

La gestion de projet dans l'achat public (Première partie)

Première partie d'une contribution sur la gestion de projet dans l'achat public

La passation d'un marché public présente beaucoup de similitudes avec les mécanismes d'horlogerie les plus sophistiqués.

La procédure de l'appel d'offres contient, par exemple, le respect impératif d'au moins une dizaine de délais et les contrats publics sont des objets juridiques mortels sans aucune voie d'appel.

Et face à ces écueils, l'acheteur ne doit en rien venir perturber la continuité du service public et doit donc notifier avec la plus extrême ponctualité.

Il faut alors constater que l'addition des contraintes de formalisme chronologique d'une part et de celles, tout autant impératives, de continuité du service public, sont à l'origine d'une part importante des erreurs commises dans l'application du code.

En effet, pris dans le compte à rebours inexorable du début des prestations ou des travaux, l'acheteur public réagit dès lors dans la précipitation, en oubliant souvent, faute de temps et de moyens, les objectifs de conformité ou d'efficacité économique dans le but de disposer au plus vite d'un titulaire du nouveau marché.

On cherche souvent les différences majeures entre l'achat public et l'achat privé.

La force du respect des délais dans la production des contrats est, sans doute, la différence majeure.

Dans l'achat public, la maîtrise des délais est donc indispensable.

Dans cette leçon seront abordés les points critiques de la planification qu'il faut impérativement identifier, les outils de management qui vont permettre de les surmonter puis enfin les « astuces » qui sauveront les projets compromis.

1 L'impératif de la planification

La procédure de passation d'un marché a un double objectif : notifier un marché qui optimise le triptyque qualité / prix / délais d'exécution mais aussi respecter une date prévisionnelle de début de marché.

Ce dernier impératif a, certes, une force différente entre le marché d'entretien de peinture, qui peut attendre sans dommage quelques semaines avant de démarrer et le marché relatif au ramassage scolaire qui, lui, ne peut débuter après la date de la rentrée des classes ...

Cela dit, tous les acheteurs publics ont, peu ou prou, une obligation de résultat en termes de date de début de leurs marchés.

Cette obligation de respecter des délais va devoir traiter quatre séries d'écueils qu'il faut anticiper pour espérer les maîtriser.

1 .1 Les principes fondamentaux du code en matière de publicité suffisante sont satisfaits à travers le respect de délais

Les acheteurs publics le savent bien, respecter le code, c'est respecter plusieurs délais que la jurisprudence de l'annulation reconnaît comme impératifs.

En matière de publicité, il y a au premier rang, le délai minimum imposé par les textes pour laisser aux candidats la possibilité d'élaborer leur réponse à l'appel d'offres ou au marché négocié.

Les délais de l'appel d'offres peuvent, parfois, apparaître excessifs lorsqu'il s'agit d'un cahier des charges standards.

Cependant l'acheteur doit conserver à l'esprit que ces délais protègent aussi ses intérêts dans deux cas précis :

- lorsqu'il est amené à publier un cahier des charges de « rupture » dans l'expression de ses besoins : si son cahier des charges oblige les candidats à réinventer la prestation ou le produit, ils devront disposer du temps nécessaire pour valider en interne leur scénario technique et financier.

Ou alors ils se borneront au conformisme du passé ou à l'inverse ils tenteront des paris hasardeux que l'exécution du marché public fera souvent perdre avec tous les inconvénients associés pour l'acheteur

- les délais de publicité constituent l'« oxygène » indispensable aux « outsiders » qui pourront être des sources d'amélioration de la qualité du marché conclu par rapport au précédent

En effet, dans les cahiers des charges de reconduction du besoin, les candidats classiques bénéficient de l'avantage de l'expérience au contraire des nouveaux entrants qui auront besoin d'un temps de découverte pour être dans la course.

Ainsi on doit considérer qu'une bonne programmation est faite pour ne plus subir les délais mais en faire des temps propices à la recherche d'efficacité à utiliser à bon escient en fonction de l'ambition de la consultation.

