techniques alternatives de désherbage comme le binage, le désherbage mécanique, thermique ou encore l'utilisation de produits 100 % naturels



1

Une approche différente de la relation prestataires

- Un vrai échange se met en place avec les entreprises dans les choix d'aménagement (les candidats devant être force de proposition et proposer une solution en adéquation avec les caractéristiques et usages des sites)
- Le prestataire s'engage sur une obligation de résultats dans le rendu de ses prestations pour une durée ferme de 3 ans dans une logique forfaitaire de plan de progrès (performance économique et environnementale)

Des visuels différents selon où vous vous trouvez

	Milieux herbacés	Désherbage	Arbres et haies	Fleurissement
Sophistiqué	Gestion intensive : 7-9 cm de hauteur	Désherbage alternatif sans tolérance	Taille annuelle, haie entretenue	Ornemental
Standard	Gestion respectant les contraintes : 9-15cm de hauteur	Désherbage alternatif avec tolérance	Taille limitée à la sécurité	Mélange d'ornemental avec plante autochtones
Naturel		Pas de désherbage	Port libre de l'arbre	

Performance sur trois ans	Coût existant € HT	Coût marché € HT	Économie réalisée € HT	Performance %
CCI Grand Lille Lot 4 et Lot 8	95 682	51 780	43 903	45,88%
CCI Grand Hainaut Lot 2.1, 2.2	223 200	117 719	105 482	47,26%
CCI Artois / SIADEP	179 844	126 267	53 577	29,79%
CCI Côte d'Opale Lot 3 et Lot 7	119 675	62 058	57 617	48,14%
Total	618 401	357 823	260 578	42,14%

2. Marché de nettoyage des locaux de la CCI Nord de France

Contexte

- Secteur d'activité sensible marqué par la difficulté de maintenir dans le temps les coûts et la qualité (activité chronophage pour les services)
- Prix composé en grande majorité d'un coût homme, prestations soumises à une reprise du personnel

Mutualisation de l'achat

- Recherche de massification
- Volonté de rationaliser le portefeuille fournisseurs et de concilier massification et proximité géographique

Sourcing externe

- Mise en place d'un sourcing externe et détermination d'une solution innovante (collecte participatif des déchets)

Sourcing interne

- Recensement du besoin et standardisation/adaptation/harmonisation du cahier des charges

Les différents autres leviers d'optimisation

- Engagement sur 3 ans ferme
- Optimisation sur les coûts indirects (les temps de supervision)

Performance sociale

- Mise en place d'une clause sociale à hauteur de 5% des heures réalisées



Possibilité de coller ce visuel ici

Tous les papiers sont bienvenus dans la corbeille Elise

Ne pas froisser le papier !

- Feuilles blanches
- Journaux avec ou sans blister
- Magazines
- Catalogues
- Annuaires
- Prospectus, mailings
- Enveloppes avec ou sans fenêtre
- Documents reliés avec reliures métalliques ou plastique
- Chemises cartonnées, à élastique, ...

N'hésitez pas à laisser trombones et agrafes.

Tout le reste dans la corbeille classique

- Déchets alimentaires,
- Papier souillé par aliment
- Mouchoirs...

Pour recycler tous vos déchets

- Présente à fréquence régulière dans votre structure, Elise va collecter également vos autres déchets recyclables : bouteilles plastiques, gobelets plastiques et canettes métal.



- Un geste efficace pour l'environnement : en centralisant votre collecte multi déchets, Elise optimise des transports coûteux, diminue leurs nuisances pour l'environnement et limite la consommation d'énergie.

ELISE

Performance du marché nettoyage des locaux	Coût annuel existant	Coût existant 3 ans	Marché annuel	Marché 3 ans
CCI Grand Lille	314 234	942 702	262 716	788 148
CCI de région Nord de France	81 888	245 664	71 903	215 709
CCI Grand Hainaut	247 667	743 001	192939	578 816
CCI Artois	97 063	291 189	85 612	256 835
GIC Siadep	81336	244 008	82 321	246 963
CCI Côte d'Opale	97209	291627	84422	253 266
TOTAL	919 397	2 758 191	779 912	2 339 737

Performance du marché nettoyage des locaux	Économie par an	Économie 3 ans	Performance
CCI Grand Lille	51 518	154 554	16,39%
CCI de région Nord de France	9 985	29 955	12,19%
CCI Grand Hainaut	54 728	164 185	22,10%
CCI Artois	11 451	34 354	11,80%
GIC Siadep	-985	-2 955	-1,21%
CCI Côte d'Opale	12 787	38 361	13,15%
TOTAL	139 485	418 454	15,17%

Les apports et limites de la mutualisation et de la massification des achats

La massification des achats, et donc de la dépense, est l'acte permettant de regrouper les besoins de plusieurs entités et d'adapter ce besoin commun pour réaliser un achat groupé par la suppression du nombre de contrats et la différenciation des caractères qu'ils représentent. C'est un levier fort en termes de rationalisation des besoins et de génération d'économies d'achat.

Étape indissociable de la bonne définition du besoin, les efforts en matière de mutualisation et de massification de la dépense vont de pair avec les exigences de rationalisation des moyens et de gestion efficiente des services.

Cette démarche s'articule selon deux axes : la mutualisation des organisations d'achat avec désignation d'un service acheteur, et la mutualisation des besoins avec la recherche d'un dénominateur commun aux administrations bénéficiaires. L'élaboration d'une cartographie des achats, ainsi qu'une programmation stratégique du volume total de la commande, permettront d'obtenir une vision fine de l'état des besoins et du poids budgétaire alloué à l'achat groupé.

La mutualisation constitue donc une excellente source de gains achats, et participe à la professionnalisation accrue des services acheteurs. La réussite de ces processus permettent *in fine* de valoriser la performance collective et de favoriser le maintien d'un dialogue transversal et en bonne intelligence entre les services bénéficiaires. La mise en place de groupements hospitaliers de territoire (GHT) est une illustration de cette mutualisation¹.

Indicateur associé : montant des achats réalisés seuls / par groupement de commande / par recours à une centrale d'achat

1. Si nous prenons l'exemple du GHT Lille Métropole, il comprend 10 établissements hospitaliers : le CHRU de Lille, le CH de Tourcoing, le CH de Roubaix, le CH de Loos Houdourdin, le CH d'Hazebrouck, le CH de Wattrelos, le CH de Seclin Carvin, le CH d'Armentières, le CH de Bailleul et le CH de Wasquehal.

Contributeur : SGAMI

Analyse

La massification des achats repose sur un principe économique simple: plus le volume de prestations confié à un opérateur économique est important, meilleur sera le prix obtenu (et l'attractivité du marché). L'application efficace de ce principe nécessite d'en connaître les apports et les limites, mais aussi d'adapter son processus achat en conséquence. Ainsi, pour des collectivités, des établissements ou les administrations publiques, la massification des achats s'accompagne obligatoirement d'une démarche de mutualisation. Cette démarche doit porter sur 2 axes: la mutualisation des organisations d'achat, la mutualisation des besoins

1) Mutualisation des organisations d'achat

La mutualisation des organisations d'achat s'effectue généralement par la **constitution d'un groupement de commande**. Le groupement de commande est pertinent s'il regroupe en son sein des organisations partageant un périmètre géographique identique ou complémentaire, et des besoins d'achats communs (exemple: mise en place d'un marché interministériel de nettoyage de locaux). La convention de groupement définit la liste des services adhérents, la liste des segments d'achats concernés, le nom du service mandataire et ses attributions (pilotage du recensement des besoins, gestion de la procédure, participation au suivi de l'exécution). La mise en place d'un groupement de commande suppose que chaque organisation établisse sa **cartographie des achats**, selon une nomenclature commune. Une cartographie d'achat précise (volume annuel dépensé par segments d'achats ou groupe de marchandises et par zone géographique) permettra au groupement de s'accorder sur une **programmation d'achats** mutualisables. En fonction du degré de maturité des organisations achats et de leurs objectifs propres, la mutualisation des organisations d'achat peut aboutir à un transfert de compétences auprès d'un service mutualisé créé à cet effet.

