



ADMINISTRATION ET
RESSOURCES HUMAINES

Les enjeux de la mutualisation des achats

Note partenariale AdCF-UGAP



L'ACHAT PUBLIC RESPONSABLE
Proche, utile, innovant



Avant-propos AdCF

La mutualisation de la commande publique au service... de l'économie circulaire

La feuille de route pour l'économie circulaire (FREC) publiée au printemps 2018 devrait connaître une déclinaison législative à l'occasion du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire discuté au Parlement à l'automne 2019.

Cette évolution de nos modes de production et de consommation appelle de nouvelles façons de concevoir les produits et les relations entre acteurs économiques, deux impératifs en faveur desquels les collectivités territoriales peuvent agir par le biais de leurs achats. Parmi les dix propositions qu'elle a défendues dans la concertation menant à l'élaboration de la FREC, l'AdCF a porté celle consistant à « faciliter l'utilisation de la commande publique comme levier de l'économie circulaire ».

Intrinsèquement, la commande publique est un vecteur de soutien à l'économie circulaire. Guidée par un souci d'exemplarité à l'égard des autres acteurs et des administrés, la collectivité doit favoriser le recours aux équipements produits localement qui intègrent les dimensions de recyclabilité, voire de réemploi ou réutilisation. D'ailleurs, la recherche de l'achat « économiquement le plus avantageux » porte en elle un renvoi vers l'économie circulaire, si l'on prend garde à considérer l'objectif non sur le seul prix d'achat mais sur le coût global au cours du « cycle de vie » du produit, notion que les évolutions juridiques récentes ont permis de prendre en compte dans les marchés. L'acheteur public est désormais en mesure de sélectionner des candidats compatibles avec une ambition de qualité environnementale.



Compte tenu de son « rôle » socio-économique de valorisation des innovations territoriales, la collectivité publique offre par ailleurs un contexte privilégié pour accueillir les expérimentations inhérentes au développement des solutions nouvelles de l'économie circulaire. Par la définition de ses besoins, par sa connaissance du tissu productif local et sa capacité à y favoriser des synergies, la collectivité est en mesure de faciliter l'émergence d'une production et d'une consommation plus économes en ressources.

De manière plus délibérée, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) obligatoires pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants peuvent comporter des dispositions en matière d'orientation de la commande publique vers des choix d'achats responsables pour l'environnement.

Enfin, d'une opportunité pour des raisons territoriales, l'« achat durable » est même devenu une obligation faite aux collectivités depuis les lois relatives à l'économie sociale et solidaire (2014) et à la transition énergétique pour la croissance verte (2015). Parmi les outils déployés dans certains territoires figurent l'obligation d'intégrer une part de produits issus de matières recyclées ainsi que des chartes pour une commande publique locale et responsable visant à rendre les marchés publics plus accessibles aux entreprises locales.

La mutualisation de la commande publique constitue un autre moyen d'orienter cette dernière vers l'économie circulaire et l'achat durable, parmi toutes les préoccupations auxquelles elle peut répondre (économies d'échelle contribuant à la maîtrise des finances publiques dans le cadre de la stabilisation des dotations de l'Etat et des incertitudes pesant sur les ressources fiscales, harmonisation des services et équipements proposés aux habitants sur des territoires proches, développement de nouveaux champs de compétences à l'instar de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, etc.).

En effet, cette mutualisation est synonyme d'une massification qui va permettre aux procédés ou produits innovants de l'économie circulaire d'atteindre, d'emblée, une dimension significative permettant d'envisager une production à l'échelle industrielle ou, au moins, d'accéder à une visibilité et une reconnaissance gages de développements futurs.

C'est cet enjeu général de mutualisation de la commande publique qu'il est proposé de développer dans la présente note partenariale rédigée par l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), en soulignant ses atouts, en signalant les conditions de sa réussite et en étudiant les outils juridiques de sa mise en œuvre.



SOMMAIRE

1. L'intérêt de la mutualisation des achats	4
1.1. Rendre les achats plus économes	4
1.2. Concentrer ses ressources humaines sur des tâches à plus forte valeur ajoutée.....	7
1.3. Accélérer la prise en compte d'objectifs de politiques publiques	9
2. Les clés de la réussite	12
2.1. Créer avec ses fournisseurs une relation responsable	12
2.2. Ne pas surestimer son importance.....	13
2.3. Ne pas sous-estimer ses coûts	14
3. Les outils juridiques : la mise en œuvre de la politique d'achat	15
3.1. Faire	15
3.2. Faire faire.....	18



1. L'intérêt de la mutualisation des achats

Mieux dépenser constitue un enjeu majeur des collectivités publiques pour permettre de faire plus, ou de faire autant mais au profit d'un nombre croissant de bénéficiaires. Pour ce faire, il existe divers leviers, pour certains bien connus, pour d'autres plus confidentiels, dont l'efficacité sera d'autant plus grande que les collectivités publiques qui les mettront en œuvre auront su créer un climat de confiance et de respect mutuel avec leurs fournisseurs.

1.1. Rendre les achats plus économes

Si la massification des achats demeure le moyen le plus simple de générer rapidement des économies, elle n'en constitue pas moins une forme de fusil à un coup. Au-delà, d'autres leviers doivent être mobilisés : la standardisation et l'harmonisation des besoins, par exemple, ou encore la programmation des achats.

- La massification des achats

Il est une forme d'évidence qu'acheter « en gros » coûte toujours « moins cher » que d'acheter « au détail » et qu'acheter en groupe doit normalement coûter « moins cher » que d'acheter « seul ». Cependant, le rendement de la massification n'est pas linéaire et les effets de cette dernière peuvent varier sensiblement selon la nature de ce qui est acheté. Ainsi, le regroupement des achats de plusieurs collectivités territoriales pourra, dans certains domaines, générer de fortes économies, et dans d'autres, produire des économies beaucoup plus faibles.

Pour identifier les secteurs dans lesquels les achats publics gagnent à être regroupés, une parfaite connaissance des amonts industriels (les entreprises et leur environnement), ainsi que de la structure de leurs coûts de production est nécessaire. L'écueil à éviter est en effet que les frais générés par un achat groupé n'excèdent le cumul des gains procéduraux et des économies liées à la baisse des prix d'achat.

Cette connaissance des amonts industriels doit aussi conduire à appréhender la limite au-delà de laquelle la massification des besoins peut avoir un effet négatif sur l'économie, en limitant à terme la concurrence. En effet, une trop grande massification peut conduire, de fait, à n'autoriser l'accès au marché qu'à un nombre restreint de très gros opérateurs et, potentiellement, à un nombre se réduisant à chaque consultation. Aussi, à chaque démarche de massification, la collectivité gagne à anticiper les conséquences sur les amonts industriels auxquels elle s'adresse. Et s'il existe un risque de limitation de la concurrence, même à terme, elle devra faire en sorte de le pallier, notamment par l'allotissement.



