



AGENCE DE MODERNISATION
DES UNIVERSITÉS
ET ÉTABLISSEMENTS

Paris, le 7 février 2002

Réf. : DSER/SL/

**Enquête relative à l'achat public :
Analyse des réponses**

Présentation de l'enquête

En préalable à l'analyse du contenu des réponses, quelques chiffres doivent être rappelés afin de mesurer la portée de ce que l'on peut en déduire. Cette enquête a été envoyée à 146 établissements relevant des Ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche. Parmi ces établissements, on compte 87 universités, 29 IUFM, 26 écoles ou instituts ainsi que 4 pôles universitaires.

Elle a été diffusée le 26 novembre 2001 par courrier adressés aux Présidents d'université ainsi que par voie électronique, avec le concours de l'Association des Secrétaires Généraux et de l'Association des Agents Comptables d'Université. L'enquête indiquait une réponse souhaitée avant le 13 décembre, toutefois de nombreux établissements ont réclamé un délai supplémentaire en raison de contraintes de calendrier budgétaire. Le dépouillement des réponses n'a donc pu commencer qu'à partir du 2 janvier 2002.

A ce jour, 50 enquêtes ont été retournées renseignées de manière complète. On recense parmi elles, 42 réponses d'universités (soit un peu plus de 48% des universités), 4 réponses d'IUFM (soit 14% des IUFM) et 4 réponses d'écoles et instituts (soit 15% de ces établissements). Ainsi, bien que les résultats de l'enquête ne constituent pas un relevé exhaustif des différentes situations des établissements interrogés, on peut considérer qu'elle est, au moins à l'égard des universités, représentative de leur manière d'appréhender la commande publique, la réforme du code, ses effets et les besoins qu'elle fait naître.

Structure de l'analyse

La structure de l'enquête s'articulait autour de cinq chapitres. L'analyse, en reprenant tous les thèmes abordés au travers de ces chapitres, se présente en deux parties.

Tout d'abord un état des lieux, exposant la situation actuelle des établissements face aux marchés publics, la façon dont ils sont gérés dans l'établissement, le niveau de formation actuel à la nouvelle réglementation ainsi que l'usage qui était fait des groupements d'achats.

Ensuite, l'analyse s'attache à dégager des réponses au questionnaire de l'Agence les moyens les plus appropriés de son action auprès des établissements, en étudiant le besoin de formation des sites, le rôle qu'elle peut avoir dans la constitution de groupements de commande, et enfin la manière dont elle peut assister les personnes chargées des marchés dans leur métier.



L'ETAT DES LIEUX

1) Montant, nombre et nature des marchés passés par les établissements

- 1.1) Montant des achats passés par marchés en 2000.

Montants (en F TTC)	Inférieur à 9 MF	Entre 10 et 49 MF	Entre 50 et 99 MF	Supérieur à 100 MF	NR*
Réponse des Ets	5	21	11	4	9

* = Non renseigné

Le montant cumulé des achats sur marchés des 41 établissements ayant répondu à la question s'élève à 1.878.463.800 F TTC, soit 286.369.960 €, par an.

Le montant moyen de ces achats est donc de 45,8 millions de francs, soit 6,98 millions d'euro, par établissement et par an.

- 1.2) Nombre de marchés par an

Nombre total de marchés par Ets	Inférieur à 9	Entre 10 et 49	Entre 50 et 99	Supérieur à 100	NR
Réponse des Ets	4	24	8	11	3

Le nombre total des marchés passés par les établissements ayant renseigné l'enquête à ce sujet est de 2.712 marchés. On peut donc évaluer à un peu plus de 57 le nombre moyen de marchés passés par an et par établissement.

En rapprochant le nombre total de marchés passés (seuls marchés pour lesquels un montant a bien été indiqué, soit 2.357 marchés) et les montants en question, on aboutit à un montant moyen par marché égal à 797.000 F TTC, soit 121.501 €.

On peut relever que ce montant est relativement faible, eu égard au nouveau seuil de mise en concurrence simplifiée (90.000 € HT, soit 107.640 € TTC pour une TVA à 19,6%). Toutefois, le changement du mode de computation des dépenses qu'impose le nouveau code devrait avoir pour effet de modifier ce montant moyen. La fin du critère du fournisseur et la remise en cause de l'annualité (sauf pour les besoins récurrents) devrait faire augmenter le montant des acquisitions par marché. Au contraire, le caractère détaillé de la nomenclature est de nature à faire baisser ce montant (la PRM restant libre de regrouper des familles dans un même marché en fonction de sa politique d'achat public). Le montant devrait donc régulièrement se situer entre le seuil de mise en concurrence simplifiée (90.000 € HT) et le seuil d'appel d'offres (130.000 € HT).