Le recours aux centrales d'achat constitue aussi une modalité déléguée de la mutualisation/massification des achats (voir infra)

2) Mutualisation des besoins

Pour que la massification des achats soit synonyme de performance économique, il est indispensable que le volume de prestations soit qualitativement homogène. Cela requiert un travail de **standardisation raisonnée du besoin**, fruit d'un dialogue entre les services utilisateurs et les organisations d'achat (réduction du nombre de références demandées, ajustement du niveau qualitatif aux besoins fonctionnels des services, suppression des demandes spécifiques superflues).

3) Apports et limites

Apports

Le principal apport de la mutualisation et de la massification de l'achat réside dans les économies substantielles réalisées. Ces **économies achat** correspondent à la différence entre le prix de référence des contrats préexistants, et le prix du nouveau marché mutualisé.

Par ailleurs, la multiplication des marchés massifiés renforce les effets de l'achat public sur le développement économique des territoires, via l'allotissement géographique par exemple, qui offre aux entreprises locales ainsi qu'aux TPE et PME l'accès à cette commande. Par leurs poids financiers, ils constituent un outil économique important.

La mutualisation des organisations achats développe aussi la **professionnalisation du service acheteur**, qu'il s'agisse du mandataire d'un groupement d'achats ou, *a fortiori* d'un service achat mutualisé. Ce service gagne en expertise et en efficacité : gestion sécurisée des procédures, amélioration des délais d'achat, de la programmation des marchés, du traitement litiges liés à l'exécution. Le service acheteur, représentatif d'un nombre important de structures et parlant pour tous d'une seule voix, représente un poids économique et budgétaire important, qui favorise notamment l'écoute et les échanges réalisés avec les prestataires.

Enfin, la mutualisation des organisations achats génère, à terme, des gains collectifs en ETP. L'augmentation éventuelle des effectifs au sein du service mutualisateur est compensée par le redéploiement des emplois au sein des organisations achats, sur d'autres activités. La réussite de ces processus de mutualisation nécessite que le mandataire du groupement ou le service achat mutualisé ait les ressources RH suffisantes, en effectifs et en compétences, ainsi qu'un positionnement hiérarchique adapté, pour piloter les services concernés.

Limites

Les effets de la massification et de la standardisation du besoin ont aussi leurs limites. Les gains économiques générés sont variables selon les services concernés. Ces gains sont fonction du volume d'achat de chaque service, et de la compétitivité de leurs contrats pré-existants. Au-delà des cas particuliers, c'est donc la performance collective qu'il importe de valoriser, afin de mobiliser durablement les acteurs de la mutualisation.

La **standardisation du besoin** interroge l'organisation même des services et leurs habitudes de fonctionnement. La standardisation du besoin peut donc générer de l'insatisfaction auprès des services bénéficiaires s'ils n'ont pas été suffisamment associés à la juste définition du besoin.

Les gains réalisés par la massification d'un segment d'achat sont substantiels lors de la mise en place d'un marché mutualisé. Mais la logique de massification a ses limites : si la masse critique, permettant d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix, a déjà été atteinte, le renouvellement du marché sur un volume encore plus important ne générera pas ou peu de gains supplémentaires.

Cet effet est en partie compensé par la professionnalisation de l'achat, qui ira rechercher des axes de performance sur d'autres terrains : amélioration technique, innovation, clauses sociétales plus performantes.

La pratique du *sourcing* participe à la définition du niveau optimal de massification. C'est ce niveau optimal qu'il convient de viser lors du montage de la procédure. Une massification disproportionnée au secteur économique concernée risque de générer des surcoûts et des problèmes d'exécution du marché (problèmes de livraison, de réactivité).

Tous les actes d'achat ne se prêtent pas au même niveau de massification. L'État choisit par exemple de segmenter certains achats au niveau national, et d'autres au niveau régional.

La mise en place d'un groupement de commandes peut complexifier la chaîne de suivi d'exécution du marché, en ajoutant un intermédiaire entre l'entreprise titulaire et le service utilisateur. La multiplication des acteurs publics face à l'entreprise ne doit pas entraîner une dilution de la responsabilité dans le suivi d'exécution. C'est pourquoi le mandataire doit avoir un rôle prépondérant. Il importe de définir clairement dans la convention de groupement le rôle de chacun dans le suivi d'exécution. Ainsi le suivi de 1^{er} niveau (constatation et signalement des anomalies) est obligatoirement effectué par le service bénéficiaire du marché. En revanche, en fonction du montage de la procédure, le suivi de 2nd niveau (règlement à l'amiable, courriers de mise en demeure, application de pénalités) sera assuré par une organisation achat ou le mandataire du groupement.

Bonnes pratiques

Constituent notamment des segments d'achats aisément mutualisables :

- les fournitures, mobiliers et matériels de bureau,
- les matériels informatiques et services associés,
- les matériels et services d'impression, d'expéditions, d'affranchissements,
- l'entretien des bâtiments (nettoyage, entretien espaces verts) et les maintenances d'installations techniques (maintenance SSI, maintenance CVC, maintenance portes et portails),
- les énergies et fluides.

Témoignage : marchés ascenseurs de la PFRA

Le secteur économique de l'équipement et de la maintenance des ascenseurs est dominé par un oligopole. Un petit nombre d'entreprises dominant le marché et assoient une politique tarifaire. La Préfecture du Nord a porté en 2011 puis en 2014 un marché interministériel sur la base d'un accord cadre national multi-attributaires destiné aux services de l'État en région Nord – Pas-de-Calais. En 2014, la procédure mutualisée englobait 23 services de l'État et un établissement public. Le marché a été attribué à l'une des entreprises dominantes du secteur. La massification a généré des gains économique importants, qui ont été estimés à 33% par rapport au précédent marché (ayant lui-même généré 70 % de gains). La massification, en renforçant l'attractivité du marché, a réactivé la concurrence tarifaire. Dans un contexte économique fermé, la massification est donc un levier intéressant pour équilibrer les rapports commerciaux et stimuler la concurrence.

L'ingénierie de la commande

Entreprendre et mener à bien un acte d'achat nécessite de mettre en œuvre des méthodes de conduite de projet et d'utiliser les outils offerts par la réglementation des marchés publics. Les techniques d'achat sont multiples, et l'ingénierie de la commande consiste à choisir la bonne procédure selon l'objet du marché, le seuil de commande et les enjeux représentés par la commande. Celle-ci permettra notamment d'assurer d'une part la juste réponse au besoin, et d'autre part la performance technique et économique.

