

Premières réflexions autour de l'intérêt des accords cadres pour les politiques d'achat public

Cet article permet de faire le point sur l'efficacité intrinsèque des accords cadres pour la fonction achat des collectivités publiques (9 pages).

A juste titre, l'« importation » des accords-cadres dans le droit de la commande publique français a été présentée comme l'innovation majeure de la version 2006.

Alors que les précédentes versions du code ont multiplié les modes de mises en concurrence, les formes de contrats sont demeurées circonscrites aux marchés forfaitaires et aux marchés fractionnés, c'est à dire dans la pratique pour ces derniers aux marchés à bons de commande.

Il s'agit d'une innovation majeure aussi par la genèse de ces accords : ils sont en effet presque sans retouche hormis bien sûr les dispositions relatives à l'égalité et à la transparence, issus des outils utilisés très couramment par les acheteurs privés.

Avec l'arrivée conjointe des SAD on peut ainsi affirmer que la boîte à outils des acheteurs publics est dorénavant comparable à celle du secteur privé le plus sophistiqué en matière de fonction achat.

Certes, l'essentiel des débats autour des accords-cadres porte aujourd'hui sur les conditions de légalité de la mise en œuvre concrète des accords cadres. Mais quand le « brouillard » du droit se sera estompé, ce qui ne saurait tarder, la question de l'efficacité intrinsèque des accords cadres pour la fonction achat des collectivités publiques viendra à se poser.

I - Revue rapide de la palette des accords-cadres

D'un point de vue systémique les accords-cadres sont des outils de gestion de l'incertitude constatée au moment de leur passation.

Cette incertitude a un double champ d'intervention :

-la détermination du fournisseur le mieux disant : la réponse est apportée par le groupe des accords cadres multi-attributaires.

-la détermination de l'expression du besoin : la réponse est apportée par les accords cadre dits incomplets.

Le croisement de ces deux sources d'incertitude débouche naturellement sur l'existence de quatre types d'accord cadres.

On notera que ce principe d'incertitude appliqué aux formes contractuelles n'a pas été étendu au marché subséquent lui-même : le recours à des marchés intrinsèquement rétroactifs demeure prohibé alors qu'ils sont fréquents dans le secteur privé (cf. les remises sur volume constaté).

Au sein de cette typologie, la portée pratique de chacun des accords-cadres est loin d'être équivalente.

A cet égard, on peut s'interroger sur la plus value intrinsèque des accords-cadres complets mono-attributaire dans le droit français.

On distingue mal, en effet, son intérêt par rapport au traditionnel marché à bons de commande : tous les éléments qui sont nécessaires à une commande sont connus (prix, produits/services) dès l'accord et il n'y a pas de remise en concurrence. Seul le calendrier et le volume de chaque commande sont à fixer dans le marché subséquent, mission parfaitement assumée par un fort traditionnel bon de commande.

Le même scepticisme peut aussi se rencontrer pour les contrats complets pluri-attributaires à la lecture de la vision européenne de la « remise en concurrence » : cascade, rotation des attributaires.

II - Evaluer la maturité de votre organisation achat

La survenance des accords-cadres n'intervient pas dans la première version du code des marchés publics français.

Autrement dit, ils devront trouver leur place là où les marchés publics traditionnels ont montré leurs limites.

Ces inconvénients des marchés traditionnels sont en réalité, le plus souvent, la résultante des imperfections de la fonction achat de la collectivité.

Dans ces conditions, la recherche des secteurs d'intervention efficaces des accords cadres pourra suivre les pistes suivantes :

1) Dans les collectivités où la centralisation des achats n'est pas achevée ou pas souhaitée

Nous savons que derrière la centralisation des achats se trouve un contrat de confiance entre les professionnels de terrain et les acheteurs. Les achats ont en effet pour but ultime de fournir leurs outils de travail aux professionnels de la collectivité dans les meilleures conditions.

Il est donc naturel que les agents d'une collectivité ne se départissent pas spontanément de leur droit de choisir leur fournisseur. Cette situation d'immaturité de la fonction se traduit, alors, par la multiplication au sein de la collectivité de marchés aux objets très similaires, attribués à des fournisseurs très nombreux ; titulaires de marchés d'un montant unitaire faible.

La marche vers une organisation plus rationnelle des achats ne peut se faire de manière trop brutale si l'on veut éviter tout risque sérieux de remise en cause du service achat lui-même.

