

Définir la caractéristique des marchés (Seconde partie)

Seconde partie de la contribution sur la définition des caractéristiques des marchés publics.

2 La forme du marché

Le marché public est un contrat d'approvisionnement qui est guidé par trois paramètres : la nature du besoin, son volume et son calendrier de mise à disposition.

2.1. Les différentes formes de marché

Quelque soit l'évolution du vocabulaire du code des marchés publics, vue à travers les préoccupations des chefs d'entreprises, des candidats aux appels d'offres, les marchés sont à classer en trois catégories variant selon la fiabilité de réalisation :

- **Les marchés forfaitaires simples** : après la notification, le seul acte supplémentaire pour l'exécution du marché se limite à un ordre de service.

La consistance du marché sera en tout point conforme à ce qu'ont arrêté les deux parties. L'archétype de ce marché est le marché de construction d'un édifice.

C'est aussi une formation continue pour un jour et un thème donné ou l'acquisition d'un véhicule à une date fixée.

La visibilité pour le fournisseur est totale : les moyens à mettre en œuvre, leur coût d'acquisition, la durée de leur mobilisation (contrat de travail).

Il ne peut y avoir d'erreur de prévision et donc pas de prime de risques payée par le client.

- **Les marchés forfaitaires à tranches** : dans ce cas la consistance en volume et en nature du marché est connue dès la notification.

En revanche, une partie complète de ce marché sera ou ne sera pas réalisée : c'est la tranche conditionnelle.

Elle introduit une incertitude pour le titulaire qui pourrait être obligé de réserver des moyens qui au final ne seront pas utilisés.

La collectivité acquittera alors une prime de risque qui viendra majorer le prix par rapport à un contrat ferme.

Pour réduire cette prime de risque, il faudra veiller :

- à ce que la tranche conditionnelle ne représente qu'une fraction de la tranche certaine dite ferme (fraction non supérieure à 30%).

- à prévoir dans le marché une clause dite d'affermissement suffisamment « anticipatrice » par rapport au début d'exécution de la tranche conditionnelle pour que le titulaire puisse mobiliser, sereinement, les moyens techniques et humains après la garantie formelle de sa réalisation.

- **Les marchés à bons de commandes** (futurs marchés cadres) : dans ce cas la nature, le volume exact et le calendrier de ce qui sera exigé du fournisseur n'est pas connu si ce n'est dans des marges de variation parfois très importantes (écart minimum / maximum).

C'est l'émission des bons de commandes qui donnera la consistance opérationnelle du marché.

Mais, le fournisseur doit se tenir disponible pour produire jusqu'au montant maximum du marché et cela selon un calendrier aléatoire.

Cette souplesse des marchés à bons de commandes est utile, voire souvent indispensables pour les fournitures courantes. Mais elle a un coût.

2.2. Piloter l'incertitude

En matière de qualité de l'expression du besoin, la supériorité du marché global forfaitaire ne fait aucun doute au moins d'un triple de point de vue :

- **sur le plan des prix obtenus**, la question de la prime de risque a déjà évoquée.

Celle ci sera d'autant plus élevée que la fourniture sera spécifique à la personne publique, interdisant au titulaire de placer auprès d'autres clients les produits ou services élaborés en vain dans le cadre du marché.

Pour cette raison, le marché à bons de commande est fortement déconseillé pour l'achat de biens d'équipements technologiques par exemple.

De plus, y compris pour des fournitures courantes, il faut tenter de limiter l'écart entre le montant minimum et le montant maximum.

L'écart de 1 à 2 doit être un objectif à rechercher.

- **le marché global forfaitaire fait peser une obligation de résultat sur le titulaire.**

Il garantit la satisfaction d'un besoin avec des moyens représentant un coût global fixé une fois pour toutes.

A l'inverse, le marché à bons de commandes laisse cette fixation entre les mains du titulaire, il fournira un devis où seules les prix unitaires auront été fixés par le marché.