L'optimisation des pratiques d'achat repose principalement sur la démarche préalable de sourcing, facilitée par la réforme de la réglementation des marchés publics. Une plus grande latitude est accordée aux acheteurs, qui peuvent utiliser la réglementation comme une « boîte à outils » permettant la rédaction d'un marché adapté aux besoins et aux attentes des services bénéficiaires.

Une attention particulière doit donc être portée à la phase de conception de la procédure. La réalisation d'un achat performant et responsable est en effet conditionnée à la prise en compte des besoins réels des services et des capacités de réponse des entreprises. La construction d'un dialogue suivi avec les opérateurs économiques et le partage d'expériences entre professionnels de l'achat permettent ainsi d'optimiser le choix de la procédure allouée.

La bonne conduite de l'ensemble de ces étapes nécessite de trouver un juste équilibre au sein des organisations entre les objectifs d'amélioration de la performance des achats et de sécurisation des procédures. L'exigence de déontologie de l'acheteur public, dans une logique d'écoute des fournisseurs et de bonne connaissance du tissu économique local, prend tout son sens dans l'acte d'ingénierie de la commande.

Indicateurs associés : nombre d'achats réalisés sur un critère prix inférieur à 50 %, taux d'infructuosité, taux de contentieux

I. Analyse / enjeux

Bien que pratiqués depuis plusieurs années, le sourcing et le parangonnage n'ont que très récemment été reconnus comme des techniques achats compatibles avec le droit de la commande publique. Ces techniques constituent un préalable nécessaire à l'optimisation des achats dès lors qu'elles permettent notamment de bénéficier des retours d'expérience des autres acheteurs (privés et publics) et de s'assurer de la capacité des opérateurs économiques à répondre aux besoins identifiés par l'acheteur (ex. : maturité de l'offre en matière de denrées alimentaires bio).

A ces deux techniques de base vient s'ajouter le travail mené par l'acheteur en termes de définition fonctionnelle et de massification des besoins (mais aussi, de mutualisation des moyens internes et/ou externes) qui permet d'optimiser sensiblement les coûts sous certaines réserves.

Mais la mise en œuvre de ces techniques implique d'abord et avant tout la mise en place d'une fonction achat adaptée à la personne publique, à sa taille et à ses enjeux. Cette organisation doit reposer sur un juste équilibre entre amélioration de la performance économique des achats et sécurisation juridique des marchés passés ; elle ne doit, par ailleurs, jamais perdre de vue l'essentiel, à savoir la satisfaction de l'utilisateur final.

II. Bonnes pratiques

II.1. Mettre en place une fonction achat

Prérequis / leviers

Le déploiement de la fonction achat au sein d'une personne publique :

i. doit reposer sur une **volonté politique claire et appuyée par la direction générale**. Le positionnement de la fonction achat dans l'organigramme de la personne publique est, à cet égard, stratégique : plus elle sera proche de la direction générale, plus le message sera clair. Pour autant, cette fonction achat ne doit pas être surestimée, les effets positifs qui lui sont associés doivent être objectivés et contextualisés.

ii. nécessite que des agents soient **formés aux techniques achats et/ou que des acheteurs professionnalisés soient recrutés et reconnus comme tels**.

iii. nécessite une **très bonne connaissance des achats réalisés** par la personne publique : il est impératif de connaître précisément ce qui est acheté, pour quel volume financier, avec quels fournisseurs, comment sont réalisés ces achats (nombre et forme des marchés et procédures de passation retenues) et à quel moment.

Ces éléments doivent permettre **d'établir la cartographie des achats** ainsi que **celle des fournisseurs** (afin, notamment, de contrôler la corrélation entre – dans un même segment d'achat – les fournisseurs identifiés, le nombre de marchés qui leur sont attribués ainsi que le volume des dépenses associé). Ces éléments sont indispensables à la **définition de la stratégie achat** qui doit être mise en œuvre pour chaque groupe de marchandises.

Cette vision exhaustive des achats permet, dans un premier temps, d'**identifier les marchés qui concentrent l'essentiel de la dépense** pour lesquels les techniques achats doivent être prioritairement mises en œuvre. Elle doit, par ailleurs, s'accompagner d'un **questionnement systématique quant au choix opéré entre externalisation ou internalisation de l'achat** (totale ou partielle).

Enfin, la recherche de l'optimisation économique des achats nécessite que soit suffisamment **anticipé le renouvellement des marchés** : l'urgence est incompatible avec la recherche de la performance économique. Le défaut d'anticipation conduit souvent les services soit à prolonger des marchés par avenant (dans des conditions économiques et juridiques non maîtrisées), soit à lancer des procédures d'achat à un moment inopportun (par exemple, acheter du gaz en pleine période de chauffe ou fixer une date limite de remise des offres début août). Les services doivent donc **construire une programmation des marchés** qui permet de tenir compte des contraintes internes (le temps nécessaire au travail d'optimisation des besoins et à la conduite de la procédure) et externes (prise en compte de la saisonnalité et/ou de la disponibilité des opérateurs économiques). Cette programmation peut, idéalement, être construite en parallèle de la préparation budgétaire.

Freins

i. La plupart des acheteurs publics ne dispose pas d'un **système d'information achat intégré**. Dans ce cas, le travail de collecte et de traitement des données, indispensable à la constitution de la cartographie des achats et des fournisseurs, est à la fois chronophage et incertain ; en effet, la multiplication des sources de données est de nature à remettre en cause la fiabilité de l'analyse finale. La présence d'un contrôleur de gestion aux côtés des acheteurs est également encore trop rare.

ii. Le **succès de la professionnalisation** des agents dépend de leur appétence réelle pour l'achat et/ou de la capacité de la personne publique à recruter et reconnaître des compétences d'acheteurs. L'émergence du **métier d'acheteur public** doit permettre de répondre à ce problème, toutefois, leur nombre reste aujourd'hui très insuffisant. Dans l'attente, le succès du recrutement d'acheteurs issus du monde de l'entreprise dépend de la capacité de ces derniers à exercer leur métier dans un environnement juridique et politique singulier, celui des personnes publiques.

II.2. Trouver le juste équilibre entre acheteurs et juristes

i. Il est nécessaire de **conjuguer maîtrise des techniques achats ET juridiques** : le travail de l'acheteur ne permettra pas de rendre l'achat efficace si les clauses du marché s'avèrent être juridiquement défaillantes (inapplicabilité des pénalités, par exemple).

Dès lors, le rôle des juristes chargés de la passation des marchés publics doit, lui aussi, évoluer. Si les contrôles juridiques de base ne doivent pas être négligés, le juriste doit se professionnaliser afin d'être en capacité de **mettre en œuvre toute la palette des outils juridiques disponibles** : c'est le cas par exemple du recours aux accords-cadres, de l'insertion de clauses d'intéressement en lien avec des objectifs de performance ou de remise de fin d'année (RFA). Toutes ces techniques nécessitent une parfaite maîtrise du cadre juridique applicable.

ii. Au-delà de ces outils plus ou moins employés, juristes et acheteurs doivent s'efforcer de sortir des sentiers battus et **explorer toutes les pistes d'optimisation possibles, y compris celles qui tiennent à l'organisation** même des personnes publiques : réduire à quelques heures la durée de validité des propositions tarifaires faites en matière de fourniture d'énergie permet, par exemple, de réduire sensiblement les prix en limitant le risque pris par les opérateurs économiques.

L'optimisation économique des marchés nécessite donc aussi de l'imagination et de l'audace.