Il conviendra donc d'insister, lors de la formation, sur la présentation de la nouvelle procédure de mise en concurrence simplifiée.

- 1.3) Nature des marchés



Sur l'ensemble des retours pour lesquels les cases relatives au nombre de marchés par nature des prestations étaient complètes (45), on peut évaluer à 34,7% la proportion des marchés portant sur des travaux, à 40,4% celle des marchés de fournitures et à 24,8% celle des marchés de prestations de services.

D'une manière générale, les marchés de fournitures sont les plus importants par leur nombre. Il est à noter que la taille de l'établissement n'est pas sans influence sur la nature des prestations acquises par le biais des marchés. En effet, dans les établissements de petite taille, la proportion de marchés de travaux est plus importante que celle des marchés de fournitures.

2) Organisation de la fonction Achats

- 2.1) Existence et rattachement d'une cellule ou d'un service marchés

Sur l'ensemble des établissements, 7 n'ont pas de cellule ou de service spécifiquement chargé des marchés, ce qui implique que 86% d'établissements sont dotés d'une telle structure. D'une manière générale et logique, ces services sont rattachés organiquement à l'ordonnateur (72%). Pour 14% des établissements, ce service est rattaché au comptable et pour les 14% restant, il n'a pas de rattachement précisé.

- 2.2) Effectif rattaché à cette fonction

L'effectif moyen rattaché à la fonction Achats dans l'établissement est de 3,03 emplois, mais il se situe le plus souvent entre une et deux personnes. Dans certains établissements, aucun personnel n'est spécifiquement dédié à cette activité.

Effectif par Ets	1 à 1,8	2 à 2,8	3 à 3,7	4 à 4,5	5	6 à 9
Réponses des Ets	14	11	10	6	1	4

- 2.3) Étendue des fonctions du service

Les services des marchés sont systématiquement chargés de la passation des marchés ainsi que de la rédaction des cahiers des charges. Pour 89% d'entre eux, ils sont chargés de la collecte des besoins. Pour 76%, ils assurent également le suivi de l'exécution du marché.

Concernant la rédaction, s'agissant des clauses techniques particulières, on distingue deux cas de figure. Soit le responsable des marchés dispose dans son service des compétences techniques nécessaires, soit il se fait assister par une personne du service destinataire des prestations prévues au marché. Une autre option, mais qui ne semble guère utilisée par les universités, est le recours à un professionnel pour des marchés très techniques.

Ces points expliquent en partie les variations d'effectifs entre services.

D'autres missions sont parfois ajoutées aux fonctions classiques de ces services, telles que le suivi financier et informatique, le conseil, le contentieux, la communication aux composantes, la formation ou le contrôle de gestion.



3) Niveau de préparation des établissements au Nouveau Code

A la date de retour des enquêtes, 96% des établissements avaient suivi une ou plusieurs formations relatives au nouveau code des marchés publics.

Ces formations étaient d'une durée moyenne de deux jours et portaient pour la plupart sur une approche générale et réglementaire du nouveau code. Les formations ont été assurées par des organismes tels que l'APASP, le CFPA, l'IDMP, ACP Formations et les Trésoreries Générales.

Toutefois, la durée des formations, leur caractère sans doute trop général ainsi que la date à laquelle elles ont été dispensées (la plupart avant la sortie des derniers textes d'application, voire avant la publication de l'instruction d'application du code) font apparaître un important besoin de formation.

94% des établissements ont émis le souhait d'une formation complémentaire, **sur des thèmes à la fois réglementaires et pratiques**. Il se dégage des thèmes majeurs ou mineurs. Ces thèmes majeurs peuvent être appelés à délimiter le périmètre de la formation que l'Agence lancera prochainement.

Les thèmes majeurs qui se dégagent de l'enquête sont, dans l'ordre décroissant de leur nombre d'occurrences :

- La nomenclature et les modalités de suivi des seuils,
- La rédaction des cahiers des charges,
- Les méthodes de collecte des besoins,
- La pratique des nouvelles procédures (Mise en Concurrence Simplifiée, Procédure Négociée),
- La formation de base au nouveau code et à ses textes d'application.