Cette liberté peut s'avérer dangereuse pour l'acheteur public pour certaines catégories de prestations par exemple. On pense notamment à des prestations de conseil, d'assistance ou même des marchés de travaux d'entretien.

Dans ces cas en effet, la personne publique aura, parfois peu de compétences techniques internes, pour contester les « quantitatifs » avancés par le titulaire.

Lorsque les marchés à bons de commande débouchent sur un référencement considérable de produits ; la qualité d'exécution du marché peut en souffrir.

En particulier, les titulaires se révèlent souvent incapables de garantir dans les délais contractuels, la disponibilité permanente des produits.

D'où de nombreuses ruptures qui nuisent à l'image de marque du service acheteur auprès des utilisateurs finaux.

3 La durée des marchés

La question de la durée des marchés renvoie à une question simple à formuler mais difficile à traiter : A quel horizon peut on tabler sur une stabilité des besoins pour un niveau de prix optimal ?

On comprend aisément qu'une des clés de réponse dépend de la nature économique et technique du secteur économique sur lequel repose le contrat : un marché d'animation d'une fête n'ira pas au-delà de l'extinction des lampions.

De même, la couverture optimale des besoins par un contrat n'aura pas la même durée pour un marché de logiciels et pour un contrat portant sur les fournitures de maçonnerie. Dans ces conditions, les enseignements généraux seront limités

3.1. L'encadrement par le code

Le code actuel pose le principe de la remise en concurrence périodique.

Ce principe renvoie au constat qu'une durée trop longue bloque d'une part l'accès à la commande publique et au postulat que l'optimisation de l'approvisionnement d'autre part ne peut se concevoir sans un appel périodique à la concurrence.

Cependant, la matrice de tous les marchés publics, c'est à dire les marchés de travaux ne peuvent supporter une limite temporelle quelconque car les réalités des durées de construction d'un édifice ne peuvent être plafonnées par un norme juridique.

On ne comprendrait pas que le code oblige à réaliser un pont en trois ans. Pour cette raison, les marchés forfaitaires ne sont pas limités dans le temps.

En revanche, la durée des marchés à bons commande, parce qu'ils correspondent, de manière implicite aux achats courants, ont toujours vu leur durée limitée.

La durée cible a été fixée à trois ans avec une extension possible à cinq ans.

La signification de cette durée de trois ans trouve son origine dans la volonté de permettre un « amortissement » du coût de passation des procédures de sélection les plus gourmandes en temps : la conception d'un cahier des charges peut prendre plusieurs mois et la durée de la mise en concurrence dans un appel d'offres prend en tout trois mois.

On ne peut donc raisonnablement recommencer cet exercice tous les ans.

L'arrivée en 2006 des accords-cadre devraient, cependant, faire évoluer cette vision.

La durée de trois ans économiquement présente aussi des avantages qui tiennent à la possibilité de lisser les effets de plusieurs types de fluctuations.

La première intéresse la personne publique quant à ses engagements de chiffres d'affaire minimal vis à vis du titulaire ; le fameux minimum des marchés à bons de commande.

Sur une année, les commandes sur le marché peuvent avoir du mal à « décoller » : on pense par exemple à des marchés d'équipements comme le mobilier de bureau ou des marchés de formation continue.

La seconde et la troisième année du marché permettront ainsi de combler le déficit de chiffres d'affaires.

La seconde fluctuation à lisser se situe dans les coûts de démarrage du marché pour le titulaire.

En effet, même dans les marchés de fournitures simples, il existe toujours des dépenses de démarrage significatives pour par exemple éditer un catalogue du marché, déployer une équipe commerciale auprès des multiples ordonnateurs de la personne publique.

Ces dépenses de « première installation » viendront grever la marge bénéficiaire de la première année. Elles disparaîtront les deux années suivantes.

3.2. les contraintes du service : intérêt tarifaire de la remise en concurrence

Dans une perspective de stabilité et d'économies de moyens l'acheteur peut être tenté de signer des contrats de longue durée.