II.3. Appliquer les clauses des marchés...

La pratique montre que de nombreux marchés s'avèrent être peu performants faute d'être correctement suivis (la performance ne résidant pas uniquement dans l'attractivité d'un prix). Si les clauses du marché ne sont pas appliquées, qu'elles soient incitatives ou coercitives, les efforts accomplis en amont et pendant la procédure de passation seront vains avec toutes les conséquences qu'une déception de l'utilisateur final peut avoir.

Le travail de l'acheteur ne s'arrête pas à l'attribution du marché, il doit se poursuivre pendant l'exécution du marché en coordination avec l'approvisionneur et le consommateur final. C'est toute la chaîne de commande qui est impliquée.

Par ailleurs, s'agissant précisément des marchés fractionnés, seul un suivi de l'exécution permet de consolider les économies réalisées et de les convertir en économie budgétaire.

Contributeur : Communauté d'agglomération de Saint-Quentin

Ingénierie et suivi des contrats

- La pondération entre critères prix et technique

La Communauté d'agglomération de Saint-Quentin utilise une pluralité de critères suivant la nature du marché.

De nombreuses questions se posent quant au critère carbone qui peut être mal interprété puisqu'il ne s'agit pas uniquement d'un critère lié au trajet. Une note devait d'ailleurs être proposée par les Instances Européennes permettant une méthodologie uniforme.

De nouveaux critères vont être intégrés aux marchés de la Communauté d'agglomération, concernant des caractéristiques sociales (label pénibilité, formations pour les agents,...)

- Le type de procédure

Il est nécessaire d'utiliser la réglementation des marchés publics en tant que boîte à outils. La multiplicité de type de procédures va permettre à l'acheteur de cibler ses besoins, comme l'accord cadre à bons de commande ou l'accord cadre à marchés subséquents.

La Communauté d'agglomération a lancé plusieurs accords-cadres à marchés subséquents, permettant une procédure allégée tout en garantissant une remise en concurrence.

- La sécurité juridique

Une charte des marchés publics est en cours de rédaction au sein des services de la Communauté d'agglomération. Elle comprend deux parties :

- Un rappel des procédures afin que chaque acheteur de la collectivité ait connaissance des principales règles, et notamment du calcul des seuils
- Une charte déontologique rappelant les conséquences du non-respect des règles

Témoignage : marché d'éclairage public de la Ville de Lille

Éléments de contexte

Objectifs poursuivis

Forte de son expérience précédente et des acquis du marché qui s'est achevé, **la collectivité a souhaité** renouveler son marché en poursuivant les objectifs suivants :

- changer le regard sur la Ville par le développement d'un programme de mise en lumière urbaine participant à **l'émergence d'une "identité lumière"** ;
- maintenir ses efforts dans la prise en compte des **préoccupations de développement durable** ;
- promouvoir une **maintenance adaptée aux usages et aux contextes** ;
- **optimiser** les composantes des **coûts d'investissement et de fonctionnement**.

Contraintes

Il importait, pour réaliser ce projet, de tenir compte des éléments contribuant à aggraver les dépenses de fonctionnement, et principalement :

- de l'évolution du marché de l'électricité et de **l'aggravation des charges fiscales** afférentes ;
- du **durcissement de la réglementation** relative aux prestations de maintenance ;
- de la prise en compte d'un **périmètre élargi** (installations sportives extérieures, illuminations festives, mises en valeur du patrimoine...).

Orientation prise en faveur de l'économie de la durabilité

L'économie de la fonctionnalité qui consiste à acquérir une solution intégrée basée sur l'achat **d'une performance d'usage** a été retenue.

Cette approche a tout particulièrement permis de poursuivre les objectifs de :

- **Maîtrise** des dépenses de fonctionnement ;
- **Qualité** du service rendu ;
- Prise en compte importante des problématiques de **développement durable**.

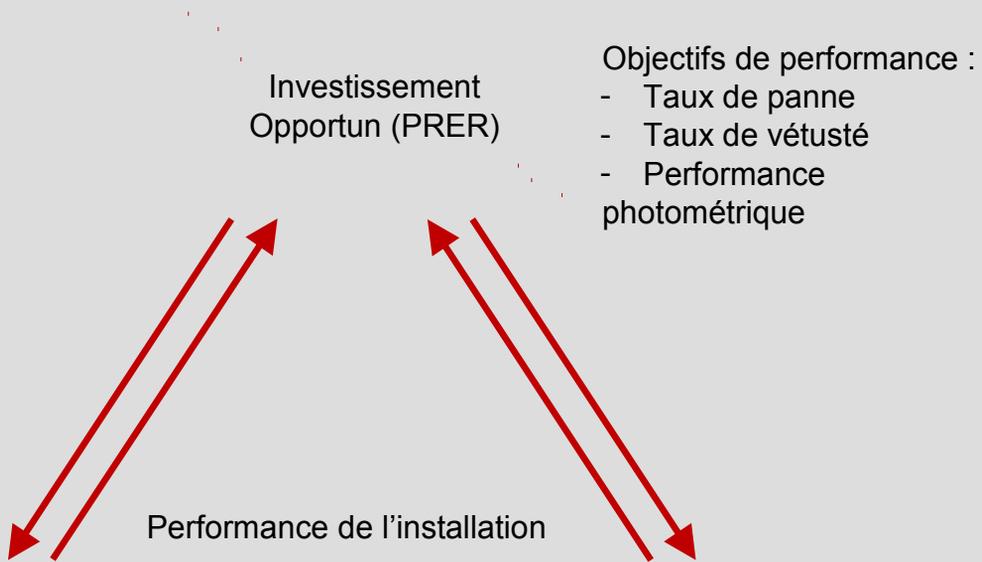
Choix en faveur d'un **marché global performantiel**

Objectifs de performance :

- Réduction des consommations
- Réduction des puissances installées
- Réduction des émissions de GES
- Production d'énergie renouvelable

Compris engagements sur :

- Recettes et subventions
- Délais d'exécution



→ Service de qualité pour un coût global optimisé

Choix d'une procédure de dialogue compétitif

Les services ont fait le choix de la **procédure de dialogue compétitif**, cela a permis :

- d'ajuster les prestations de maintenance en invitant les candidats à questionner les gammes de maintenance,
- de réduire significativement le montant des offres,
- d'orienter les propositions d'investissement vers des solutions réductrices d'économie d'énergie tout en assurant la pérennité des installations et la qualité du service.

La procédure a été exclusivement portée en interne (constitution d'une **équipe projet**).

Caractéristiques principales de l'offre retenue

		Offre retenue
Points forts / développement durable	Réduction des consommations énergétiques	-21,13%
	Réduction des émissions de gaz à effet de serre	-94,30%
	Production d'énergie renouvelable	767 980 kWh
	Insertion	25 000h
Économies / budget (sur 6 ans)	Trame noire	
	Énergie 100 % verte	2 800 000,00 €
	Maintenance	970 000,00 €

Ce travail a permis à la collectivité de réaliser **près de 3,8 M€ de gains achats**.

Conclusions

La mise en œuvre d'une telle procédure implique :

- un investissement conséquent de la collectivité comme des candidats (procédure longue et complexe, forte expertise technique, financière et juridique) ;
- le respect de pré requis en termes de connaissance du parc afin de valider et prioriser les investissements.