A périmètre constant, la massification ne génère d'économies qu'une seule fois, lors du premier achat massifié. Au-delà, d'autres leviers doivent être mobilisés. Trois d'entre eux ont déjà fait leur preuve :

- la standardisation des besoins à satisfaire ;
- l'harmonisation de ces besoins ;
- la programmation des achats à réaliser.

Le premier d'entre eux, la standardisation, tend à l'achat de ce qui est le plus couramment fabriqué et vendu, donc a priori le moins cher. Les deux suivants visent, comme la massification, à permettre aux industriels d'abaisser leurs coûts de production et à partager avec eux les gains ainsi obtenus.

- La standardisation des besoins

En 1947, le Plan Marshall assortissait l'octroi de prêts pour la reconstruction des pays d'Europe dévastés par la guerre à la condition que leurs bénéficiaires s'engagent à importer pour un montant équivalent des équipements et des produits américains. L'idée était tout à la fois d'accélérer la reconstruction du vaste marché européen et d'éviter parallèlement une récession aux Etats-Unis du fait de la surproduction consécutive à la cessation des hostilités.

L'arrivée massive, en Europe, de produits américains de grandes séries et à bas coûts a entériné la fin de l'ère colbertienne où la commande publique faisait l'industrie et où la « demande » faisait l'essentiel de « l'offre » industrielle (tout du moins en matière de fournitures).

Dans le même temps, une autre production industrielle, la publicité, venait remplacer la réclame. Faire connaître du public une offre existante pour en susciter la demande et s'appuyer pour cela sur ce qui caractérise la production industrielle, à savoir de faibles coûts, tels étaient alors l'objectif et les moyens de la publicité.

Depuis cette période, si l'on souhaite acheter moins cher, mieux vaut acheter ce que le plus grand nombre consomme. Car s'éloigner de cette évidence peut coûter fort cher. Une couleur spécifique de véhicules, des obligations de récupération pour compte des services faits, des modalités particulières de facturation, des demandes spécifiques d'étiquetages, de reprise... sont autant de facteurs de surcoûts dès que l'on s'éloigne des standards.

- L'harmonisation des besoins

L'harmonisation des besoins vise à resserrer la gamme des fournitures achetées, de manière à permettre une concentration des productions et, donc, une baisse des prix. Il s'agit d'une massification seconde qui, après une action de regroupement des besoins, tend à concentrer ces derniers sur un nombre de références plus ciblées.



En amont, elle implique une importante réflexion entre les collectivités participant au projet sur les usages de chacune, ainsi que sur les conséquences éventuelles de la modification de ces usages. L'intérêt de ce type de réflexions réside dans la ré-interrogation collective du besoin : « pourquoi cette option spécifique est-elle sollicitée par certains et non par d'autres... ? »

Cette réflexion peut être menée en lien avec les entreprises de manière à orienter les choix vers les standards, toujours moins chers que les fabrications « sur-mesure ». Elle peut également s'appuyer sur les centrales d'achats opérant en qualité de « grossistes » qui connaissent les produits qui leur sont le plus fréquemment commandés, dans la mesure où toutes les commandes de leurs clients sont enregistrées dans leur système d'information.

Les orientations retenues in fine trouveront avantage à être rendues publiques pour permettre aux entreprises d'évaluer rapidement et précisément les gains qu'elles pourront elles-mêmes tirer de l'harmonisation des besoins, ainsi que d'évaluer également le retour qu'elle pourront faire de ces gains aux collectivités acheteuses au travers d'une baisse de leurs prix de vente.

Bien engagée et comprises de tous les co-acheteurs, les actions d'harmonisation des besoins peuvent susciter des économies souvent supérieures à 10 %, notamment dans les secteurs d'activité demeurés très proche de l'artisanat (séries industrielles courtes, tendance au sur-mesure élevée). Il convient toutefois de les mener avec mesure et d'éviter les excès qui conduiraient les utilisateurs finaux à commander en dehors du périmètre arrêté, à des prix potentiellement prohibitifs.

- La programmation des achats

A l'inverse de l'harmonisation dont l'objectif est essentiellement de réduire les coûts matériels de production, la programmation des achats, par l'acheteur public, permet aux entreprises d'optimiser leurs coûts de main d'œuvre en mobilisant au mieux leurs effectifs et/ou en limitant le recours à l'intérim ou à la sous-traitance.

Deux voies peuvent être envisagées. La plus courante consiste à donner à l'entreprise un calendrier de livraison, si possible dans le cahier des charges de la procédure d'achat, pour que le bénéfice s'en trouve directement intégré dans le prix rendu. Une autre voie, plus novatrice, vise à laisser à l'entreprise le choix de la période durant laquelle produire les biens, dans une plage de temps préétablie (six mois, un an...). Ainsi, cette dernière pourra programmer la phase de production aux périodes où ses outils sont les moins sollicités et/ou son personnel est le plus disponible. Ceci suppose que l'acheteur public soit en mesure d'anticiper ses besoins. Si tel est le cas, le gain peut alors dépasser 5 %.



1.2. Concentrer ses ressources humaines sur des tâches à plus forte valeur ajoutée

Au-delà de l'amélioration des prix d'achat, les actions de mutualisation des achats, au même titre qu'un recours accru à des centrales d'achats, doit permettre aux acheteurs publics de dégager du temps pour mener à bien des actions susceptibles de mieux prendre en compte les impératifs de développement durable, mais aussi d'essayer de générer des économies nouvelles, notamment par une approche différente et innovante de la manière de satisfaire leurs besoins. Le temps dégagé trouvera également avantage à être utilisé pour mieux suivre l'exécution des marchés en cours et s'assurer de la performance des achats réalisés.

- L'achat autrement, l'achat innovant

Depuis quelques années, la digitalisation de la société et le développement des objets connectés et des robots ont permis de voir émerger des solutions nouvelles proposant de faire tout autant, voire plus, de manière moins onéreuse parce qu'autrement (éclairage public à LED, digitalisation de la relation citoyenne, utilisation de drones...)

La preuve du caractère économe nécessite cependant parfois une approche globale de son coût, c'est-à-dire prenant en compte, au-delà du prix de la solution, les économies générées « par ailleurs » en matière d'énergie non dépensée, de main d'œuvre non employé, d'investissement non réalisés...

L'achat de ces solutions nécessite de surcroît une analyse préalable et complète de leurs incidences en termes de règles et normes administratives, financières et fiscales, souvent élaborées dans le cadre d'une économie fondée sur l'acquisition plutôt que sur l'usage de biens ou de services (cas du paiement avant service fait de droits d'usage de solutions logicielles en mode « *software as a service* » (SAAS)).

Enfin, l'acte d'achat nécessite lui aussi un investissement en temps pour la collectivité publique, ne serait-ce que pour s'assurer du caractère réellement innovant des solutions proposées, de la présence ou non d'une multitude d'offres et donc, pour choisir le type de procédure à mettre en place pour en faire acquisition.