Dans cette situation, le recours à des marchés cadres multi-attributaires apparaît

comme une étape intermédiaire extrêmement utile :

-elle oblige la collectivité à déterminer le tronc commun de ses besoins qui formera dès lors le CCTP de l'accord cadre

-l'utilisateur final, à qui aura été confié le pouvoir d'attribuer le marché subséquent ; conservera la détermination du titulaire final.

2) Dans les familles d'achat encore mal maîtrisées

La connaissance du couple produits/fournisseurs, connu sous le vocable récent de marketing-achat, est au cœur du savoir-faire de l'acheteur.

Or, cette maîtrise n'est pas toujours accessible pour les acheteurs soit que leur engagement soit récent, soit que la famille d'achat soit secondaire dans les flux financiers de la collectivité publique.

Dans ces conditions, il est préférable de limiter l'exhaustivité des cahiers des charges et de confier la touche finale au rédacteur du marché subséquent. Dans le même souci, lorsque la fiabilité des acteurs du secteur économique est incertaine ; il est intéressant d'avoir recours aux marchés multi attributaires(système de l attribution en cascade comme roue de secours) .

III - Améliorer le pilotage du bon niveau achat

La sélection du bon niveau d'achat entre les PRM locales et un service central de marché commun à l'ensemble de la collectivité, voir le recours à une centrale d'achat régionale ou nationale est un débat permanent et salutaire.

Sur le plan technique, les collectivités sont amenées à définir qui passera les marchés après avoir élaboré le cahier des charges et conduira en intégralité la procédure de mise en concurrence.

Toutes les opérations sont donc réalisées soient au niveau local, soit au niveau central.

Le code, jusqu'à l'arrivée des accords cadres ne permettait aucun partage des tâches entre ces niveaux. En particulier, cette typologie binaire des responsabilités rendait difficile le partage d'expérience entre les échelons déconcentrés de passation des marchés.

Sur le plan politique d'achat, l'apparition de difficultés dans la passation des marchés locaux, notamment dans leur qualité d'exécution ne laissait comme seul choix aux responsables des collectivités que la re-concentration totale de la conception et la passation des marchés. On imagine aisément les répercussions psychologiques d'un tel « retour en arrière ».

Dès lors, les accords-cadres apparaissent comme un moyen de surmonter ce dilemme :

-l'accord-cadre dans son contenu fixe les standards minimaux de qualité ; les procédures, les moyens de contrôle de la prestation communs à l'ensemble de la collectivité.

-l'accord-cadre pour le déroulement de la mise en concurrence fixe la nature et la hiérarchie des critères d'attribution du marché subséquent

-l'accord cadre multi-attributaire permet un référencement global et fermé des titulaires sur plusieurs années. Une collectivité peut ainsi « filtrer » l'accès à ses marchés locaux pour une famille d'achat déterminé. Dans le respect du principe d'égal accès à la commande publique ; il s'agit d'une mesure de protection contre des entreprises peu scrupuleuses qui peuvent profiter de la dispersion des acheteurs locaux pour multiplier les « coups ».

La mise en place de ces outils de pilotage peut se réaliser dans le respect des avantages essentiels que trouvent les acteurs locaux à la passation des marchés par eux-mêmes : le choix du titulaire final et la maîtrise du calendrier de passation.

IV - Réduire le coût de passation des marchés

La passation des marchés publics génère des coûts de passation qui sont inhérents à leurs objectifs propres en plus de l'optimisation ; prix, qualité délais.

Ainsi, l'obligation légitime de transparence des décisions impose la forme écrite du processus de sélection et de classement. On peut faire aussi le même constat concernant le principe de collégialité des décisions qui conduit à gérer l'étape du passage en CAO. L'évolution récente de la jurisprudence en matière de publicité des procédures adaptée démontre que ce coût de passation revêt dorénavant un caractère quasi irréductible.

Il ne s'agit évidemment pas de préconiser la transgression de ces principes, valables quels que soit la forme du marché.

En revanche ; les accords cadres vont permettre de répartir ces coûts sur des volumes financiers plus importants dans les collectivités moyenne et importante qui disposent de plusieurs niveaux d'achat.

Il faut en effet constater que, parmi ces collectivités, ayant une politique d'achat globalisée, le recours aux marchés en procédure adaptée porte certes sur des volumes financiers secondaires mais représentent une part importante (parfois 50%) des marchés signés en nombre.