En outre, des besoins disparates de formation à la rédaction de marchés spécifiques peuvent être regroupés (principalement, pour le matériel informatique et scientifique, pour les marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre, les marchés de télécommunication ainsi que les marchés fractionnés).

D'autres thèmes, que l'on peut qualifier de mineurs (du fait qu'ils représentent moins de 5% des demandes), peuvent tout de même présenter un intérêt. On recense notamment :

La question des prix dans les marchés publics, le contentieux des marchés publics, le recours aux normes, les modalités de création et de fonctionnement des groupements de commande ou la technique d'allotissement.



4) Recours aux groupements d'achat

- 4.1) Recours au groupement d'achat du Centre National de Recherche Scientifique

Il ressort de l'enquête que 84% des établissements interrogés ont eu recours à ce groupement sur l'année 2000. Les autres n'y ont pas recours, ou seulement sur les crédits CNRS des unités de recherche.

Parmi ces établissements, 72% ont eu recours au CNRS pour leurs achats de matériels informatiques, et 66% pour leurs achats de matériels de laboratoire et d'équipement scientifique.

Le montant moyen annuel de ces achats se situe à 2.171.000 F TTC, soit 330.966 € TTC.

L'importance de ces recours au groupement, tant en nombre qu'en montant, est un signal de l'urgence que revêt l'action qui consistera à assister les établissements pour leurs marchés de matériel informatique et scientifique.

- 4.2) Recours à l'Union des Groupements d'Achat Public

76% des établissements ont eu recours à l'UGAP en 2000 pour leurs achats de mobilier, de véhicules, de matériel informatique ou de fournitures diverses.

Ces achats correspondent souvent à des besoins ponctuels lors d'extensions, d'acquisitions ou de construction de nouveaux locaux. Pour l'essentiel, le montant des achats se situe en dessous du nouveau seuil d'appel d'offres (76% des acquisitions par l'UGAP sont inférieures à 130 000 € HT). Étant donné que les achats se faisaient sur des ensembles plus larges que les familles de fournitures homogènes (5 familles pour le mobilier, 6 familles pour le matériel informatique), mais que les établissements avaient en général d'autres fournisseurs pour les mêmes prestations, on peut considérer que le montant des achats passant par l'UGAP devrait se maintenir à son niveau actuel, voire diminuer.

Il en résulte que le changement de réglementation sur l'UGAP (arrêt CE, 27 juillet 2001, CAMIF c/ UGAP et décret du 28 septembre 2001) ne devrait avoir que peu d'impact pour les EPSCP. Cependant, la fin du monopole de l'UGAP sur la vente de véhicules neufs aux EPA de l'État (abrogation de l'article 34 de l'ancien code par le NCMP) autorise les universités à se fournir elles-mêmes en véhicules.

- 4.3) Recours à COUPERIN

Le consortium universitaire des périodiques numériques envisage de se constituer en groupement de commande. Il a donc été demandé aux établissements de manifester leurs opinions sur le sujet.

Pour 72% d'entre eux, la réponse était positive, certains précisant qu'ils en étaient déjà adhérents. Cela dénote d'un grand intérêt porté à la matière, si l'on rapproche ce chiffre des 50% d'établissements favorables à la constitution de groupements de commande en général.



LES MODALITÉS D'ACTION DE L'AGENCE

1) Quel rôle pour l'Agence dans la constitution de groupements de commandes ?

Les établissements sont favorables à la constitution de groupements pour 50% d'entre eux. Pour les autres, 18% y sont opposés, 16% ne répondent pas et 8% accepteraient éventuellement mais émettent des réserves.

Les critères de regroupement les plus pertinents seraient, selon les établissements interrogés, l'activité de l'établissement (49% des réponses) ainsi que la proximité géographique (47% des réponses). Seulement deux établissements envisagent la constitution de ce groupement avec un établissement spécifique, l'université de Paris 6 avec celle de Paris 7 et l'université de Nancy 2 avec une autre université de la région lorraine.

Les établissements ayant répondu favorablement appellent de leurs vœux ces groupements pour les fournitures suivantes, classées dans l'ordre décroissant de leur nombre d'occurrences :

- matériels scientifiques (produits de laboratoires et équipement scientifique),
- matériels informatiques,
- petites fournitures de bureau,
- mobilier.