- Le suivi de l'exécution des marchés

En matière de droit de la commande publique, les personnes publiques ont l'obligation tout à la fois de décrire leur besoin, au sens presque technique du terme, et de définir les conditions dans lesquelles les fournitures ou services leur seront délivrés ainsi que la manière dont il sera fait sanction du non-respect des éléments constitutifs du marché.

Le prix rendu tenant compte de l'ensemble de ces éléments, il est donc indispensable de s'intéresser à la manière dont le marché s'exécute et de comparer à intervalles de temps réguliers ce qui était



prévu et ce qui a réellement été fait. Et en cas de non-exécution ou d'exécution non conforme, il convient alors de vérifier que les sanctions prévues ont bien été appliquées. A cet effet, il conviendra de s'assurer du caractère réellement applicable, dans la pratique quasi quotidienne, des sanctions prévues et ce, avec les bénéficiaires finaux des prestations.

Ce suivi nécessite naturellement de disposer, surtout pour les organisations dans lesquelles la passation des commandes est déléguée à un grand nombre d'approvisionneurs, d'un système d'information permettant à l'acheteur de savoir, quand il le souhaite, qui a acheté quoi et quand, comment se sont déroulés les approvisionnements et, le cas échéant, où en est le règlement des litiges et à qui en incombe la responsabilité.

Sur la base des éléments recueillis, un dialogue doit être mené avec le titulaire du marché sur la manière dont l'exécution peut être améliorée, de part et d'autre, et, au-delà, sur les actions qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour faciliter l'exécution du marché. Lorsque de telles actions sont possibles, il convient alors d'envisager avec l'industriel la manière dont il pourra être fait retour, au travers des prix rendus, des améliorations apportées.

L'ensemble de ce travail a naturellement vocation à nourrir de ses conclusions l'appel d'offres suivant et permettre ainsi la réalisation de gains supplémentaires.

- La mesure de la performance de ses achats

Pour autant qu'il entretienne une saine relation avec ses fournisseurs, l'application des quelques leviers décrits précédemment doit normalement permettre à l'acheteur d'obtenir le meilleur prix qui puisse lui être rendu, à savoir en regard à son volume d'achat, de son besoin, de ses contraintes et de celles qu'il fait peser sur le fournisseur. Mais à quoi comparer ce prix et comment en mesurer la performance ?

L'achat public peut apparaître comme un exercice ingrat où deux acheteurs se trouvant dans des situations proches peuvent obtenir des prix dissemblables et où une procédure particulièrement réfléchie peut être d'un rendement plus faible qu'un acte d'achat peu ingénieux mais menée par une collectivité procurant à l'industriel un intérêt en termes d'image, de visibilité commerciale ou de stratégie globale d'entreprise. C'est là l'une des limites de l'exercice du benchmark, ce qui doit conduire à juger les acheteurs plus sûrement sur les moyens mis en œuvre plus que sur les résultats.

Cela étant, l'exercice visant à comparer des offres doit néanmoins toujours être mené, notamment pour savoir s'il est plus intéressant d'acheter seul ou à plusieurs, de mettre en place une procédure ou de s'adresser à une centrale d'achat.

Comme évoqué précédemment, pour comparer des prix, il convient de s'assurer de la comparabilité des offres dont ils découlent. A ce titre, les conditions dans lesquelles les fournitures ou services seront



délivrés de même que la manière dont il sera fait sanction du non-respect des éléments constitutifs du marché devront être pris en compte car elles peuvent influencer fortement sur le prix rendu.

Mais il conviendra également de s'assurer que les prix à comparer sont bien issus d'offres rendues dans un laps de temps court. Les variations des prix des matières premières, les variations monétaires, l'approche d'une période de clôture des comptes, la nécessité d'alimenter des usines de fabrications, des tensions sur des approvisionnements... peuvent en effet avoir des conséquences majeures sur la formation des prix.

De même, divers éléments sont susceptibles d'avoir une influence réelle sur les prix :

- le conditionnement des produits (qui peut faire baisser les prix unitaires mais accroître artificiellement la dépense totale) ;
- l'existence de minima de commandes et/ou de frais de port ;
- les délais de livraison souhaités ;
- l'existence de frais de livraison express ;
- le niveau de pénalisation prévu dans le marché et la réalité ou non de leur mise en œuvre ;
- la formule de mise à jour des prix, sa fréquence et la réalité de sa mobilisation ;
- l'importance donnée aux critères de développement durable (qui peut minorer le critère « prix ») ;
- le coût d'usage des matériels (le plus onéreux étant la mise à disposition de matériels en contrepartie de la fourniture de consommables ou de pièces détachées à des prix très coûteux) ;
- les services associés (formation au matériel incluse ou exclue du prix ou proposée) ;
- la durée de la garantie ;
- le coût des interventions du service après-vente ou des contrats de maintenance...

Par conséquent, la comparaison des prix doit toujours s'opérer dans le cadre d'une comparaison plus large des marchés dont ils sont issus.

1.3. Accélérer la prise en compte d'objectifs de politiques publiques

- La prise en compte par les fournisseurs

Les mutualisations, en ce qu'elles s'accompagnent d'une massification, peuvent constituer un facteur d'accélération de la prise en compte, par les fournisseurs, des politiques publiques. La convergence des besoins du plus grand nombre d'acheteurs publics vers le plus petit nombre d'opérateurs d'achat, voire vers un opérateur unique, peut même conduire à l'émergence rapide de solutions qui eurent mis plusieurs années à se dessiner si la demande était restée atomisée.



La raison en est quasi mécanique. Plus la massification augmente, plus la concurrence s'avive entre les acteurs économiques ; plus la concurrence s'avive et plus les prix des solutions proposées se resserrent. Plus les prix se resserrent et plus les éléments de jugement non financiers, notamment ceux liés au développement durable, prennent de l'importance. L'on se retrouve alors face à un mécanisme bien connu des candidats aux concours : lorsque tout le monde se vaut dans les « majeures », ce sont les « mineures » qui font la différence.

Et lorsque la concentration des besoins s'opère sur un opérateur d'achat unique, celle-ci peut efficacement encourager la mise en place de productions nouvelles répondant très précisément à des objectifs de politiques publiques. Tel fut le cas, par exemple, du projet mené par l'UGAP en partenariat avec le groupe La Poste, projet qui visait à susciter l'émergence d'une filière nationale de production de véhicules électriques. Lancé en avril 2010, l'appel d'offres portant sur l'achat de 25.000 véhicules électriques avait été remporté par Renault, pour la fourniture de 15.600 véhicules utilitaires légers, et par PSA, pour celle de 3.900 véhicules particuliers.

Un tel mécanisme a également été utilisé pour susciter la création d'une filière nationale de production de masques de protection respiratoire ou pour inciter l'industrie papetière à produire en très grande quantité – et donc à faible coût – du papier éco-responsable de reprographie. Cette opération a d'ailleurs donné corps à la notion de double bénéfice, écologique et économique, puisque la massification opérée a permis à l'Etat d'acheter moins cher que par le passé un papier plus respectueux de l'environnement.