L'expérience de la Ville de Lille permet de valider le choix en faveur d'un contrat global reposant sur la réalisation d'un programme d'investissement optimisé permettant de réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement.

Le recours aux centrales d'achat

Une centrale d'achat est une organisation visant à regrouper les besoins d'acheteurs publics en facilitant et sécurisant les procédures administratives. Les centrales d'achat publiques sont soumises au respect de l'ordonnance du 23 juillet 2015, et ont pour objet l'acquisition de fournitures et de services, ainsi que la passation de marchés destinés à des acheteurs publics.

Les techniques d'achats groupés et massifiés permettent, du fait de l'importance des volumes achetés, d'élargir la concurrence, d'améliorer l'efficacité de la commande, et d'épargner le client public des démarches de mise en concurrence.

La centrale d'achat peut apporter une expertise complémentaire aux acheteurs. En tant que facilitateur pour les administrations, elle participe à la performance de l'achat et permet de libérer des ressources pour la mise en place de stratégies d'achat liées aux politiques publiques.

Indicateur associé : montant des achats réalisés seuls / par groupement de commande / par recours à une centrale d'achat

4 **Contributeurs** : UGAP, MEL, CHRU de Lille

Se regrouper pour acheter est un acte qui n'est pas réservé qu'aux acheteurs publics mais correspond à la nécessité d'optimiser les procédures d'acquisition, de massifier les besoins et de monter en expertise la fonction « achat ». Privées ou publiques, les centrales d'achat proposent une offre sélectionnée sur des critères techniques, de coûts et de services.

Le contexte juridique

L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui transpose les directives communautaires « marchés » du 26 février 2004, prévoit deux modalités d'intervention pour les centrales d'achat :

- « l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteurs » publics dénommés –achat pour revente
- « la mise à disposition de marchés ou d'accord cadre » – dénommés : référencement.

Le recours aux centrales d'achat, elles-mêmes soumises à l'ordonnance du 23 juillet 2015, dispense les acheteurs des procédures de publicité et de mise en concurrence. La simplification et la sécurisation des passations de la commande publique est un élément fort de la performance achat. Faire appel à une centrale d'achat se traduit également par une rapidité dans l'acte d'achat.

Une solution souple pour une performance réelle

Les centrales d'achat participent à la recherche d'une meilleure performance économique et juridique, et renforcent l'expertise de l'achat.

En termes de performance économique, le principal intérêt du recours à une centrale d'achat est la mutualisation des besoins et des procédures. Cet effort de massification de la commande publique induit une réduction des coûts administratifs, pour les acheteurs et pour les fournisseurs. Les gains de procédure ainsi générés peuvent permettre, dans un contexte de recherche d'économies budgétaires, de redéployer par exemple l'expertise des techniciens sur la définition du besoin ou sur la gestion du cycle de vie des achats.

Faire appel à une centrale d'achat permet également d'externaliser le risque juridique pesant sur les acheteurs publics. Cette sécurité acquise est considérée comme un élément de performance à part entière.

Ce travail de prescription collective, qui est porté par certaines centrales d'achat (UNIHA, UGAP ...) ou groupements de commande, constitue une opportunité pour partager et standardiser des pratiques.

La centrale d'achat locale, une mise en œuvre attrayante mais complexe

Dans un contexte généralisé d'économies budgétaires, la recherche de performance induit une approche stratégique de l'achat public. La complexité des procédures et de leur conduite fait donc du recours à la centrale d'achat une opportunité et une alternative pour les acheteurs, et peut à ce titre être inclus dans une stratégie d'achat.

Pour autant, si l'utilisation est relativement simple, la création d'une centrale d'achat locale est soumise à un environnement juridique contraignant.

- La centrale dite d'achat pour revente nécessite de conclure les marchés, de les administrer, de supporter les modes de transmission des commandes, de gérer les délais de paiement amont et aval. Le fonctionnement d'une centrale d'achat dite « pour revente » est de prévoir et d'accompagner la gestion des litiges.
 - « Produit sur étagère » : achat par bon de commande auprès de la centrale d'achat
- La centrale dite de « référencement est rendue complexe par la nécessité juridique de définir le périmètre des bénéficiaires et l'estimation de leurs besoins. Cette nécessité juridique est potentiellement assortie d'une exclusivité de recours au marché pour le besoin exprimé une fois la notification réalisée par l'acheteur public. Il convient donc de disposer au préalable, de la mise en concurrence, du recueil des besoins des bénéficiaires finaux.
 - « Marché sur étagère » : la centrale n'exécute pas c'est le client qui exécute le marché

Conclusion

Comme pour l'ensemble des achats groupés, le recours à une centrale d'achat peut être freiné par la crainte d'une certaine dépossession de l'acte d'achat et par la remise en question de l'organisation interne des services acheteurs. Pour autant, elle peut aussi contribuer à mobiliser les compétences des acheteurs et des techniciens sur les segments les plus stratégiques, développer une professionnalisation de la fonction achat, et apporter une véritable sécurité juridique.

Les freins au recours aux centrales d'achat

- Un **problème d'adéquation** entre l'offre et le besoin (pratiques, parc existants, positionnement qualitatif des produits)
 - Solution possible : diversification de l'offre avec le risque de détériorer la performance économique
- La **création d'un intermédiaire** dans le cas de centrale d'achat pour revente
 - Solution possible : dématérialisation des procédures, valorisation des services induits : expertises-conseils et service clients
 - Limite : l'accumulation d'intermédiaires n'est pas toujours opérationnel
- **Volonté de porter une politique publique d'achat local** et de soutenir les acteurs locaux au travers de la commande publique.
 - Solution : Travailler l'allotissement, identifier les acteurs de l'amont industriel (établissements, sous-traitants) et mesure l'impact économique local
- **Frein culturel** (habitudes et usages) et dépossession des agents à forte expertise « marché »
 - Solution : accompagnement au changement et valorisation de leur expertise achat.

L'utilisation du gain achat

L'utilisation du gain achat n'est pas à proprement parler une performance directe de la commande publique. Elle constitue une forme d'intéressement des services à la performance de la commande, un « retour sur investissement » encourageant les bonnes pratiques. L'utilisation du gain est une forme de gestion de la performance.

La performance de la commande compte parmi ses diverses finalités l'obtention d'un gain économique significatif, pleinement valorisable dans une démarche d'assainissement des finances publiques. Les économies générées par un acte d'achat intelligemment effectué, qui aboutit à un « gain achat » et parfois à un gain budgétaire, peuvent être réemployées de façon stratégique par les acteurs et parties prenantes à la commande.

Les techniques d'utilisation du gain achat peuvent constituer un outil de management à part entière, visant à valoriser le travail des acheteurs et à impliquer l'ensemble des services. Des techniques d'intéressement des agents sont potentiellement déployables, par le biais d'une reventilation des gains générés de façon transversale au sein des budgets des services opérationnels porteurs, ou encore de primes individuelles ou collectives. Afin de pouvoir convertir ces économies d'achat en économies budgétaires, et d'en mesurer le poids, il est toutefois nécessaire de parvenir préalablement à une définition commune et partagée des modalités de détermination de ce gain achat.

L'utilisation stratégique du gain achat participe donc à la démonstration de l'efficacité d'une fonction achat structurée et professionnalisée. L'achat performant s'inscrit dans une logique « gagnant-gagnant », en tant que nouveau vecteur de conduite du changement.