D'autres types d'achats sont évoqués, tels le matériel pédagogique, le matériel de bureau (photocopieurs, fax, etc.), les services de télécommunication, les titres de transport ou les périodiques.

Cependant, les remarques qui accompagnent parfois ces propositions de types de marchés laissent entendre qu'un aspect majeur du changement des modalités de fonctionnement des groupements n'a pas été clairement saisi, malgré la note explicative annexée à l'enquête.

En effet, certains établissements mettent en avant le fait qu'ils auront des difficultés à définir leurs besoins pour ces types de prestations. Or, selon l'article 8 du NCMP, les membres des groupements de commande doivent communiquer au coordonnateur du groupement l'état de ses besoins et s'engager à signer avec le titulaire retenu un marché à hauteur des besoins exprimés. Ainsi, la définition des besoins est désormais une étape obligatoire de la passation des marchés. Par ailleurs, il est nécessaire d'avoir conscience du fait que le groupement de commandes tel qu'il est organisé par le nouveau code sera certainement porteur d'une certaine lourdeur de gestion.

Il importe également de relever que les problèmes liés à la rédaction des cahiers des charges peuvent être amoindris par la mise en ligne de modèles de documents contractuels, c'est à dire par un « groupement des compétences » plutôt que des commandes, ainsi qu'il a été dit par une des personnes renseignant l'enquête.

En fait, il apparaît que les établissements sont prêts à se grouper mais pas à servir de coordonnateur. En effet, s'agissant du matériel scientifique et informatique qui était pris en charge par le CNRS, les établissements n'ont qu'un savoir-faire limité. Dès lors, sauf dans la mesure où des groupements pourraient être constitués avec les PRM de l'échelon local du CNRS comme coordonnateur, la création de groupements ne saurait répondre seule au problème des établissements. Cette aide doit être accompagnée par l'aide à la rédaction des marchés, soit par le biais de la formation, soit par celui de la mise en ligne de documents contractuels. Enfin, le régime de l'UGAP pourrait évoluer, par l'intermédiaire de la reconnaissance prochaine par le droit communautaire d'un statut de « centrale d'achat



public ». Il s'agit donc de ne pas se précipiter sur des solutions qui aboutiront à grouper des commandes qui individuellement ne seraient pas nécessairement soumises au seuil (cf. le niveau de détail de la nomenclature recherche).

Sur ce dossier, le rôle de l'Agence n'est pas d'inciter à la constitution de groupements mais plutôt d'informer les établissements qui se lancent dans cette réflexion. Il conviendra donc d'inclure ce thème dans la formation. Par la suite, si une décision de création de groupement est prise il semble opportun de les assister dans leurs démarches par une aide ponctuelle à des projets précis (mise en ligne de modèles de convention constitutive, par exemple).

2) Le périmètre de la formation

Les thèmes majeurs dégagés par les établissements permettent de poser les bases du périmètre de la formation.

- La formation de base au nouveau code et à ses textes d'application,
- La nomenclature et les modalités de suivi des seuils,
- Les modifications apportées par le NCMP sur la rédaction des cahiers des charges,
- Les méthodes d'analyse et de collecte des besoins,
- La pratique des nouvelles procédures (mise en concurrence simplifiée, procédure négociée et marchés à bon de commande multi-attributaires),
- Les groupements de commande.

S'agissant des demandes portant sur des formations à des marchés passés pour des besoins spécifiques, on peut relever que ces marchés apparaissent également sous la rubrique consacrée à la mise en ligne de documents contractuels. Il semble donc, étant donné la diversité des besoins, que la manière pour l'Agence d'apporter la réponse la plus appropriée à ces besoins ne réside pas dans une formation mais plutôt dans la constitution d'un lieu d'échanges de documents contractuels entre acheteurs publics.

Sur la question de la formation, il importe de relever que le besoin de formation sur la nomenclature et le suivi du seuil ne peut, en aucun cas attendre les mois de septembre ou d'octobre. Et ce d'autant plus que l'Agence devrait livrer en mars une adaptation transitoire de NABuCo au nouveau code qui nécessite, de la part des utilisateurs, une connaissance de ce thème. Il faudra donc que le Département Produits organise, en collaboration avec le Département Services, un séminaire destiné aux utilisateurs.