- L'intégration des objectifs par les acheteurs

Face à la montée en puissance des enjeux environnementaux (lutte contre le réchauffement climatique, accélération de la transition énergétique, réduction de la production de déchets...), le modèle de production et de consommation lié au développement effréné des échanges internationaux friands d'énergies fossiles est réinterrogé.

Des démarches se structurent progressivement pour adopter un modèle d'économie plus circulaire : limiter l'extraction de matières premières, privilégier les achats et ventes de proximité, développer des filières locales de réemploi de produits ou de matières « déchets » pour les uns, devenant ressources pour les autres dans une logique d'écoconception, allonger la durée de vie des matériels, préférer l'achat d'un usage plutôt que d'un bien lorsque cela s'y prête, etc.

Plusieurs aspects de l'économie circulaire peuvent avoir un effet rapide sur les achats. C'est le cas en particulier de l'allongement de la durée de vie des biens acquis et des délais de disponibilité des pièces détachées après la fin de commercialisation des produits ; ou encore de la substitution opérée entre l'achat de matériel et l'achat de solutions ou d'usages, dans une perspective d'économie de la fonctionnalité.



Un autre exemple de la mutualisation des achats pour favoriser des objectifs de politique publique est celui de la Centrale d'achats durables et innovants (CADI), à La Réunion, une association régie par la loi 1901 dont l'activité principale est de passer, pour le compte d'autres pouvoirs adjudicateurs, des marchés publics. Ses membres sont la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO), ses 5 communes membres et d'autres institutions publiques de l'île (Grand Port Maritime de La Réunion, CCAS, etc.). La valeur ajoutée de la centrale, qui se rémunère via la cotisation annuelle de ses adhérents, est de contribuer à faire de la commande publique un levier pour favoriser la production et les emplois localement.

A noter que la création de centrales d'achats publiques sous la forme associative demeure sujette à critiques notamment de la part des juridictions financières. A cet égard, la Cour des comptes a récemment saisi le Premier ministre d'un référé faisant valoir l'illégalité de la constitution d'une centrale d'achats publique locale sous forme associative (Cour des comptes, référé du 13 mars 2019, Centrale d'achat Cap'Oise Hauts-de-France). En réponse, le Premier ministre, s'il n'a pas expressément estimé illégale cette pratique, a néanmoins précisé que le recours aux personnes morales de droit public devait être privilégié pour constituer de telles centrales d'achats (Premier ministre, courrier du 17 juin 2019).



2. Les clés de la réussite

2.1. Créer avec ses fournisseurs une relation responsable

Que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, « les meilleurs fournisseurs ne font jamais leurs meilleurs efforts que pour leurs meilleurs clients ».

Ceci n'a rien d'affectif mais découle de ce que les prix proposés par les entreprises les plus normatives résultent toujours de la combinaison d'un calcul précis de leurs coûts de production et d'une estimation des coûts de gestion et des risques du contrat.

Cette estimation est établie au regard de ce que les entreprises perçoivent, connaissent ou anticipent de la capacité de l'administration acheteuse à respecter ses engagements contractuels et à ne pas alourdir leurs coûts administratifs.

La vision qu'ont les entreprises de la manière dont la collectivité publique respecte ses engagements influe donc très fortement sur le niveau de prix qu'elles proposent. Aussi, aucun doute ne doit subsister quant au respect des volumes de commandes annoncés et au délai de paiement par la collectivité.

De même, la manière dont l'administration sollicite le réseau commercial du fournisseur, commande et reçoit les matériels livrés, et participe à la clôture des litiges sont regardés à la loupe par les entreprises car source de surcoûts majeurs.

Les demandes de devis multiples, les commandes mal formulées, mal renseignées, objet de fréquentes modifications et portant déjà les germes du non-paiement, les procédures de sécurité trop lourdes en matière de livraison, les procédés de réception trop complexes, l'inertie dans la résolution des litiges... seront immanquablement pris en compte par les entreprises dès lors qu'elles les connaissent.

Et si ces contraintes ne sont pas prises en compte par l'entreprise à l'occasion de la première réponse à un marché public, elles le sont par la suite, par une réduction de la qualité des fournitures produites, si le fournisseur en a la possibilité, ou par une dégradation de sa qualité de service. A l'occasion d'un marché ultérieur, l'entreprise intégrera ces contraintes dans ses coûts ou ne répondra pas, réduisant d'autant les possibilités de choix pour l'acteur public et, in fine, la concurrence entre les répondants.



2.2. Ne pas surestimer son importance

Qu'est-ce qu'un volume attractif et pour qui ? Avant toute décision de mutualisation et/ou d'achat groupé, la question de l'importance du volume qui sera in fine présenté aux opérateurs économiques doit se poser. Ne serait-ce que pour estimer les gains pouvant être dégagés de l'exercice et les comparer aux coûts auquel il expose ; ne serait-ce aussi que pour savoir si la massification opérée disqualifie ou non, de facto, les structures de vente locales et s'il est intéressant de mettre en place une procédure ou préférable de recourir à une centrale d'achat.

A titre d'exemple, en France et en 2018, près de 2,2 millions de véhicules particuliers ont été immatriculés, 8 millions d'ordinateurs ont été vendus, le parc d'imprimantes et de photocopieurs a atteint 3,5 millions de machines...

La question de l'importance de l'achat à réaliser au regard des quantités produites ou simplement vendues en France est donc majeure dans l'appréciation des économies pouvant être réalisées.

Aussi, le « sourcing » préalable à l'acte d'achat trouvera avantage à décrire précisément le marché visé et la manière donc les ventes y sont structurées. Souvent en effet, l'importance du besoin conditionne le type d'opérateur qui participera à la procédure : pour les besoins inférieurs à un certain seuil, la réponse appartiendra aux tissus des revendeurs locaux ; au-delà, à des acteurs régionaux ; encore au-delà, à des structures nationales ou à des grossistes organisés à cet effet ; au plus haut niveau aux constructeurs eux-mêmes s'ils disposent de la logistique ad hoc.

La compréhension de cette organisation est politiquement importante car elle peut parfois conduire à dessaisir les acteurs locaux, lorsqu'il en existe, de la possibilité de réponse à un appel d'offres et ce, soit parce qu'il existe des accords commerciaux qui organisent la manière dont les différents acteurs se positionnent, soit plus simplement parce que les constructeurs ne donnent pas accès aux mêmes conditions tarifaires à l'ensemble de ces acteurs.

Au-delà, une analyse du type d'entreprises ayant répondu aux précédents appels d'offres devra également être menée pour savoir, par exemple, si une décision de publier des appels d'offres pour permettre aux acteurs locaux de se positionner est réellement suivie d'effets et aboutit à des notifications de marchés à des opérateurs de proximité.

Aussi, après avoir estimé l'intérêt suscité par le volume d'achat qu'il propose aux fournisseurs et constaté l'existence ou non d'une offre locale, l'acheteur public trouvera avantage à analyser les propositions faites par les centrales d'achats, notamment lorsque ces propositions émanent d'amonts industriels internationaux ou nationaux pour lesquels les économies à l'achat dépendent fortement de l'importance de la massification opérées.

