



POLITIQUE ACHATS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DU CHER

2018 - 2021



POLITIQUE ACHATS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DU CHER 2018 - 2021

En 2014, la commande publique a représenté 10 % du produit intérieur brut, soit un peu plus de 200 milliards d'euros (marchés des collectivités territoriales, de l'Etat, des entreprises publiques ainsi que des concessions)¹.

Après des années marquées par la crise économique et par la diminution des dotations des collectivités territoriales, et donc par un recul de la commande publique, cette dernière a connu en 2017 une reprise significative (+7,1 % par rapport à 2016)², sans toutefois retrouver le niveau d'avant 2012.

En Région Centre Val de Loire, cette reprise reste plus faible que la moyenne nationale (seulement +2,7%). La commande publique totale s'élève en moyenne à 5.956 millions d'euros par an entre 2012 et 2016, soit 2326 € par habitant.

Au niveau de notre territoire, les marchés publics représentent en moyenne 725 M€ HT par an (sur la période 2012-2016). Le Conseil départemental du Cher y consacre près de 15 % de son budget annuel, soit le premier poste de dépenses après la masse salariale, en considérant individuellement les trois allocations sociales (RSA, PCH, APA). A lui seul, il contribue donc directement à la commande publique départementale pour près de 7% du total.

C'est pourquoi le Conseil départemental du Cher affirme aujourd'hui que la Commande Publique constitue, pour lui-même et pour son territoire, une politique publique à part entière, étroitement imbriquée avec les autres politiques publiques qui lui sont dévolues. Elle participe activement à l'exercice de sa compétence de solidarité territoriale, notamment à travers l'impact de la commande publique sur le tissu économique local.

Ainsi, le Conseil départemental a confié, en 2016, près de 32 M€ HT au tissu économique local (+ 8,16 % par rapport à 2015) : plus de 6 € dépensés sur 10 restent ainsi sur le territoire départemental, alors même que les trois quarts de ces dépenses ont été réalisées suite à des appels d'offres nationaux ou européens. Il a également organisé depuis 3 ans des rencontres départementales de la commande publique pour mettre en relation l'ensemble des donneurs d'ordres publics du département avec les entreprises locales.

¹ Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie - avril 2016

² Source : Baromètre de la commande publique 2017, Caisse des Dépôts et AdCF, janvier 2018

La Commande publique apparaît donc plus que jamais comme un levier d'optimisation et de modernisation de la collectivité et de son territoire, indispensable pour maintenir durablement un haut niveau d'investissement, créateur de richesses pour le département.

Il semble donc indispensable aujourd'hui de formaliser et partager les objectifs de la politique achats du Département pour les trois prochaines années.

Une constante : l'exigence permanente de justesse et de sécurité

Cette démarche volontariste et inédite à l'échelle du département du Cher ne doit pour autant rien sacrifier aux deux prérequis primordiaux de la commande publique que constituent respectivement :

- **la satisfaction des justes besoins de la collectivité et de ses services**, permettant de garantir voire d'améliorer la continuité et la qualité du service public départemental ;
- **la recherche permanente d'une sécurisation juridique optimale**, à savoir des processus et des procédures de préparation des achats, de passation et d'exécution de marchés toujours conformes aux réglementations nationales et européennes.

Il est ainsi rappelé que toute préférence géographique dans l'attribution des marchés publics est strictement interdite en matière de marchés publics.

AXE 1 : ENCOURAGER L'ACCÈS DES TRÈS PETITES ENTREPRISES (TPE) ET DES PME-PMI A LA COMMANDE PUBLIQUE

En 2015, la France comptait 3,82 millions d'entreprises³, dont 99,84 % de TPE et de PME-PMI. Ensemble, elles employaient plus de 7 millions de personnes, soit environ la moitié des emplois du secteur marchand non agricole. En revanche, elles n'obtiennent au niveau national que 58% des marchés publics en volume et 30% seulement en valeur⁴.

Sur notre territoire, fort de 25906 entreprises à fin 2015, 96,9 % comptent moins de 20 salariés. Notre économie, fragile, a besoin pour se redresser et profiter de l'embellie qui s'amorce, de la mobilisation de tous les leviers disponibles. Nous sommes convaincus que la Commande publique peut en faire partie.

Le Conseil départemental présente jusqu'à présent des chiffres assez nettement supérieurs à la moyenne nationale, en leur attribuant plus de 42 % de sa commande publique en valeur (chiffres 2016). Cette part a néanmoins lentement diminué au fil des années.