Le recours à des clauses d'ajustement ou de révisions de prix peut apparaître comme des outils permettant, sur la durée du marché, d'assurer l'optimisation permanente du niveau des prix.

On préférera ici les formules de révision plus proches de la réalité des coûts (formule paramétrique de révision des prix voir ajustement sur indice).

Il n'en reste pas moins que dans les secteurs de forte intensité concurrentielle, où les coûts de production varient sensiblement seule la remise en concurrence de tous les acteurs du secteur permettra à la personne publique de profiter, en termes de baisse de prix notamment, des gains d'efficacité du secteur considéré.

C'est le cas de la plupart des secteurs industriels notamment dans un contexte de faible inflation et à fortiori dans tous les cas où l'acheteur n'a pu obtenir une concurrence initiale satisfaisante.

L'acheteur doit veiller à ce que son contrat par sa durée, ne devienne pas une « cage dorée ».

3.3. La réalité économique du secteur

L'évolution des besoins et le dynamisme du secteur où gravite le marché considéré doit être un paramètre à intégrer.

C'est la raison pour laquelle le code prévoit des systèmes de remise en concurrence pour certains secteurs : ce sont ceux de la haute technologie ou ceux dont les niveaux de prix sont dépendants d'une matière première avec des cours volatils.

La durée des marchés à bons de commande doit alors être courte.

Une durée de 18 mois apparaît comme un objectif raisonnable si il y a eu appel d'offres européen (cf. remarque sur les coûts de passation) et en oubliant pas de mettre en balance les coûts pour l'utilisateur final d'un changement de produits, d'outils de travail (coût d'apprentissage) etc.

3.4. Le contenu des engagements contractuels

Plus les engagements sont ambitieux plus la durée du contrat doit être longue.

On entend par engagements ambitieux les engagements qui tiennent soit à une obligation de résultat soit qui demandent des investissements spécifiques de la part du titulaire ne s'amortissant que dans la durée.

Concernant l'obligation de résultat, seuls des contrats « longs » permettent au titulaire de mettre en oeuvre des politiques de réduction des coûts de la prestation ou son amélioration qualitative. Il peut s'agir notamment des marchés de prestations de services.

L'obtention de tels résultats nécessitent des études approfondies, des programmes de formation lourds voir des redéploiements de personnel.

Il ne peut y avoir de précipitation dans la conception et la mise en oeuvre de ces dispositifs. De plus, le titulaire, une fois ces refontes engagées, souhaitera en tirer les bénéfices en profitant d'une fin de contrat plus « sereine ».

Concernant les investissements, il peut être avantageux pour la personne publique de permettre au titulaire d'amortir les investissements liés au marché à travers une majoration étalée du prix annuel du contrat.

C'est par exemple le cas dans les contrats d'exploitation de chauffage ou dans les contrats de restauration collective où la production de repas est réalisée dans des sites appartenant au titulaire.

De manière générale, lorsque la personne publique souhaite voir évoluer significativement les processus dans ses marchés de services, la durée étendue des contrats doit être un outil privilégié.

Il s'agit ici d'une conception sans équivoque de la notion souvent invoquée de « partenariat ».

4 La réflexion autour de l'achat groupé

La coopération entre des partenaires économiques indépendants est un exercice rare dans le secteur privé. En effet l'extrême spécialisation des entreprises (recentrage sur le cœur de métier) ainsi que le principe de concurrence et de secret industriel interdisent de telles initiatives dans la quasi totalité des secteurs de la gestion : on ne partage pas sa GR H, ni la tenue de sa comptabilité entre concurrents.

Or cette règle ne se vérifie pas pour les achats.

En effet, les entreprises parmi les plus importantes, à la suite de la révolution Internet n'ont pas hésité à se regrouper pour associer leur achat au sein de places de marché au fortune d'ailleurs diverses.