Il s'appuiera, pour ce faire, sur une juste comparaison des prix en prenant soin d'y procéder « en coût complet », à savoir en intégrant les coûts procéduraux (financiers et humains).

–



2.3. Ne pas sous-estimer ses coûts

Si la mutualisation des achats permet de réduire les coûts de procédure et d'abaisser les prix d'achat par agrégation des volumes de chaque partie prenante, elle peut aussi susciter des coûts relativement importants dans la phase de convergence des besoins qui la précède, voire dans la phase de contractualisation en cas de contentieux.

Au-delà de la description technique des besoins, le cahier des charges doit en effet également définir la manière dont les fournitures ou services sont délivrés ainsi que les sanctions qui seront prises en cas d'inexécution des engagements contractuels. Chacun ayant souvent son avis, ses us et ses coutumes, la difficulté s'accroît donc à hauteur du nombre des participants et de leur capacité à faire accepter de nouveaux usages à leurs prescripteurs. Dans le cas contraire, la tentation de l'allotissement fin ou de la multiplication des options risque d'amoindrir sensiblement la performance économique, voire de perdre les industriels.

Toute action de prescription commune gagnera donc à être solidement préparée en soumettant à chaque partie prenante un questionnaire traitant des sujets les plus fondamentaux et ce, de manière à ne pas multiplier les réunions et les déplacements dont les coûts peuvent s'avérer vite exorbitants. Elle devra de même reposer sur la volonté des participants d'aboutir vite et bien, quitte à sacrifier des habitudes anciennes à des pratiques nouvelles.

Aussi les bénéfices des mutualisations devront-ils être prioritairement recherchés dans les domaines où les biens à acheter sont les plus standards et les usages les plus convergents. Une fois prise l'habitude de travailler ensemble et la confiance affirmée, les mutualisations pourront alors s'étendre à des besoins plus complexes qui renferment vraisemblablement les gains les plus importants.



3. Les outils juridiques : la mise en œuvre de la politique d'achat

3.1. Faire

- Organisation

Historiquement, la commande publique s'est développée dans les collectivités territoriales selon une logique avant tout juridique, le premier enjeu étant de sécuriser les procédures par rapport à un risque contentieux administratif voire pénal. Les directions de la commande publique ont majoritairement recruté des juristes en droit des marchés qui, selon les collectivités territoriales, se sont positionnés sur une fonction :

- soit de contrôle des marchés préparés par les directions opérationnelles ;
- soit d'ingénierie juridique de passation des marchés sur la base des cahiers des charges rédigés par les directions opérationnelles.

Cette culture juridique a longtemps été exclusive d'une approche économique, les services se montrant très réticents à engager un dialogue avec les fournisseurs potentiels par crainte du délit de favoritisme.

Afin d'améliorer leur performance dans un contexte financier plus contraint, certaines collectivités territoriales ont progressivement changé de paradigme et structuré une fonction « achats » dans leurs organisations. À Bordeaux Métropole, au 1er janvier 2016, une direction de la performance de l'achat, mutualisée entre la ville et l'intercommunalité, a ainsi vu le jour avec un objectif clair de desserrer la contrainte financière de la ville par une politique d'achats optimisée.

Il ne faut toutefois pas surestimer cette évolution, la grande majorité des collectivités privilégiant toujours une approche uniquement juridique de la commande publique.

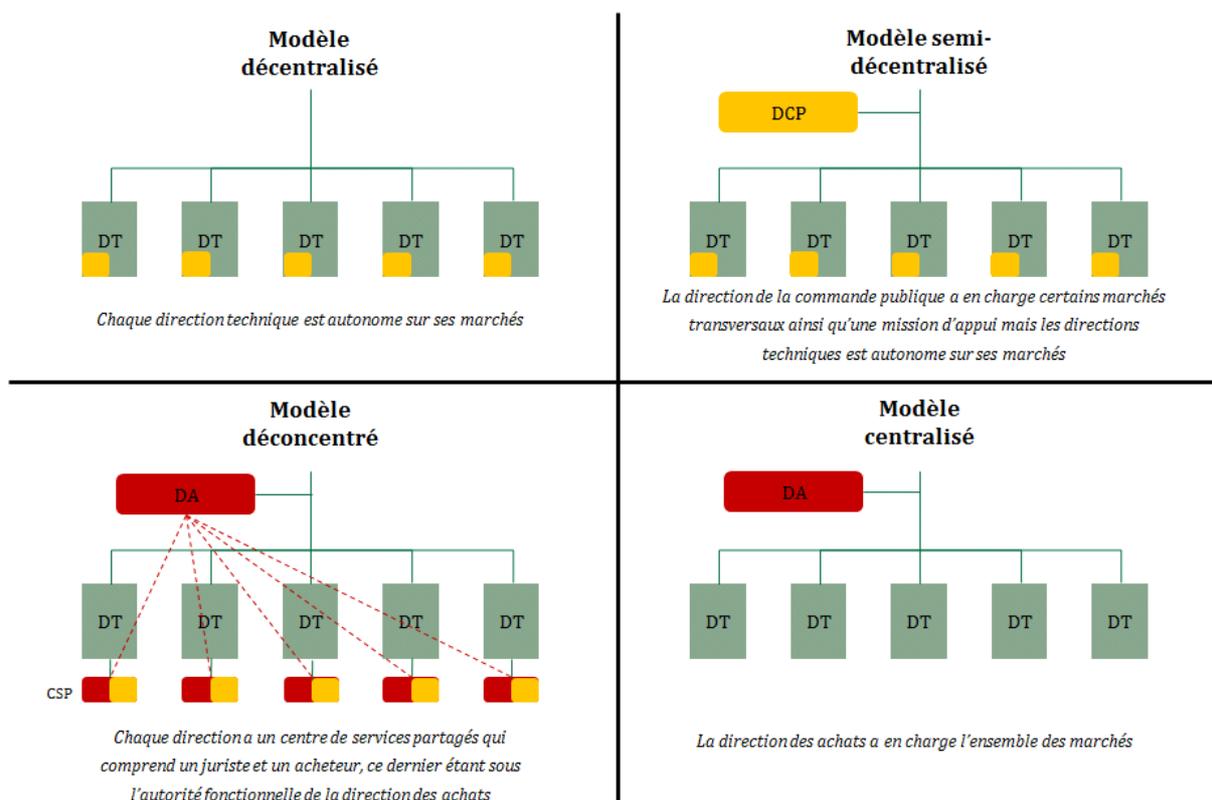
L'organisation de la fonction achats répond à trois objectifs :

- assurer la sécurité juridique de l'achat ;
- maîtriser les dépenses et générer des marges de manœuvre à travers la définition de stratégies d'achats ;
- faire de l'achat un levier de politique publique : la performance de l'achat ne renvoie pas uniquement à une logique financière, elle permet également la prise en compte de clauses environnementales et sociales et de soutien au tissu économique local.