L'accord cadre pluri-attributaires va permettre :

-de réaliser un cahier des charges prêt à l'emploi pour l'expression de plus de 80% du besoin

-de mutualiser le travail dit de première enveloppe :
établissement du panel

-de baliser analyse technique et financière à réaliser pour
l'attribution du marché subséquent

-de limiter au panel, le nombre d'offres techniques et
financières à analyser

-de mutualiser une partie du travail de suivi de marché :
évolution des prix, plafonds, situation commerciale des membres du panel

V - Traiter les lacunes propres aux marchés à bons de commande

Les marchés à bons de commande constituent le support essentiel des marchés de fournitures et de services. Ils permettent à des services de marché des référencements larges de gamme, de produits et services ; et laissent à l'approvisionneur local le choix des quantités et du calendrier de la commande. Ils sont parfaitement adaptés à la majeure partie des familles d'achat.

Ils présentent cependant des limites techniques voir psychologiques dans un certain nombre de cas : certains achats nécessitent un engagement fort des décideurs locaux pour la qualité d'exécution du marché.

Il s'agit notamment du secteur des prestations intellectuelles (études, travaux d'entretien ou de maintenance). Pour garantir cet engagement, le fait d'avoir choisi localement le titulaire, dans le cadre de l'attribution du marché subséquent, est un facteur de succès et évite les stratégies de renvoi de responsabilités vers les services de marchés.

L'utilisation du marché cadre multi-attributaire incomplet apparaît aussi comme une bonne solution car elle permet aussi de conserver le savoir-faire engrangé au cours des années précédentes par le service central des marchés. Celui-ci conservera d'ailleurs définitivement ce rôle en supervisant les conditions d'exécution des marchés subséquents.

On remarquera, pour confirmer cette hypothèse, que les familles d'achat dans lesquelles, la centrale d'achat nationale britannique a développé les accords-cadres depuis de nombreuses années (FRAMEWORK CONTRACT) sont pour l'essentiel des secteurs des services de haute technicité comme le consulting, l'expertise comptable, l'achat immobilier, le conseil en système d'information. Il faut ajouter que la motivation de cette catégorie particulière de fournisseurs est accrue quant ils sont sélectionnés par leur futur interlocuteur direct pour toute la durée de la mission d'expertise.

-pour les achats ponctuels et onéreux

Il s'agit de secteurs où les commandes sont discontinues (moyen et gros équipements)

mais où, malgré tout, le recours au marché global forfaitaire serait contraignant pour le service de marchés (multiplication de consultations isolées et toujours urgentes) et ne permettrait pas d'optimiser les prix en regard des volumes totaux commandés sur plusieurs années.

Pour autant les marchés à bons de commande traditionnels qui obligent à recenser la totalité des besoins en quantité et qualité suscitent souvent le mécontentement des utilisateurs pour la lenteur de leur mise en œuvre.

En effet, l'expression des besoins la plus lente à s'exprimer, la plus tardive à être transmise conditionne le démarrage de la consultation et donc la date d'approvisionnement de tous les autres services concernés par l'équipement objet du marché.

Ce système du calage sur le plus lent peut être surmonté par les accords cadres puisque l'utilisateur final déclenchera la procédure d'attribution du marché subséquent au moment où il le souhaite.

-dans ces approvisionnements techniques et au coût unitaire élevé, le recours au marché à bons de commande atteint aussi ses limites dans le domaine de la spécification technique du besoin et dans celle des volumes contractualisés.

En effet, il est parfois impossible d'obtenir un consensus autour d'un cahier des charges commun tant sont importantes et ardemment défendues les spécificités locales.

L'accord cadre incomplet et multi-attributaires permet de figer le niveau de consensus obtenu, d'acter la spécificité et n'oblige pas à renvoyer en intégralité à une consultation par utilisateur.

Il en va de même pour la question des quantités. Le report d'opération d'investissement est fréquent et parfois les marchés à bons de commande ne peuvent atteindre le minimum contractuel. Dans ces conditions, il est préférable de recourir à l'accord cadre plutôt qu'au marché à bons de commande sans minimum ni maximum.

Enfin, la négociation des prix pour une opération certaine et à court terme dans le cadre du marché subséquent sera bien plus efficace.

[contact](#) | [accueil](#) | [présentation](#) | [crédits](#) | [mentions légales](#)