C'est que l'intérêt de l'achat groupé apparaît évident et pourtant insuffisamment valorisé dans le secteur public.

4.1. L'intérêt de l'achat groupé

Les apports de l'achat groupé c'est à dire l'association de plusieurs acheteurs pour contracter en commun auprès de mêmes fournisseurs peuvent être regroupé en quatre catégories :

- l'apport de la massification : la somme des achats garantis au sein d'un même contrat est analysé par les entreprises du secteur comme émanant d'un seul client au pouvoir d'achat considérable.

Entrent dès lors en jeu les mécanismes de réduction des coûts unitaires précédemment évoqués.

Pour un membre du groupement, l'effet sera d'autant plus bénéfique qu'il représente seul un petit client du secteur et que le groupement s'adresse à un secteur économique où les coûts fixes sont prépondérants.

- la mutualisation des coûts de gestion des marchés publics.

Le fonctionnement d'un service de marchés dans une collectivité à un coût.

On doit même considérer que les obligations de transparence et d'égalité des candidats avec les procédures formelles qui en découlent ont renchéri la passation des marchés publics.

Or, si on écarte le coût supplémentaire de la coordination, notamment dans la phase de l'expression du besoin, passer un marché pour une ou dix engendre les mêmes dépenses de fonctionnement.

L'activité de passation est une activité fondamentalement à coûts fixes !

Cette mutualisation sera d'autant plus bénéfique que le groupement d'achat assumera un large panel de missions de l'expression du besoin jusqu'au suivi de l'exécution conforme du marché par le titulaire.

Ici, ce sont les plus grosses collectivités qui auront intérêt au groupement car elles disposent et financent déjà des équipes d'acheteurs conséquentes.

- l'accroissement de la compétence technique et économique.

La professionnalisation de l'achat public passe par l'intervention de professionnels non seulement dotés d'une formation initiale suffisante mais qui doivent être confrontés à de multiples situations afin d'acquérir une compétence que seule l'expérience-terrain peut parfaire et entretenir.

Pour avoir accès à ces compétences, il peut être aussi envisagé d'avoir recours à des sociétés de conseil et d'appui privées.

Elles sont souvent peu familières de l'achat public et de sa logique propre et leur coût d'intervention est souvent significatif.

Donc, dans une logique semblable à celle de l'informatique publique dans les années 70, le groupement d'achat est un moyen d'accès à un niveau d'expertise supérieur.

- mutualiser les coûts du système d'information de l'achat.

La qualité de la communication autour de la fonction achat devient un élément critique accéléré par un double mouvement.

Celui impulsé tout d'abord par le code lui même pour la phase de passation des marchés.

Il s'agit bien évidemment de la dématérialisation des consultations et des réponses aux procédures formalisées, de la publicité des marchés en procédure adaptée du code 2004.

Avec le code 2006, la tendance s'accroît avec les enchères inversées désormais codifiées ainsi qu'avec la procédure dite d'acquisition dynamique.

Pour conclure, on distinguera par maturité et efficacité croissantes plusieurs niveaux d'évolution d'une démarche d'achat groupé :

- **la synchronisation de l'expression des besoins** : des collectivités lancent une consultation commune où chaque entité voit son besoin isolé dans un lot spécifique : il peut s'agir de la centrale de référencement.
- **l'interdépendance de l'expression du besoin** : des besoins exprimés de manière hétérogène sont regroupés dans un même lot. Cela permet de faire profiter les membres de l'effort tarifaire réalisé par les entreprises pour capter le chiffre d'affaires consolidé.
- **la convergence de l'expression des besoins** : Les cahiers des charges techniques de chaque collectivité présentent des similitudes au point de fusionner partiellement.

Ce sont, ici, les économies de fabrication dont les membres doivent pouvoir profiter.

- **la fusion de l'expression des besoins** : le cahier des charges techniques est unifié.

Vu du fournisseur, il n'y a plus qu'un seul client.