On dénombre a priori quatre types d'organisation :

- Le modèle décentralisé : chaque direction est autonome sur ses marchés ; elle s'appuie sur la connaissance technique de ses agents pour élaborer un marché et ne dispose pas nécessairement d'acheteurs professionnels ;
- le modèle semi-décentralisé : la direction de la commande publique a en charge les marchés des petites directions et, dans certains cas, les marchés transversaux ainsi que la supervision de la politique globale, les directions techniques métiers les plus importantes (travaux, informatique) gérant leurs marchés de manière autonome ;
- le modèle déconcentré : chaque direction métier dispose d'un centre de service partagé qui comprend un juriste et un acheteur, ce dernier étant placé sous l'autorité fonctionnelle de la direction de la commande publique et/ ou de l'achat. Ce rattachement facilite la connaissance des spécificités métier ainsi que la diffusion d'une culture achat dans le service ;
- le modèle centralisé : l'ensemble des marchés sont traités par une direction unique comportant un service achats et un service commande publique.



Source : Inspection générale des finances, *La fonction achat des collectivités territoriales*, avril 2016

L'étude réalisée par l'IGF sur la fonction achat dans les collectivités territoriales a mis en exergue que l'organisation majoritairement rencontrée dans les collectivités territoriales est le modèle décentralisé, ou semi-décentralisé, seules les organisations les plus matures disposant d'un service achats centralisés. Dans de nombreuses collectivités, le modèle semi-décentralisé se traduit par la nomination d'un coordonnateur de l'achat.



- Outils juridiques (sourcing et charte de déontologie)

La définition des besoins est une étape essentielle du processus de la commande publique. L'établissement d'un cahier des charges pertinent suppose une approche pragmatique ainsi qu'une connaissance du secteur d'activité concerné. Un outil particulièrement efficace pour cette démarche a été reconnu relativement récemment dans les textes juridiques qui organisent l'achat public : il s'agit du sourcing. Aujourd'hui peu pratiqué dans les collectivités territoriales, le « sourcing » (ou sourçage) contribue à la performance de l'achat. Il se définit comme l'ensemble des démarches en direction des entreprises, préalables au lancement de la procédure de mise en concurrence.

Cela va de la simple consultation des bases de données dédiées aux entreprises, à la participation à des salons professionnels, à des réunions de mise en relation des acteurs organisées par les chambres consulaires, ou à l'organisation de réunions avec les fournisseurs (parfois en lien avec les chambres consulaires et les fédérations professionnelles) afin de communiquer sur le programme d'achats de la collectivité, et de permettre ainsi aux entreprises d'anticiper et d'être plus réactives au moment du lancement de l'appel d'offres.

Le sourcing présente trois intérêts :

- la connaissance des fournisseurs potentiels permet de s'assurer de leur capacité à répondre au besoin de la collectivité au meilleur rapport qualité-prix. En identifiant les fournisseurs potentiels, leurs modalités de tarification, les gammes de produits, mais aussi les innovations et les modes d'organisation (sous-traitance ou pas), le degré de flexibilité de la production, l'acheteur est en mesure d'affiner ses stratégies d'achat ;
- le sourcing apporte à l'acheteur la maîtrise technique sectorielle nécessaire pour rédiger un cahier des charges en adéquation avec les offres du marché ;
- le sourcing favorise la concurrence et permet de limiter le nombre d'offres infructueuses, en réduisant l'asymétrie d'informations entre les collectivités acheteuses et les entreprises (notamment via la présentation du programme d'achats de la collectivité en amont du lancement des marchés).

Malgré sa pertinence économique et financière, les collectivités territoriales ont fréquemment exprimé une crainte sur la pratique du sourcing : dans des organisations marquées par une forte culture juridique, la crainte du contentieux (délit de favoritisme en particulier) explique en partie cette réticence.

Encourager les acheteurs locaux à entretenir des relations avec les fournisseurs n'est pas un renoncement à toute vigilance déontologique. En effet, les nouvelles pratiques encouragées dans la passation des marchés (sourçage, négociation...) doivent être encadrées par une transparence accrue sur les pratiques des acheteurs, et en particulier par une charte de déontologie.

Rédiger une charte de déontologie peut permettre d'encadrer les risques. Elle a pour objectif de « guider les agents dans leurs relations avec les clients et fournisseurs, dans le respect de la réglementation des marchés publics ». Outre le rappel des principes fondamentaux de la commande



publique (égalité de traitement, transparence, liberté d'accès à la commande publique), elle précise le cadre des relations entre la collectivité et les acteurs économiques (« toute situation qui s'éloigne de l'objectif de maximiser le rapport coût/avantages pour la collectivité est susceptible de contrevenir aux règles juridiques, à son image et à son intérêt à court et long terme ») et fixe des règles très strictes concernant les cadeaux.

Il est aussi recommandé d'évoquer les principaux risques pénaux : non-respect du secret industriel et commercial, corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, concussion, délit de favoritisme.

3.2. Faire faire

- Organisation

Faire faire consiste à réaliser une mutualisation du besoin, génératrice de gains dans le cadre de l'exercice de la fonction « achats ». Le regroupement des achats implique, en amont, un travail essentiel de standardisation, c'est-à-dire de rapprochement des besoins exprimés et de limitation du nombre de références à acquérir. Dès lors, la massification est d'autant plus efficace qu'elle s'accompagne d'une démarche, en amont, d'expression du juste besoin.

Une diversité d'instruments peut être mobilisée pour grouper les achats des collectivités, chacun présentant des avantages et des inconvénients :

- le groupement de commande, sans personnalité juridique, permet à ses membres de coordonner et grouper leurs achats, afin de mobiliser un effet volume et mutualiser les procédures de passation des marchés ;
- le recours à une centrale d'achat, permet à la collectivité de respecter ses obligations de publicité et de mise en concurrence (autrement dit, elle peut en quelque sorte externaliser la passation des marchés) tout en maximisant les gains liés à la massification.

- Le groupement de commande

Il existe une grande diversité d'expériences en cette matière :

- l'essentiel des groupements rassemblent des collectivités territoriales et leurs satellites (par exemple, une commune avec son CCAS ou un département avec le SDIS) ;
- certains groupements rassemblent plusieurs collectivités territoriales, essentiellement sur la base de leur proximité géographique (ces groupements sont fréquemment portés par les EPCI au profit des communes membres, ou par les villes-centres) ;
- d'autres groupements, plus rares, rassemblent une ou plusieurs collectivités avec d'autres entités publiques (comme en Corse, où les établissements publics locaux d'enseignement se sont rattachés aux marchés régionaux portés par l'État).