Indicateurs associés : utilisation du gain achat, poids des gains achats et budgétaires réalisés

Témoignage : marché d'éclairages opératoires du CHRU de Lille

Contributeurs : Ville de Lille, CHRU de Lille

I. Analyse / enjeux

Si la mise en œuvre d'une fonction achat au sein des personnes publiques fait naître de nombreux espoirs, elle **ne doit pas être surestimée** : la fonction achat a pour unique objectif la satisfaction des utilisateurs tout en s'efforçant de garantir la performance économique de l'achat. Partant, et tenant compte de la nécessaire pérennisation de l'implication des acteurs qui contribuent à cette performance, il est nécessaire de réfléchir à l'éventuel partage des gains générés par cette fonction achat. Toutefois, et préalablement au traitement de la question de l'éventuel partage des gains budgétaires, il semble nécessaire de se mettre d'accord sur les **modalités de détermination des gains achats** liés à la mise en œuvre d'une fonction achat au sein des personnes publiques.

II. Bonnes pratiques

II.1. Définir les modalités communes et objectives de détermination des gains achat

II.2. Convertir les gains achats en économies budgétaires

La conversion des gains achats en économie budgétaire permet de démontrer l'efficacité de la fonction achat. D'un point de vue opérationnel, cela implique que les acheteurs contribuent au suivi de l'exécution des marchés : sans suivi des dépenses, notamment pour les marchés fractionnés, aucune économie ne peut être objectivement identifiée.

II.3. Utiliser les gains achat comme un outil de management ?

La réalisation de gains achat nécessite une implication importante de l'ensemble des acteurs de l'achat : acheteur, juriste, prescripteur et consommateur final. Cela pose la question de la motivation de ces acteurs sur le long terme.

Plusieurs possibilités sont actuellement envisagées :

- Les gains achats peuvent, tout d'abord, être restitués au bénéfice du service opérationnel porteur (pas de conversion en économie budgétaire / maintien des crédits) ; cela permet au service concerné d'accroître sa capacité d'achat, notamment lorsque celle dernière a été phasée pour que les achats soient compatibles avec la capacité budgétaire de la personne publique.
- Les gains achats pourraient, pour d'autres personnes publiques, être partiellement restitués sous la forme :
 - de prime d'intéressement collectif, associé au service porteur,
 - de prime d'intéressement individuel dans le cadre de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Le reliquat des économies consolidées pourrait également être réintégré au budget en fonction des arbitrages politiques.

Les enjeux de la dématérialisation

La dématérialisation des procédures et de la publication des appels d'offre s'inscrit dans une triple démarche de meilleure accessibilité des entreprises à la commande publique, de diffusion élargie et uniformisée de l'information, et de facilitation et simplification administrative. À condition d'être intelligemment menée et unanimement partagée, la dématérialisation constitue un bon levier de performance, tant pour les entreprises que pour les acheteurs.

Illustration de cette ambition de faciliter l'émergence de pratiques innovantes, le dispositif « Marchés publics simplifiés » (MPS), lancé par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, a vocation à simplifier l'accès des entreprises aux appels d'offres. La généralisation des MPS pourrait constituer, à terme, un vecteur de simplification, d'économies de temps et d'argent pour les entreprises.

Pourtant, les freins culturels et technologiques sont encore nombreux. De telles initiatives nécessitent une adaptation des systèmes d'information l'adhésion des parties prenantes, et doivent être promus de façon pédagogique.

Indicateur associé : nombre de marchés passés en MPS

1. Une dématérialisation des marchés publics qui demeure très marginale

Actuellement, au plan national, **seules 11% des consultations lancées en vue de la passation d'un marché public donnent lieu à la remise d'une ou plusieurs offres électroniques par les candidats.**

Compte tenu du nombre total d'offres remises, cette donnée déjà très faible révèle une part extrêmement marginale d'offres dématérialisées, part qui ne connaît par ailleurs pas de montée en puissance significative.

2. Des rendez-vous très ambitieux fixés par des textes récents en matière de dématérialisation des marchés publics aussi bien que de la chaîne comptable

De récents textes sont venus fixer des échéances de généralisation de la dématérialisation dont le terme est très proche :

- **En matière de passation des marchés publics, il s'agit de la généralisation de la réponse électronique à horizon 2018.** Vient s'ajouter une disposition (qui n'est pas sans lien avec la dématérialisation) qui met fin, au 1^{er} octobre 2018, à toute obligation faite aux entreprises de communiquer des documents de candidatures qu'elles auraient déjà transmis ;
- **En matière d'exécution financière des marchés publics, il s'agit de la dématérialisation de la chaîne comptable**, à la fois au travers de la dématérialisation des pièces – notamment de marchés publics – qui s'impose aux métropoles dès 2017, et de la mise en place de la **facturation électronique** (via la solution « Chorus Portail Pro »), dont la mise en œuvre s'échelonne jusqu'en 2020 par « vagues successives » en fonction de la taille des entreprises.

Ces échéances appellent une **approche globale, sur l'ensemble de la chaîne, « de bout en bout », de la passation des marchés publics à leur exécution financière, ce qui a vocation à comprendre :**

- la dématérialisation de la **remise des offres** ;
- la **signature électronique** de part et d'autre ;
- la **télétransmission** de l'ensemble des pièces en préfecture ;
- la dématérialisation de l'**exécution financière (pièces comptables et factures)** ;
- la **gestion électronique des pièces de candidature** et leur stockage dans un coffre-fort électronique ;
- l'**archivage électronique** des pièces.

Il convient de noter le **caractère ambitieux des échéances précitées**, particulièrement, en ce qui concerne la remise d'offres électroniques, tant la situation actuelle est éloignée de la cible fixée par le législateur.

3. Des freins persistants à la dématérialisation, tant du côté des entreprises que des personnes publiques

La cible fixée apparaît d'autant plus éloignée que des freins importants demeurent à la dématérialisation.

En ce qui concerne les entreprises, on soulignera les difficultés suivantes :

- des freins **technico-administratifs** :
 - la **signature électronique dès le dépôt de l'offre**, qui implique d'être doté d'un certificat dont l'entreprise doit s'assurer de la validité (même si ce frein doit pouvoir être levé grâce à la fin de l'obligation de signature des offres en procédure formalisée dans le cadre de la réforme du 1^{er} avril 2016, à condition encore que les acheteurs s'en saisissent) ;
 - l'**absence de valeur ajoutée pour les entreprises** en ce qui concerne la production de leurs pièces de candidature (qui n'est pas allégée) et, très souvent, la suite du processus dans la mesure où l'absence de dématérialisation complète génère des ruptures de charges qui impliquent une re-matérialisation des documents en vue de la signature du marché ;
 - l'**hétérogénéité des outils de plate-forme entre acheteurs publics**, tant s'agissant de leur ergonomie, de leurs fonctionnalités que des configurations requises. La divergence technique des solutions « éditeurs » dont se sont dotés les acheteurs publics peut se révéler extrêmement dé-sécurisante pour les entreprises ;
- des **freins technico-matériels** tenant à la maîtrise de l'équipement informatique par certaines TPE, notamment dans l'artisanat. Si les entreprises non dotées d'équipement sont rares, la maîtrise de l'outil informatique constitue un pré-requis exigeant de la dématérialisation ;
- des **freins culturels** tenant à des réticences *a priori*, parfois nourries par des expériences malheureuses ou, plus globalement, par l'insécurité et la complexité que représentent l'hétérogénéité des plate-formes et les procédures à observer.