Or, les évolutions à venir dès 2018, et notamment la dématérialisation totale de la passation des procédures de marchés publics supérieures à 25.000 € HT, fait peser sur des territoires comme le nôtre le risque majeur d'une accélération de la mise à l'écart des TPE et des PME-PMI.

Le Conseil départemental souhaite donc se mobiliser pour contribuer, via la commande publique, au maintien et au développement du tissu économique de son territoire. Cette mobilisation se fera autour de trois orientations principales :

- **Axe 1.1 : Renforcer la connaissance des TPE, des PME/PMI et de leur fonctionnement par les services acheteurs du département et en tenir compte dans la préparation des procédures**

En interne, les services du Conseil départemental seront notamment incités à accentuer les démarches de « *sourcing* » auprès des TPE et des PME/PMI, et notamment celles installées ou en cours d'installation sur notre territoire. Ce travail de connaissance de l'offre économique devra se traduire par des procédures mieux adaptées aux secteurs économiques concernés, mieux alloties et évitant les clauses d'exécution qui auraient pour effet d'écartier ces entreprises au profit de grandes entreprises ou d'entreprises de taille intermédiaire.

³ source Tableaux de l'économie française - édition 2018, INSEE, février 2018

⁴ Chiffres 2013, Source Ministère de l'Economie

➤ **Axe 1.2 : Partager les informations et les bonnes pratiques entre donneurs d'ordres publics du département**

Pour être pleinement efficace, ce mouvement doit être en externe partagé et accompagné par les autres donneurs d'ordres publics du territoire, qui peuvent s'engager dans une démarche similaire et partager les connaissances et informations acquises, dupliquer les bonnes pratiques, au profit de tous et notamment des plus petits donneurs d'ordres publics.

Dans ce cadre, le Conseil départemental du Cher pourra s'engager par exemple à partager ses méthodes, outils ou connaissances considérées comme exemplaires, mais surtout de trouver les meilleurs canaux, en lien notamment avec les services de l'Etat, les associations d'élus et de collectivités, la centrale d'achat Approlys Centr'Achats ou encore le CNFPT pour permettre ce partage d'informations, de méthodes, d'outils et d'expériences entre donneurs d'ordres publics du département, dans une logique de solidarité territoriale.

➤ **Axe 1.3 : Coordonner et accompagner localement les démarches de sensibilisation, d'information et de formation des TPE et des PME / PMI à la réponse aux marchés publics**

Les mesures prises par les donneurs d'ordres publics pour faciliter l'accès des TPE et des PME / PMI à la commande publique n'ont et n'auront qu'un impact limité si ces entreprises ne disposent que d'un accès limité aux informations et aux formations relatives aux marchés publics. Or ce domaine évolue très régulièrement, juridiquement et techniquement, depuis le début des années 2000.

Les rencontres départementales de la commande publique, organisées depuis 3 ans avec la Chambre de Métiers et de l'Artisanat et la Chambre de Commerce et d'Industrie du Cher, l'ont démontré à plusieurs reprises et sur de nombreux sujets.

Dans ce cadre, le Conseil départemental paraît le mieux à même d'animer une instance régulière de coordination des différents acteurs (chambres consulaires, fédérations professionnelles, associations,...), pour accompagner ou relayer les actions et démarches de sensibilisation, d'information et de formation.

Ainsi, au 2^{ème} semestre 2018, la préparation des TPE et des PME / PMI à la dématérialisation totale des procédures de passation des marchés méritera un effort particulier de l'ensemble des acteurs concernés.

AXE 2 : POURSUIVRE ET AMPLIFIER L'APPUI DE LA COMMANDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Dès 2007, la collectivité s'est dotée d'un guide de l'achat durable, et a imposé pendant plusieurs années à ses services l'utilisation d'un critère de jugement des offres « Performances en matière de développement durable ». Elle a également mis en place, au sein de la Direction Habitat et Insertion par l'Economie, un chargé de missions clauses sociales destiné à faciliter l'insertion desdites clauses dans les marchés de la collectivité, et de faire le lien avec les structures compétentes et les entreprises candidates.

Les seuls objectifs en la matière proviennent des schémas ou programmes des politiques sociales départementales, et notamment du programme départemental d'insertion (PDI), voté par les élus en assemblée départementale le 12 janvier 2015 (10.000 h d'insertion par les marchés publics en 2015, avec une progression de 10% par an pour 2016 et 2017) et reconduit depuis à l'identique. Quelques indicateurs figurent également dans le rapport de développement durable présenté annuellement par la collectivité

En réunissant au sein de sa politique achats ces différents objectifs, le Conseil départemental du Cher souhaite les réaffirmer et leur donner une plus grande cohérence, qui puisse se traduire dans les faits par une plus grande transversalité entre les services concernés et par une meilleure diffusion de ces bonnes pratiques auprès de nos partenaires, pour un véritable effet démultiplicateur.