3) La mise en ligne de documents contractuels

La proposition de l'Agence consistant à mettre en partage, sur son site Internet, des modèles de documents contractuels a reçu un accueil favorable de la part de 96% des établissements. Consultables et téléchargeables en accès restreint (sur identification et mot de passe) ces documents devront être validés réglementairement (par le groupe de travail qui sera constitué en février) et rendus anonymes puis classés par type de marché ou par nature de prestation.



Les établissements ont en outre fait savoir qu'ils étaient 84% à consentir au partage de leurs documents contractuels, en acceptant de les envoyer à l'Agence pour validation et mise en ligne.

A la question de savoir pour quels types de marchés les établissements y verraient le plus d'intérêt, il a été répondu, par ordre d'importance :

- le matériel informatique (19% des réponses),
- le matériel scientifique (14%),
- tous les marchés (8%),
- les marchés à bon de commande (7%),
- le nettoyage des locaux (7%),
- les travaux (6%),
- les services de télécommunication (5%),
- la reprographie (4%),
- les fournitures de bureau (4%),
- les titres de transport (4%).

Enfin d'autres réponses ont été apportées, telles que le gardiennage / la sécurité, le mobilier, le matériel de bureau, les prestations de conseil et d'audit, la maîtrise d'œuvre, la maintenance, l'assurance, les livres ou documents scientifiques, le chauffage, les produits d'entretien et le matériel audio-visuel.

4] La création d'un groupe de travail pour accompagner les actions de l'Agence

78% des personnes ayant renseigné l'enquête se sont déclarées prêtes à participer à un groupe de travail portant sur l'achat public, ce qui est un signe fort de l'implication et de l'intérêt que ces personnes portent au sujet. Les thèmes qui ont été les plus porteurs étaient la constitution d'un réseau des acheteurs publics des EPSCP ainsi que la définition du cadre de la formation à organiser.

Ce groupe de travail sera appelé à se réunir afin de préparer le contenu et la mise en œuvre de la formation, de mener une réflexion sur les modalités de création du réseau des acheteurs publics universitaires, de valider des documents contractuels envoyés à l'Agence et de suggérer les évolutions de la page Internet de l'AMUE consacrée aux marchés publics, ainsi qu'à aborder tous les thèmes relatifs à l'achat public.

5] La diffusion d'un guide de l'achat public ou d'une présentation synthétique des procédures

Sur ce mode d'action, 86% des établissements ont émis une opinion favorable. Toutefois, ainsi qu'il a été relevé par certains établissements, d'autres documents de ce type existent par ailleurs. Cette action, bien qu'elle suscite de l'intérêt, ne constituerait donc pas un apport particulier de l'Agence. Ces éléments sont donc intégrés dans le cadre de la formation (formation de base au nouveau code et nouvelles procédures).



Pour résumer au sujet des actions souhaitées par les établissements, on relève que 96% des établissements demandent la mise en partage des documents contractuels, que 94% d'entre eux expriment un besoin de formation essentiellement réglementaire et que 86% seraient intéressés par un guide.

Ces points font ressortir que les établissements sont autant demandeurs d'une aide pratique que d'une information ou d'une formation réglementaire.

En conclusion, il semble que l'Agence doive apporter une réponse diversifiée aux besoins des établissements.

Pour répondre au besoin réglementaire, la mise en œuvre d'une formation sur le périmètre défini plus haut s'impose. La constitution du groupe de travail permettra d'appuyer cette démarche. La mise en ligne de l'information réglementaire et la création d'un réseau par des moyens qui restent à déterminer (forum, liste de diffusion, rencontres, campus virtuel) permettront de pallier aux questions réglementaires les plus urgentes et, à terme, d'enrichir la culture-métier.

Pour répondre au besoin pratique, le partage des compétences des personnes chargées des marchés publics à travers le réseau, dont l'Agence se propose d'être le déclencheur, apparaît comme une solution souple et adaptée au métier d'acheteur public, par le recours à la mise en ligne de modèles de marchés publics.

Calendrier prévisionnel

Février :

- Aboutissement de la page Internet consacrée aux marchés publics
- Constitution du groupe de travail
- Validation du périmètre de la formation par le comité de domaine finances

Mars et avril :

- Séminaire de formation aux utilisateurs de Nabuco sur le seuil et la nomenclature
- Rencontre de sensibilisation des ordonnateurs
- Mise en ligne des premiers documents contractuels et lancement du réseau

Septembre et octobre :

- mise en œuvre de la formation destinée aux acheteurs publics