Malgré l'intérêt qu'ils présentent, les groupements de commande sont peu répandus, en raison :

- d'une part, des lourdeurs procédurales qu'ils imposent, essentiellement liées au droit des assemblées délibérantes (approbation des assemblées délibérantes, rigidité des entrées et sorties, poids des commissions d'appel d'offres – CAO) ;
- d'autre part, des difficultés de pilotage opérationnel, puisqu'ils impliquent un important travail en amont de standardisation, de mise en cohérence du besoin et de synchronisation des commandes (ce pilotage n'est dès lors efficient que pour des biens standardisés et à partir d'un certain volume global d'achat).

➤ Les centrales d'achat

Il existe deux types de centrales d'achat :

- la centrale d'achat de type grossiste qui procède à la passation de marchés et à leur exécution directe avec des fournisseurs afin de revendre ensuite aux personnes publiques ;
- la centrale d'achat de type intermédiaire met à disposition des accords-cadres pour un nombre déterminé et limité, dès l'origine, de personnes publiques. Ces dernières passent, après remise en concurrence des fournisseurs sélectionnés dans l'accord-cadre, un marché subséquent avec la personne publique.

Si les centrales d'achat offrent indiscutablement un outil utile d'ingénierie de commande publique pour les petites entités du territoire qui les accompagnent dans la massification des achats, encore faut-il un volume d'achat suffisant pour justifier une structure à vocation pérenne. L'IGF, dans son étude sur la fonction achat dans les collectivités territoriales, recommandait à ce titre un adossement à une grande collectivité ou une mise en place à une échelle supra-départementale.

Les centrales d'achat sont toutefois confrontées à des incertitudes économiques non négligeables en fonction du modèle de financement retenu et de la contribution des bénéficiaires (subvention des collectivités les plus importantes, contributions forfaitaires de l'ensemble des entités bénéficiaires, tarification des services, etc.).

- Vecteurs juridiques (accord-cadre avec marché subséquent ou bon de commande)

Le droit de la commande publique offre plusieurs supports pour massifier l'achat sur une base pluriannuelle. C'est le cas de l'accord-cadre qui se décline selon deux formules :

- l'accord-cadre qui fixe toutes les stipulations contractuelles et est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande (ancien marché à bon de commande) ;
- l'accord-cadre qui ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles et donne lieu à la conclusion de marchés subséquents.



➤ L'accord-cadre à bons de commande

Il se caractérise par :

- l'objet du marché, et notamment la nature des prestations attendues ;
- le nombre de titulaires, sachant que le marché peut être « mono-attributaire » ou « multi-attributaire » (avec au moins trois titulaires) ;
- le prix des prestations, qui doit être déterminé ou au moins clairement « déterminable » sans renvoyer aux bons de commande ;
- en l'absence d'un montant minimum ou maximum de commande, le pouvoir adjudicateur sera libre de passer des commandes qui devront être honorées par le titulaire du marché ;
- la durée de validité du marché, qui ne peut en principe excéder quatre ans.

Le marché à bons de commande est passé selon les procédures décrites et est soumis aux seuils de procédure formalisée en fonction de la valeur maximale estimée du besoin pour l'ensemble de la durée du marché (y compris la période de reconduction). L'absence de fixation d'un montant supérieur ne dispense pas de procéder à l'estimation du besoin, étape indispensable pour savoir si le seuil d'application des procédures formalisées est susceptible d'être dépassé.

En cas d'incertitude sur le risque de dépassement du seuil, il est recommandé d'appliquer une procédure formalisée afin de ne pas risquer une irrégularité en cours de procédure.

Par la suite, les bons de commande sont émis au fil des besoins, pour préciser les prestations dont l'exécution est demandée et leur quantité. Ils sont une décision unilatérale de l'administration, sans obligation de formalisme particulier (si ce n'est leur forme écrite) ni procédure de passation (pas de publicité, pas de mise en concurrence).

Lorsque le marché a été conclu avec plusieurs opérateurs économiques (marché multi-attributaires), la répartition des commandes entre ces derniers s'appuie sur les modalités précisées dans le marché initial, qui doivent être claires, transparentes et non discriminatoires, ne laissant aucune place au pouvoir discrétionnaire du pouvoir adjudicateur. Plusieurs modalités d'attribution existent :

- la méthode dite « en cascade » qui fait appel aux titulaires les mieux-disant ;
- la méthode dite du « tour de rôle », où le choix du titulaire se fait par roulement ;
- une méthode consistant à fixer des maxima par titulaire, et à passer au suivant dès qu'ils sont atteints.



Atouts du marché à bons de commande

Ces outils permettent de répondre à un besoin préalablement défini au fur et à mesure de sa survenance pendant une période de temps définie. Le principal atout du marché à bons de commande est la réactivité grâce à l'absence de formalisme pour l'émission des bons de commande : les accords-cadres à marchés subséquents supposent la passation du marché et peuvent donner lieu à une nouvelle mise en concurrence lorsqu'il y a multi-attribution.

Les collectivités confirment l'intérêt du marché à bons de commande pour leurs achats, qui combine un niveau satisfaisant de sécurité juridique et de réactivité opérationnelle. Il contribue à la préparation des achats en laissant l'ajustement se faire sur le rythme ou l'étendue du besoin à satisfaire (il est dès lors particulièrement adapté aux achats répétitifs de fournitures ou services courants, comme les fournitures de bureaux, les denrées alimentaires, le gardiennage ou le nettoyage des locaux).

Dans certains cas il peut être économiquement plus intéressant que plusieurs marchés successifs :

- en réduisant les coûts de procédure : pas d'obligation de remise en concurrence ;
- en améliorant les conditions financières du marché, puisque le marché initial doit être suffisamment clair pour que le(s) titulaire(s) puisse(nt) planifier et optimiser la commande ;
- en sécurisant l'approvisionnement du marché lorsqu'il est multi-attributaires.

Principaux défauts du marché à bons de commande

Pour autant, les marchés à bons de commande ne sont pas opportuns dans toutes les situations, et peuvent même générer des surcoûts s'ils sont mal utilisés :

- ils ne permettent pas de remettre en concurrence les attributaires au fil du marché ;
- par rapport au recours à une centrale d'achat, ils engagent la collectivité sur une certaine durée vis-à-vis de son fournisseur ;
- ils impliquent une anticipation précise :
 - * de la nature des prestations attendues, fixées dans le marché initial, sans évolution possible dans les bons de commande (comme c'est a contrario possible dans les marchés subséquents des accords-cadres) ;
 - * de la valeur estimée du besoin, qu'il vaut mieux apprécier de manière extensive dans un souci de computation des seuils impliquant le respect des règles de passation des marchés publics, ce qui peut impliquer une procédure formalisée ;
- ils impliquent un suivi des consommations de bons de commande (grâce à un indicateur de consommation du marché) afin de ne pas dépasser la valeur maximale du marché le cas échéant et d'éviter les surconsommations de bons de commande, qui



peuvent apparaître compte tenu de la facilité d'usage qui est la leur pour les services opérationnels ;

- **les accords-cadres ont une durée limitée à 4 ans.**

➤ Les accords-cadres à marchés subséquents

Un accord-cadre est un contrat précisant l'objet du marché sur une période donnée. Sur son fondement sont ensuite passés des marchés dits « subséquents », qui complètent ses dispositions (caractéristiques, modalités d'exécution, quantité commandée, prix retenu...) sans les modifier.