La meilleure illustration de la réalité de ce principe réside dans la présence dans les nouveaux guides de procédure interne pour les marchés en procédure adaptée de délais minimaux pour le dépôt des offres, généralement de quinze jours.

1.2 Les délais, gages de transparence et de légalité de l'attribution des marchés

L'acheteur doit d'une part respecter le principe de collégialité et les droits des candidats.

1.2.1 Les délais dans la collaboration avec la commission d'appels d'offres

Cette instance dorénavant consultative génère des étapes clés pour la gestion du projet :

- pouvoir fixer avec fiabilité ses dates de réunions.

Il faut précisément s'assurer de la présence des membres pour atteindre au moins le quorum. L'exercice n'est pas simple dans beaucoup de collectivités : les membres sont, en effet, des bénévoles à l'agenda souvent chargé.

- Assurer une information préalable satisfaisante des membres : il s'agit bien évidemment des convocations adressées 15 jours à l'avance mais aussi l'envoi préalable des différentes synthèses élaborées par la personne publique pour justifier son classement.

En effet, la découverte sur table de synthèses parfois complexes peut apparaître comme un défaut d'information suffisante de la CAO et sera, par ailleurs, à l'origine de commissions « à rallonge », consacrées uniquement à la lecture des textes découverts en séance.

La qualité des débats risque d'en pâtir et à terme, l'assiduité des membres de la commission.

Concrètement, vous devrez être en mesure de leur adresser les synthèses techniques, à l'appui du classement 3 à 4 jours au moins avant la réunion.

En cas de contrôle, pour justifier de la transparence de la sélection, la personne publique sera d'autant moins contestée que l'on aura la preuve que la CAO n'a pas statué dans la précipitation.

1.2.2 Les délais et le contrôle de légalité

Le régime de contrôle de légalité des marchés par des autorités externes est dorénavant situé à posteriori pour la plupart des collectivités.

Il ne constitue donc plus une étape qui sursoit à la notification du marché.

Cela dit, des acheteurs peuvent souhaiter attendre les réactions de ces autorités avant de poursuivre le processus d'attribution.

1.2.3 Les délais de recours

Une fois le futur titulaire désigné par la personne publique, le code prévoit dorénavant un délai de 10 jours avant la signature du marché afin de permettre l'engagement, par un candidat s'estimant lésé, d'un référé précontractuel.

1.3 La comptabilité publique introduit aussi la force des délais

Il s'agit ici d'évoquer le principe général du droit relatif à la non rétroactivité des actes administratifs.

En vertu de celui-ci, un marché public ne pourra générer des actes d'exécution avant sa date de notification.

Dans le cas notamment des marchés à bons de commande, il faudra impérativement attendre le premier jour d'entrée en vigueur du marché pour pouvoir émettre le premier bon de commande.

Le non-respect de cette règle amènerait le comptable public à refuser de payer les factures qui s'appuieraient, à tort, sur ce marché.

Il faudrait alors, pour sortir de cette impasse, avoir recours à la transaction pour obtenir le paiement du fournisseur.

La gestion de projet, pour l'acheteur public, suppose donc de prévenir l'engagement anticipé, ne serait-ce que d'une journée, du début d'exécution d'un marché.

L'enjeu est donc évident pour la continuité de service public.

1.4 Les contrats publics sont des objets juridiques à durée de vie limitée.

Face à l'obligation de renouvellement au jour près, l'acheteur public ne peut guère compter sur le secours du marché « sortant » pour trois types de raisons :

- le code encadre les durées maximales des marchés à bons de commande.

Le maximum est fixé à 5 ans, il faut argumenter lorsque l'on dépasse trois ans.

- lorsque que le marché sortant est d'une durée initiale inférieure à trois ans, un avenant de prolongation de durée est envisageable, pour assurer, en cas de difficulté, la « soudure » entre les deux marchés.

Il faudra veiller à ce que cette prolongation ne bouleverse pas l'économie du marché initial.

Une notion toute empreinte de relativité et donc de risque de blocage pour l'acheteur en situation délicate.