➤ Axe 2.1 : renforcer les dispositifs mis en place en matière d'insertion par l'économie des personnes défavorisées

Le département reste la collectivité compétente en matière d'insertion. Le nombre de ménages allocataires du RSA dans le département s'élevait à la fin de l'année 2017 à 9 144 et 10 584 personnes soumises aux droits et devoirs (en baisse de 5% par rapport à décembre 2015), pour une dépense d'allocation de 56,1 M€ en 2017.

Le retour à l'emploi de ces allocataires constitue donc un enjeu fort, alors que dans le même temps, de nombreux secteurs d'activité recherchent de la main d'œuvre (bâtiments et travaux publics, espaces verts, restauration,...).

Par les différents outils juridiques à sa disposition, la commande publique peut contribuer à faire se rencontrer l'offre et la demande. Jusqu'à ce jour, et en dépit des moyens et dispositifs mis en place, leur utilisation dans les marchés de la collectivité reste modérée. Ce volume de marchés clausés n'est pas suffisant pour permettre un véritable retour à l'emploi.

D'ici 2021, le département s'engage donc à poursuivre et à amplifier la prise en compte de la dimension sociale (marchés réservés, clauses sociales, chantiers d'insertion,...) dans ses marchés publics, en particulier dans les principales Directions acheteuses de la collectivité. Cela pourra notamment passer par une meilleure planification et coordination entre les services du département. Tout nouveau projet de consultation supérieur à 25 K€ HT devra à terme faire l'objet d'une réflexion sur l'intégration de cette dimension dans les cahiers des charges, cahiers des clauses administratives et/ou critères de jugement des offres.

Le partage de l'information, notamment le « sourcing » réalisé auprès des acteurs du territoire, constitue un des moyens de prise en compte de ces possibilités, au bénéfice de tous (collectivité, entreprises, allocataires).

En externe, le département pourrait mieux relayer les initiatives des différents acteurs de cette problématique, qu'il s'agisse des services de l'Etat, des associations et structures, collectivités territoriales, entreprises. La centralisation et la diffusion des informations partagées méritent d'être repensées, et pourraient se faire à terme sur le site commandepublique18.fr pour leur donner une plus grande visibilité. Le Conseil départemental pourrait également revoir ses dispositifs de subvention pour conditionner ou moduler leur versement en fonction de la présence ou non de ces clauses ou critères sociaux dans les marchés publics passés pour les projets ainsi financés.

➤ **Axe 2.2 : développer les actions pour une meilleure prise en compte du handicap dans la commande publique**

Cet objectif s'inscrit dans le prolongement de la démarche engagée par la convention avec le Fonds d'Indemnisation des Personnes Handicapées de la Fonction Publique (FIPHFP), signée en janvier 2017 et engageant la collectivité jusqu'à 2019.

Les actions en matière de commande publique portent sur :

- une meilleure connaissance par les services de l'offre des structures adaptées ;
- une meilleure communication interne ou formation des acheteurs aux outils juridiques permettant la prise en compte du handicap dans les marchés (clauses, critères, marchés réservés,...) ;

Vis-à-vis notamment des autres donneurs d'ordres publics du territoire, le rôle du département semble évident dans la diffusion des informations sur les structures adaptées existantes, leurs activités et moyens, ainsi que sur la mise en œuvre des outils pour intégrer ces préoccupations à leurs marchés. Comme pour la dimension « insertion sociale », une réflexion sur l'utilisation du site commandepublique18.fr pour partager ces informations et bonnes pratiques devra être rapidement conduite et concrétisée.

➤ **Axe 2.3 : contribuer à la préservation de notre environnement**

Parmi les grands principes figurant dans le guide de l'achat durable élaboré en 2007, l'optimisation de l'utilisation des ressources existantes ou la réduction des consommations énergétiques restent toujours d'actualité. Dans la pratique, elles sont régulièrement prises en compte par les services de la collectivité soit en termes de spécifications techniques dans les cahiers des charges, soit en termes de sous-critères de jugement des offres pour la valeur technique.

Pour autant, un cap supplémentaire pourrait désormais être franchi et cette exigence apparaître de façon plus explicite dans les marchés publics passés par la collectivité.