Si ce client a fait l'effort de globaliser sa demande (deux / trois types de postes de travail, un ou deux modèles d'ordinateurs portables etc.) alors le bénéfice tarifaire pour les membres du groupement sera maximum.

4.2. La logique de l'achat groupé dans le secteur public

L'achat groupé s'analyse d'abord comme la création d'une communauté d'acheteurs conférant, à chacun d'entre eux, un groupe de droits mais aussi de devoirs.

Ce sont évidemment ces derniers qui sont l'objet des plus vives attentions car facteurs de réussite ou d'échec de l'achat groupé.

On rappellera que l'achat groupé bénéficie d'atouts « naturels » considérables dans le secteur public.

En effet, les collectivités publiques par grandes familles présentent toutes de grandes similitudes dans l'achat de biens ou services : les communes entre elles, les universités entre elles ou les hôpitaux ont une expression des besoins qui peut aisément converger contrairement à des entreprises qui n'exercent pas tout à fait le même métier ou qui l'exercent dans des zones géographiques fortement éloignées.

De même les collectivités ne sont pas, économiquement s'entend, en concurrence les unes avec les autres.

L'amélioration des coûts d'achat d'un département n'a jamais provoqué la faillite du département voisin ...

Cela étant dit la participation à des groupements d'achat, en dehors même, de la complexité de l'organisation des commissions d'appels d'offres, débouche sur un certain nombre de contraintes incontournables :

- dans la phase d'expression des besoins, il faut accepter les limites du référencement arrêté par le groupe.

Ainsi, la collectivité adhérente ne pourra exiger de retrouver la totalité des fiches techniques dans le cahier des charges des produits qu'elle aurait spontanément retenues dans son propre appel d'offres.

Toutes choses égales par ailleurs, il faudra accepter les termes du consensus : On ne peut en effet imaginer que le cahier des besoins d'un groupement qui se veut efficace soit la simple juxtaposition des besoins exprimés par chacun des membres du groupement.

On doit même considérer que si il en était ainsi le groupement d'achat serait contre-

productif.

- dans la sélection des offres, le choix des critères de sélection devra elle aussi faire l'objet d'un consensus.

Il apparaît ici dès lors évident que les groupements d'achat doivent rassembler des collectivités publiques partageant des vues communes en matière de politique d'achat et notamment sur la question de l'arbitrage prix / qualité.

On ne peut en effet imaginer satisfaire simultanément des collectivités qui porteraient des conceptions diamétralement opposées en matière de hiérarchie entre le critère prix et le critère qualité.

Cependant, il ne faut jamais négliger la capacité de convergence de l'expression du besoin, sous la conduite d'un acheteur expérimenté. Sa plus value résidera dans sa capacité à dissoudre les antagonismes de valeurs, à priori les plus irréductibles.

- dans l'exécution du marché signé par le groupement, les membres auront une obligation de loyauté.

Cette loyauté s'exprimera dans sa contribution au respect du contrat passé avec le titulaire du groupement.

Il s'agit, évidemment, de ne pas réaliser d'achats dissidents auprès de fournisseurs qui n'auraient pas été retenus par le groupement.

Mais, il s'agit aussi, l'exercice est plus délicat, de réaliser le montant financier prévisionnel des commandes auquel chaque membre s'est engagé, au moins dans sa fourchette basse.

Cette obligation de cohérence et de respect de l'engagement demeure le talon d'Achille de la plupart des groupements d'achats publics.

Il s'agit pourtant d'un élément essentiel de la crédibilité face aux fournisseurs et donc de l'efficacité globale du groupement.

4.3. Gérer la relation au sein d un groupement d'achat

Le code organise avec précision, sans doute excessive, la mécanique juridique des groupements d'achat publics.

Mais les clés du succès d'une telle entreprise réside d'abord dans l'état d'esprit et les outils mis en œuvre par les promoteurs de telles initiatives.