En ce qui concerne les acheteurs publics, les enjeux sont suivants :

- **Un processus global, continu et fluide de dématérialisation nécessite de traiter l'ensemble des « ruptures de confiance » ou de charge** (soit celles dictées par les interfaces entre outils SI, soit celles correspondant aux signatures à intervenir, notamment du pouvoir adjudicateur). Sur ce dernier point, le cadre juridique implique aujourd'hui une dotation en certificats correspondant aux délégations de fonctions et de signatures internes à l'organisation publique concernée afin de pouvoir démontrer la validité juridique de la signature au regard de la qualité de la personne signataire là où une approche « par personne morale » serait un vecteur de simplification. Ces ruptures, si elles ne sont pas traitées, impliquent une re-matérialisation des pièces contractuelles ;

- **Le processus global interroge aussi la télétransmission au contrôle de légalité des pièces des marchés** qui donne lieu à une hétérogénéité des pratiques des services de l'État sur le territoire ;
- **Enfin, la convergence technique des outils de dématérialisation constitue un enjeu pour les acheteurs publics.** Cette question s'est posée pour les plate-formes et n'a pas donné lieu à une réponse satisfaisante, aboutissant à un paysage d'outils extrêmement hétérogènes. Elle se posera s'agissant de l'équipement en coffres forts électroniques dans la perspective du stockage des pièces de candidature et de la mise en œuvre du principe du « dites-le-nous une fois ».

Ce dernier point soulève la problématique du **rôle de l'État dans la convergence technique**, qui pourrait prendre deux formes :

- soit au travers d'un **rôle d'acteur direct (« État plate-forme »)** apportant lui-même les solutions techniques aux acheteurs publics et entreprises (interfaces, portails, etc : un portail unique existe pour l'État) ;
- soit au travers d'une **implication forte dans la régulation des éditeurs de solutions**, qui tirent parfois parti de la divergence technique des solutions et de la dissémination du pouvoir de négociation des acheteurs publics et maîtrises d'ouvrage informatiques.

4. La dématérialisation, un vecteur de performance à condition de lever certains écueils

La dématérialisation des marchés publics peut pourtant constituer un **levier de performance de la commande publique** :

- En constituant un **levier de fluidité et de facilitation administrative** pour les entreprises ;
- En permettant de **réduire fortement le volume de papier et d'optimiser les délais « papier »**, ce qui est un gage de performance pour les acheteurs ;
- En assurant une **consolidation des données produites** qui facilitera, grâce à leur exploitation, à la fois un meilleur pilotage interne des organisations adjudicatrices et un meilleur accès des entreprises à l'information.

Cependant, la dématérialisation dans ses modalités actuelles présente des écueils à lever, outre les freins précités.

Tout d'abord, **elle ne peut se faire à process internes inchangés dans les organisations, sauf à se résumer à une numérisation des flux existants**, avec des ruptures de charge. Il en résulterait des surcoûts et, à l'inverse de l'objectif recherché, un recul de la performance.

Sans action de simplification accompagnant la dématérialisation (conduite globale du changement, modalités d'authentification et de production des pièces de candidature) pour les entreprises, celle-ci peut être porteuse d'un **effet d'éviction, particulièrement pour les TPE/PME.**

Aussi, comme évoqué auparavant, **le paysage existant des outils techniques de dématérialisation, marqué par une très forte hétérogénéité**, constitue actuellement une réelle source de difficultés à la fois en termes d'utilisation par les entreprises, qui ne disposent pas de repères stables quel que soit l'acheteur à l'origine de la consultation, et du point de vue de la diffusion des dispositifs innovants (le MPS est par exemple contrarié par les efforts inégaux des éditeurs de plate-forme dans son déploiement).

En ce qui concerne l'accès à l'information, **la dématérialisation est porteuse d'enjeux de performance qui, là aussi, sont susceptibles de se heurter aux modes de faire et modèles économiques actuels.**

L'exploitation des données issues d'échanges dématérialisés constitue, adossée à l'« open data », une opportunité de meilleur accès des entreprises à l'information qui est un levier de meilleur accès à la commande publique (identification facilitée des affaires sur le territoire, meilleure connaissance des comportements et pratiques des acheteurs, etc.).

Mais, pour ne pas constituer un « rendez-vous manqué », cette opportunité appelle des interrogations sur :

- **L'obsolescence du modèle économique du BOAMP**, qui est une source de coûts importants (là où les homologues européens du BOAMP sont gratuits, comme en Belgique) pour les acheteurs. Le « modèle économique » de la DILA (documentation française et Journal Officiel) est aujourd'hui gagé sur ces importantes recettes mais il apparaît dépassé à l'heure de l'agrégation des données des profils d'acheteur, profils d'acheteurs de plus en plus performants en termes d'audience ;
- **Plus largement, le rôle de la puissance publique et la performance des SI en termes d'exploitation des données générées.** En effet, les acteurs privés tirent et tireront profit (demain avec l'*open data*) de l'absence de SI performants/convergents et d'actions efficaces sur l'agrégation des données par la puissance publique en commercialisant auprès des entreprises et acheteurs des données produites par les personnes publiques elles-mêmes, aboutissant à une situation paradoxale. **Le coût d'intermédiation dans le traitement de la donnée doit-il être pris en charge via des solutions publiques (type portail) pour faciliter l'accès gratuit des entreprises à la donnée ?**

Enfin, afin d'accompagner les acheteurs publics de petite taille, il existe un **fort besoin d'une ingénierie territoriale de la dématérialisation.**

Cette fonction d'aide et d'expertise locale passe-t-elle par l'État ou un système de « chef de filat » assuré par des acheteurs pilotes identifiés, par territoires de taille pertinente ? Compte tenu des exigences d'un tel rôle pour les acheteurs pilotes, quelle rétribution peut-on envisager dans cette hypothèse ?

5. Le MPS : un gage de simplification plus prometteur que le DUME à la fois du point de vue des acheteurs et des entreprises

Le DUME n'apparaît pas aujourd'hui comme l'outil le plus pertinent pour porter la simplification et la dématérialisation : il s'agit d'un document complexe, dont la valeur ajoutée apparaît limitée tant il constitue un document purement déclaratif.

Dans la pratique, comme exposé au point 2, deux principaux freins sont à traiter :

- **la signature électronique** dès le dépôt de l'offre (le cadre juridique ne prévoyant plus l'obligation de signature en procédure formalisée, ce qui implique que les acheteurs se saisissent de cette opportunité) ;
- **la charge et la complexité** que représente pour les entreprises la communication systématique des pièces de candidature.

Le MPS apporte des réponses intéressantes sur ces deux points dans la mesure où :

- il prévoit une **simple authentification par le numéro SIRET** ;
- cette authentification déclenche par ailleurs **l'importation automatique de pièces et données de candidatures via une interface, auprès des administrations concernées**. Cette dernière fonctionnalité a vocation à s'enrichir progressivement et à permettre l'import d'un nombre croissant de pièces et données.

Le MPS a été déployé de façon très large par certains acheteurs. A titre d'exemple, le **Département des Deux Sèvres** a procédé à sa généralisation à tous les marchés et permet de disposer d'un retour d'expérience très positif. Le tissu économique se montre très satisfait de la simplification induite, de la même façon que le Département constate que cet outil a pu venir faciliter l'accès des petites entreprises à la commande publique. La plate-forme de l'État PLACE en permet l'utilisation systématique.