A ce titre, les acheteurs publics de la collectivité pourraient être notamment formés à la mise en œuvre du coût global, en remplacement du critère prix, aussi souvent que possible. Il permettrait, notamment lors des Commissions des Procédures Adaptées et d'Appels d'Offres, d'éclairer les choix des élus en mettant plus régulièrement évidence les incidences en fonctionnement des achats réalisés, voire des conséquences environnementales et sociales externes de ces mêmes marchés. A défaut, les éléments de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), quand ils sont en lien avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution, devront être plus systématiquement pris en compte dans le jugement des offres.

Comme pour les autres connaissances, méthodes et outils de la commande publique du Conseil départemental, et des autres grands donneurs d'ordres publics du territoire, leur partage pourrait tout à fait être envisagé à terme sur le site commandepublique18.fr pour leur donner une plus grande visibilité et faciliter leur appropriation par l'ensemble des acteurs du territoire.

AXE 3 : STIMULER L'INNOVATION DANS L'ADMINISTRATION ET SUR LE TERRITOIRE

Les mutations technologiques se sont, ces dernières décennies, accélérées et touchent l'ensemble des secteurs économiques, marchands et non marchands. Elles ne sont pas, pour notre territoire, une fatalité nous condamnant à en rester à l'écart, mais bel et bien une opportunité de développement.

Pour la collectivité et le fonctionnement des services, l'innovation est aussi une chance pour optimiser les ressources et maintenir ou augmenter la qualité du service public départemental.

➤ Axe 3.1 : mieux s'intégrer dans les écosystèmes locaux d'innovation

Bien que n'étant plus compétent en matière de développement économique, le Conseil départemental, par la diversité de ses activités et par la connaissance de son territoire, peut être pour les entreprises innovantes ou en cours de création, par le biais de la commande publique, un accélérateur de développement.

Parce que les emplois du futur peuvent germer dans ces nouvelles pousses, il a donc tout intérêt à connaître les start-ups et nouveaux entrepreneurs du territoire départemental et régional, créateurs de produits ou de services susceptibles de répondre à ses besoins présents ou futurs, ainsi qu'à ceux des autres donneurs d'ordres publics du territoire.

Il sera donc intéressant d'être informé par les réseaux d'accueil, d'accompagnement de ces jeunes entreprises, et de pouvoir relayer ces informations à l'ensemble des donneurs d'ordres publics du territoire. Le Conseil départemental aura également un rôle important à jouer pour faire connaître ces entreprises en dehors de notre territoire, que ce soit au niveau régional ou au niveau national (UGAP).

Les services seront aussi fortement incités à tester les services ou les produits innovants, et à ne pas imposer des conditions de participation qui pourraient écarter de jeunes entreprises innovantes ou en cours de création. La définition des besoins sous forme de cahiers des charges fonctionnels ou l'autorisation large des variantes sont autant de moyens de stimuler des réponses innovantes à nos marchés publics.

AXE 4 : SIMPLIFIER NOS PROCÉDURES INTERNES ET NOS DOSSIERS DE CONSULTATION DES ENTREPRISES

➤ Axe 4.1 : Adapter en permanence nos propres procédures et processus

Depuis 2005, la collectivité s'est dotée d'un règlement intérieur de la commande publique (RICP) qui précise les modalités de mise en concurrence en-dessous des seuils européens de procédure formalisée. Ce document mérite d'être recentré sur les grands principes, de façon à pouvoir intégrer plus rapidement les nouveaux outils et les nouvelles règles nationales qui permettent de simplifier nos marchés publics.

La recherche d'efficacité dans les processus internes de décision préalable au lancement d'une consultation doit devenir également un objectif permanent. L'allègement des circuits internes de validation pour les marchés répondant à un besoin inférieur à 25.000 € HT doit ainsi permettre aux services de consacrer le temps de préparation des achats à une meilleure analyse de leurs besoins ou connaissance de l'offre.

En matière d'exécution des marchés, le Conseil départemental du Cher fait figure d'exemple par son utilisation depuis 10 ans de la carte d'achat. Son utilisation pourrait être généralisée pour toutes les familles d'achat pertinentes, comme tous les outils et méthodes qui pourraient permettre de raccourcir les délais d'approvisionnement et les délais de paiement aux fournisseurs.