On peut les résumer autour de trois idées centrales :

- **concevoir la mission du groupement comme une prestation de services à part entière.**

Il apparaît ainsi primordial que les leaders du groupement ne conçoivent pas leur action comme relevant d'un simple bénévolat, vite épuisé, en direction des collectivités voisines.

Ainsi les difficultés rencontrées par le plus petit des membres doivent être traitées comme si elles concernaient la totalité des membres.

La solidarité, après la phase de consensus, doit être réelle.

- **la qualité de la communication au sein des membres doit être un axe fondamental.**

Elle doit être une préoccupation de tous les instants afin de lutter efficacement contre le syndrome de l'éloignement ou de la tour d'ivoire.

Syndrome qui menace tous les membres qui n'auront pas la responsabilité directe de la gestion du groupement.

La qualité de la communication devra s'exprimer tout d'abord dans la convergence de l'expression des besoins puis dans la pédagogie autour de la définition des critères de jugement des offres.

Cette communication devra être efficace aussi dans la mise à disposition puis la mise à jour des clauses du contrat.

L'objectif à rechercher est d'avoir une mise à disposition du contrat aussi conviviale que possible pour le plus petit des membres.

La mise en place d'un site Internet, même très simplifiée, à destination des membres du groupement constitue un outil idéal pour cette mise à disposition des contrats.

- **la recherche de la plus grande équité dans la gestion des relations avec le titulaire du marché.**

Le suivi de contrat est un exercice difficile qui requiert une vigilance de tous les instants. Il n'y a pas de marché satisfaisant qui ne soit pas scrupuleusement mis en œuvre.

Or l'achat groupé ajoute un degré de complexité supplémentaire à cet exercice.

En premier lieu, la dispersion géographique des membres du groupement rend plus difficile la connaissance des incidents contractuels.

L'attitude du titulaire dans l'exécution du contrat peut varier selon les membres du groupement.

Il peut s'agir d'un comportement fortuit mais aussi d'une tactique d'une entreprise qui privilégie ses plus gros clients.

Dans ce cas de figure, la volonté d'engager un conflit avec le titulaire peut diviser les membres chacun d'entre eux ayant une vision objective, mais limitée, de la réalité.

Le risque de dislocation du groupement est alors maximum.

Le coordonnateur du groupement devra alors réaliser un travail d'arbitrage délicat qui

ne pourra, bien évidemment, sacrifier les intérêts fondamentaux d'un des membres.

Cette solidarité dans les difficultés du contrat est la contrepartie de l'engagement d'approvisionnement de chacun des membres du groupement.

Pour faciliter, cette régulation complexe des intérêts des membres du groupement, il apparaît utile d'établir une charte qui précisera les procédures de réaction du groupement en cas de conflit et le mode de décision afférent.

L'achat public groupé est un exercice délicat mais aussi un accélérateur de changement dans chacune des collectivités adhérentes prises individuellement.

Le pilotage peut s'avérer délicat, imposant une posture de véritable prestataire de services pour le coordonnateur, mais là aussi il s'agit d'une mutation absolument bénéfique pour tout service achat moderne.

A ces garanties près, l'achat groupé public présente peu de lacunes dans un pays, qu'il faut le rappeler a porté à sa plus haute expression l'achat groupé à destination des particuliers avec les entreprises de la grande distribution française ...

Sur le même sujet

- *Efficienc* de la fonction achat L'évaluation du besoin. Rubrique Réformer
- *Efficienc* de la fonction achat La sélection des candidatures. Rubrique Réformer
- *Organisation de la stratégie achat* Leçon n°3 - Introduction. Rubrique Réformer
- *Organisation de la stratégie achat* Leçon n°2 - Introduction . Rubrique Réformer
- *Organisation de la stratégie achat* Leçon n°2 - I Réalisation d'un diagnostic achat. Rubrique Réformer

[▣ Suite de la liste](#)

Mots-clé pertinents
management de l'achat

contact | accueil | présentation | crédits | mentions légales