6. La démarche de préfiguration portée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP): l'opportunité d'une approche « *de bout en bout* » de la chaîne, progressive et concertée avec le monde économique

Le MPS est aujourd'hui une possibilité offerte aux acheteurs et ne s'impose pas aux candidats lors qu'une consultation est lancée en MPS.

Dans le cadre du programme national de dématérialisation, le SGMAP porte une action volontariste consistant à **expérimenter l'obligation de réponse électronique en format « MPS » en ciblant dans un premier temps des segments d'achat « test »** et en généralisant ensuite progressivement le déploiement.

La levée, par le nouveau décret « marchés publics », de l'obligation de signature des offres en procédure formalisée vient utilement accompagner cette démarche.

Treize préfigureurs se sont portés volontaires. La MEL est le seul préfigureur situé en région Hauts-de-France.

Elle a pris le parti de déployer le MPS « obligatoire » dans un 1^{er} temps (janvier 2017) **sur les marchés de travaux**, le secteur des travaux publics ayant pour caractéristique d'être fortement structuré par des fédérations professionnelles qui constituent des relais efficaces.

Au-delà de cette 1^{ère} action en début de chaîne, la MEL entend traiter dans un 2nd temps les ruptures de charge avec la mise en place de la signature électronique.

La démarche portée implique un **dialogue étroit avec les fédérations professionnelles** :

- Conférences d'information ;
- Bilans d'étape ;
- FAQ ;
- Mise en place d'une « *hotline* » pour répondre aux questions et difficultés rencontrées par les entreprises.

Il apparaît aujourd'hui tout à fait prématuré de tirer un premier bilan.

Le MPS pourrait constituer le pivot d'une dématérialisation progressive, simplifiée et concertée, dans le cadre d'une stratégie globale acheteurs / entreprises / État

Il apparaît aujourd'hui comme un « chemin réaliste » entre le constat actuel d'une dématérialisation encore très marginale et l'échéance très ambitieuse de 2018, telle qu'elle a été fixée par les textes.

Préconisations

- Encourager la définition d'une véritable stratégie d'achat
- Accompagner la mise en œuvre des pratiques de sourcing avec :
 - la communication d'une méthode de conduite de la phase de sourcing,
 - un rappel des règles élémentaires en matière de déontologie et d'éthique.
- Partager les bonnes pratiques :
 - Pérenniser un club des acheteurs, ayant vocation à se réunir régulièrement
 - Diffuser des kits de bonnes pratiques issus des différentes administrations pour participer à la professionnalisation de l'ensemble des acheteurs
 - Diffusion sur la page web dédiée à l'observatoire ?
- Rendre compte des activités sur la base des indicateurs de performance définis
- Faire évoluer la fiche de recensement de l'OECP
- Réunir toutes les informations relatives aux publications de mise en concurrence sur une plate-forme régionale unique

Perspectives

- Faciliter des échanges avec les autres groupes de travail sur des thématiques communes
 - Fiche de recensement de l'OECP
 - Coût du cycle de vie
 - Innovation
 - ...
- Pérenniser le club des acheteurs publics
- Assurer une veille et du conseil en matière de performance d'achat auprès des acheteurs de toutes les entités de la région

Indicateurs de performance

Nombre d'avenants à impact financier

Montant des achats réalisés seuls / par groupement de commande / par recours à une centrale d'achat

Nombre d'achats réalisés sur un critère prix inférieur à 50 %

Taux d'infructuosité

Taux de contentieux

Utilisation du gain achat

Poids des gains achats et gains budgétaires réalisés

Nombre de marchés passés en MPS

Nombre de délégations de signature du pouvoir adjudicateur

Évaluation de la bonne définition du besoin

Mesure des effets de la mutualisation et de la massification

Optimisation des critères de choix des offres

Évaluation de la bonne ingénierie de la commande

Impact sur l'organisation et l'optimisation budgétaire

Mesure des effets de la fonction achat

Effets de la dématérialisation

Centralisation de la décision de commande

Glossaire

Avenant

Acte par lequel les signataires du contrat conviennent d'adapter ou de compléter une ou plusieurs des clauses de ce contrat

BOAMP (Bulletin officiel des annonces de marchés publics)

Édition de la Dila (Direction de l'information légale et administrative) dédiée à la publication des annonces légales pour les avis d'appel à la concurrence de marché public

CCTP (cahier des clauses techniques particulières)

Document contractuel d'un marché public, qui décrit les conditions techniques particulières d'exécution des prestations

Clauses incitatives

Clauses pouvant être insérées dans les marchés aux fins d'améliorer les délais d'exécution, de rechercher une meilleure qualité des prestations et de réduire les coûts de production

CVC (chauffage, ventilation, climatisation)

DCE (dossier de consultation des entreprises)

Ensemble des documents élaborés par l'acheteur dans le cadre des procédures de marchés publics qui sont destinés aux entreprises intéressées par le marché, et dans lequel trouver les renseignements utiles pour élaborer sa candidature et son offre

Gain achat

Économie potentiellement générée par un achat performant y compris sur le plan technique

Gain budgétaire

Économie budgétaire réalisée par la mise en œuvre du marché → gain économique

Glossaire

Infructuosité

Modalité d'interruption d'une procédure de passation d'un marché public, dans le cas où aucune candidature ou aucune offre n'a été remise, ou bien encore lorsqu'il n'a été proposé que des offres inappropriées ou irrégulières ou inacceptables

JOUE (Journal officiel de l'Union européenne)

Édition dédiée à la publication des annonces légales pour les avis d'appel à la concurrence européens de marché public.

Lot

Partie d'une procédure de marché public, définie par le fractionnement du besoin en prestations distinctes. Chaque lot donne lieu à un marché séparé des autres lots

Maître d'œuvre

Personne physique ou morale qui réalise un projet dans les conditions de délais, de qualité et de coûts prévus dans un contrat.

Maître d'ouvrage

Entité porteuse d'un besoin, définissant l'objectif d'un projet, son calendrier et le budget consacré à ce projet

PLACE (Plate-forme des achats de l'État)

Plate-forme de dématérialisation des procédures de marché de l'État, permettant aux entreprises de consulter et répondre aux consultations émanant des services de l'État en administration centrale et en services déconcentrés, des établissements publics relevant de ceux-ci, ainsi que des chambres de commerce et d'industrie et de l'Union des groupements d'achats publics

<https://www.marches-publics.gouv.fr>

Glossaire

Offre la mieux disante

Offre qui satisfait au mieux les critères du marché (qualité et prix) définis par l'acheteur

Offre la moins disante

Offre fondée sur le seul critère financier (s'oppose au mieux disant)

Sourcing / sourçage

Processus de collecte d'informations auprès des entreprises en amont de la consultation, visant à évaluer leur capacité de répondre à un appel d'offres. Cette phase de travail doit permettre à l'acheteur de mieux définir son besoin et de mieux connaître les réponses possibles qui peuvent être présentées par les opérateurs économiques.

SSI (systèmes de sécurité incendie)

UGAP (Union des groupements d'achats publics)

Centrale d'achat publique, au statut d'établissement public de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé du Budget et du ministre chargé de l'Éducation nationale