En principe d'une durée maximale de quatre ans et concernant potentiellement tout type de marché (fournitures, services, travaux), l'accord-cadre comporte donc des informations sur les engagements des parties et sur les conditions de passation des marchés subséquents, notamment les critères de sélection pour ces derniers. L'accord-cadre peut retenir un seul titulaire (il est dès lors dit « mono-attributaire ») ou plusieurs (il est « multi-attributaire », avec au moins trois titulaires).

Pendant son exécution, l'accord-cadre fonctionne en système fermé et impose des obligations à l'ensemble des parties :

- aux acheteurs publics qui l'ont conclu, puisque seules les administrations signataires de l'accord-cadre peuvent en bénéficier ;
- aux opérateurs économiques, dans la mesure où il ne peut être ouvert à d'autres nouveaux opérateurs.

Les opérateurs titulaires ont l'obligation de répondre aux marchés subséquents, selon des modalités précisées dans l'accord-cadre (notamment sur les clauses d'évolution des prix). L'étendue des obligations des parties varie en fonction de l'indication d'un minimum et/ou d'un maximum de valeur ou de quantité dans l'accord-cadre, qui peut également ne comporter ni l'un, ni l'autre.

L'accord-cadre est passé selon les mêmes procédures et conditions qu'un marché public et est soumis aux mêmes seuils, en fonction de la valeur maximale estimée du besoin pour l'ensemble de la durée de l'accord-cadre.

En ce qui concerne l'attribution des marchés subséquents :

- en cas d'accord-cadre mono-attributaire, aucune procédure particulière de publicité ou de mise en concurrence n'est exigée ; il est possible de demander au titulaire de compléter son offre (sans modifier substantiellement les caractéristiques retenues pour l'attribution de l'accord-cadre) ;
- en cas d'accord multi-attributaires, les marchés subséquents sont précédés d'une remise en concurrence des titulaires (sans publicité obligatoire ; consultation écrite des titulaires ; information sur les délais de remise des offres et critères d'attribution des marchés subséquents).



Les acheteurs publics peuvent recourir à autant de marchés subséquents qu'ils ont de besoins, dans les limites et la durée de l'accord-cadre. Ce dernier peut, par ailleurs, chiffrer pour un bien ou une prestation un prix plafond, qui constitue dès lors la limite maximale du prix à ne pas dépasser lors de la passation des marchés subséquents.

Il est également possible d'éviter une nouvelle mise en concurrence avec les marchés similaires. Ils sont prévus à l'article 30 7° du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Il est possible de passer un nouveau marché sans mise en concurrence si, pour un marché public de travaux ou de services, ce dernier confie la réalisation de prestations similaires à celles qui ont été confiées au titulaire d'un marché public précédent passé après mise en concurrence. Le premier marché public doit avoir indiqué la possibilité de recourir à cette procédure pour la réalisation de prestations similaires. Sa mise en concurrence doit également avoir pris en compte le montant total envisagé, y compris celui des nouveaux travaux ou services. Lorsqu'un tel marché public est passé par un pouvoir adjudicateur, la durée pendant laquelle les nouveaux marchés publics peuvent être conclus ne peut dépasser trois ans à compter de la notification du marché public initial.

Les avantages du dispositif

L'accord-cadre est en principe porteur de plusieurs opportunités pour l'achat public :

- **il contribue à la préparation des achats : en exigeant une planification à moyen terme des achats et en permettant un ajustement de la réponse aux besoins au fil du temps (il est particulièrement adapté aux achats répétitifs dont les contours ne sont pas strictement délimités en amont, comme les marchés de communication, ou susceptibles d'évolution technologique, comme les marchés d'équipement informatique) ;**
- **il concourt à la baisse et la maîtrise des prix grâce : au levier du volume du fait de l'engagement pluriannuel de chaque acheteur et au levier de la planification, qui donne de la visibilité aux fournisseurs titulaires sur leur activité ; au levier de la concurrence dans le cadre des marchés multi-attributaires dans la mesure où chaque marché subséquent remet en concurrence les titulaires ; à la sécurisation de l'achat au meilleur prix lorsque les prix sont volatiles (notamment grâce à l'insertion de clauses précises d'évolution des prix) ; à la sécurisation de l'approvisionnement garantie par la sélection de plusieurs titulaires susceptibles de répondre aux marchés subséquents ;**
- **il permet d'alléger et d'accélérer les procédures de passation des marchés subséquents et donc de réduire les coûts associés : il n'y a aucune exigence de publicité à ce moment (même s'il y a une consultation écrite obligatoire dans le cadre de marchés multi-attributaires) ; les textes n'imposent pas qu'ils soient soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres (CAO), qui s'est déjà prononcée sur l'attribution de l'accord-cadre ; ils ne font pas obligatoirement l'objet d'un avis d'attribution, bien qu'il soit recommandé d'aviser les candidats à la signature du contrat, à défaut de quoi le marché pourra être contesté dans le cadre d'un référé contractuel.**



Inconvénients du dispositif

Les collectivités territoriales utilisent assez peu l'accord-cadre à marchés subséquents. Certains inconvénients de l'accord-cadre expliquent en partie ce désintérêt :

- en application du droit de la commande publique : ni l'entrée ni la sortie de bénéficiaires ou fournisseurs n'est permise au fil de l'exécution du contrat (et ce même si un fournisseur apparaît manifestement peu performant) ; il engage le pouvoir adjudicateur comme le fournisseur sur la durée du marché, sur des termes fixés dans l'accord-cadre ;
- en termes d'achat : il est peu adapté aux achats dont les détails doivent être anticipés ; il est également peu adapté aux achats dont les exigences ne peuvent pas du tout être anticipées ;
- d'un point de vue opérationnel : la passation des marchés subséquents est chronophage, ce qui rend l'accord-cadre moins souple d'usage que le marché à bons de commande ; le suivi des marchés subséquents implique que le système d'information interne de la collectivité le permette (ce qui semble ne pas toujours être le cas) ;
- économiquement, il existe un risque d'entente entre les co-titulaires du marché, qui pourraient souhaiter tirer avantage de leur sélection pérenne, sans remise en concurrence ouverte dans les marchés subséquents (ce risque limite leur incitation à la performance).

AUTEURS

Olivier Matigot
Directeur de cabinet
UGAP
omatigot@ugap.fr

Olivier Giannoni
Directeur juridique
UGAP
ogiannoni@ugap.fr

Bertrand Macé
Conseiller
environnement
AdCF (avant-propos)
b.mace@adcf.asso.fr

PILOTAGE ET SUIVI EDITORIAL

Simon Mauroux
Responsable des
affaires juridiques et
institutionnelles
AdCF
s.mauroux@adcf.asso.fr

Camille Allé, conseillère environnement à l'AdCF jusqu'en avril 2019, a également co-piloté cette note.