- En cas de rupture entre deux marchés, il peut être tentant d'envisager un marché négocié sans mise en concurrence avec le titulaire sortant.

Cette solution pourrait se justifier à priori par l'urgence impérieuse (art 35 II 1).

Il s'agit cependant d'une solution fortement déconseillée car, d'une part l'urgence impérieuse doit être étrangère à l'action de la personne publique.

Or, une mauvaise programmation de la consultation de relance n'entre pas, à l'évidence, dans ce cadre.

Et, d'autre part, il est rappelé que l'utilisation, en général, des marchés négociés sans mise en concurrence expose fortement la personne publique.

1 5 L'étape d'expression des besoins est « chronophage »

Alors que la procédure de passation d'un appel d'offres est jalonnée d'étapes précisément définies par le code, la phase d'expression des besoins est laissée, dans sa durée et son phasage à la seule responsabilité de l'acheteur.

Or, la maîtrise du temps dans l'expression du besoin tient bien évidemment à l'efficacité personnelle dans la rédaction du cahier des charges mais aussi à de multiples facteurs qui lui sont pour partie extérieurs.

On peut identifier deux zones de risque principales :

- la conduite de l'écoute des utilisateurs.

Par définition, l'acheteur va devoir tirer le meilleur d'un groupe de professionnels qui ont certes des préoccupations légitimes mais qui, d'une part doivent intégrer les contraintes de l'achat public, avec plus ou moins de facilité, et qui, d'autre part, considéreront souvent leur participation aux réunions de travail comme un investissement suffisant.

Il y a donc pour l'acheteur une incertitude forte sur le délai qui lui sera nécessaire pour comprendre les attentes des utilisateurs, qui dépend entre autre de sa capacité à convaincre le groupe sur les orientations à retenir.

Par ailleurs, lorsque l'objet de la consultation est susceptible d'induire un changement important dans les modes de travail, les phases préparatoires devront également être évaluées de manière suffisamment large pour « provisionner » les aléas notamment, la part à consacrer au dialogue social, voire politique.

- Le recueil d'informations pour la documentation du cahier des charges.

Il faut distinguer deux catégories d'informations :

Les informations externes :

L'arrivée d'Internet, l'abonnement à des bases de données ont considérablement facilité et fiabilisé le travail de veille en matière de normes applicables.

En revanche, lorsque l'acheteur se penchera sur la délicate question de l'estimation financière et sur le référentiel de cotation du critère prix, sa recherche d'informations pertinentes sur le « juste prix » devra être patiente et pugnace tant l'information est stratégique et doit être recoupée à de multiples sources.

De même, la recherche de candidats nouveaux (sourcing) est aussi un exercice à forts aléas et consommateur de temps.

Les informations internes :

Il s'agit des informations sur les produits effectivement consommés en quantités et qualité (marchés, catalogues de fournitures voire de services), des contraintes logistiques des différents sites devant être livrés (accessibilité, horaires etc.), liste des équipements à maintenir, différents mètres etc.

Nous sommes ici, au cœur même de l'expression du besoin.

Or dans les collectivités grandes et moyennes, ces informations cruciales pour les candidats sont totalement dispersées auprès de multiples acteurs, plus ou moins conscients de leur importance. De plus, les systèmes d'information publics n'ont que très rarement pris en compte les besoins de la fonction achat.

L'acheteur devra alors « aller à la pêche » aux informations.

Il n'aboutira à un résultat qu'après de multiples relances et parfois un décalage important dans la finalisation de son cahier des charges.

Cette difficulté dans l'accès à l'information interne est souvent sous-estimée et conduit à des approximations qui, en désespoir de cause, produiront des contentieux avec le futur titulaire qui découvrira des contraintes inconnues du cahier des charges.

Le temps à consacrer au recueil de données internes sur la nature du besoin devra être estimé de manière très large par l'acheteur notamment lorsque le besoin est nouveau.

Sur le même sujet

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

[▢ Suite de la liste](#)

Mots-clé pertinents
management de l'achat

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