Pour les procédures de marchés, cette volonté simplificatrice pourrait porter sur l'exploitation systématique des possibilités de candidature simplifiée (réponse avec le seul numéro de SIRET). Elles permettent en effet de faire gagner en moyenne aux entreprises 2 heures par réponse à un marché public. De la même façon, seuls les documents indispensables à l'analyse des candidatures et des offres seraient demandés aux entreprises. Ces mesures permettraient aux entreprises de se concentrer sur leur offre technique et financière plutôt que sur les renseignements administratifs, qui pourraient être mieux guidées par des modèles de document adaptés à chaque consultation.

A terme, le Conseil départemental pourra également se porter candidat à des expérimentations nationales en matière de simplification de la Commande publique.

➤ Axe 4.2 : Mieux accompagner les entreprises dans ces transformations

La simplification par les donneurs d'ordres publics de leurs processus et de leurs procédures de marchés publics, la réduction des documents demandés,... sont inutiles si les entreprises, par méconnaissance ou par habitude, ne s'en emparent pas.

Aussi, il est important pour le département du Cher de coordonner et d'accompagner les efforts des chambres consulaires et des fédérations professionnelles pour apporter une information et une formation de qualité aux entreprises, quelle que soit leur taille. C'est particulièrement vrai en matière de dématérialisation de la commande publique, effective à partir du 1^{er} octobre 2018. Le service de veille proposé par commandepublique18.fr procédait dès 2017 de cette inspiration, et permet aujourd'hui à plus de 110 entreprises de repérer plus rapidement et plus efficacement les consultations lancées par les donneurs d'ordres du département.

Pour les entreprises qui n'appartiennent pas à ces réseaux, ce site peut également devenir le support de communication efficace. L'opportunité et la faisabilité de la mise en place de formations gratuites à la réponse dématérialisée aux marchés publics directement par le Conseil départemental méritera également d'être étudiée.

➤ **Axe 4.3 : Accompagner les autres donneurs d'ordres publics dans cette démarche simplificatrice**

Jusqu'à présent, la simplification n'est pas ressentie comme réelle par les entreprises, dès lors que chaque donneur d'ordres public adopte ses propres règles, ses propres méthodes et utilise ses propres outils et/ou documents. Ce constat a été formulé à plusieurs reprises au cours des rencontres départementales de la commande publique organisées par le département.

Outre la question des plateformes de dématérialisation, pour laquelle le département souhaite la mise en place d'une plateforme régionale unique à terme, il nous apparaît nécessaire :

- de travailler, avec les principaux donneurs d'ordres publics du territoire, à une plus grande harmonisation des pratiques et des documents de consultation ;
- d'améliorer l'information et la formation des donneurs d'ordres publics, notamment les plus modestes, face à un métier d'acheteur public de plus en plus technique, complexe et mouvant ;
- d'être en capacité d'offrir plus largement aux petites collectivités du département des services d'ingénierie en matière de commande publique, notamment à travers l'agence Cher Ingénierie des Territoires ou de la centrale régionale Approlys Centr'Achats.

AXE 5 : POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DE FORMES DE MUTUALISATION EFFICIENTES

La professionnalisation du métier d'acheteur public, la complexification des outils, le rythme des évolutions réglementaires rendent de plus en plus difficile la satisfaction des besoins des donneurs d'ordres publics, et notamment des plus modestes. Ils ont donc, en plus de la recherche d'économies d'échelle, un véritable intérêt à travailler ensemble pour mutualiser leurs achats, et notamment les procédures de passation des marchés.

C'est en ce sens que le Conseil départemental a fourni dès 2010 aux collèges un appui technique aux collèges du département pour la réalisation de groupements d'achat de denrées alimentaires, notamment sur les surgelés et l'épicerie, qui leur ont permis, par les économies réalisées, d'augmenter leur part d'achats de produits frais issus de l'agriculture biologique et/ou locale.

Pour autant, la massification des achats, que ce soit à travers les groupements d'achat ou les centrales d'achat (UGAP, Approlys Centr'Achats) engendre des risques qu'il est important de mesurer régulièrement et de prévenir, notamment en ce qui concerne le tissu économique local.

Au sein du seul Conseil départemental, le recours aux centrales d'achat a représenté en 2016 près de 2,5 M€ HT, soit environ 5% du montant total des achats.

➤ **Axe 5.1 : Poursuivre et développer les mutualisations efficaces**

Coordonnateur de plusieurs groupements d'achat pour ses satellites (gaz, électricité, entretien du patrimoine immobilier,...) et membre du Conseil d'administration de la centrale d'achat Approlys Centr'achats, le Conseil départemental est un acteur central des démarches de mutualisation de la commande publique à l'œuvre sur le département.

Il doit être le garant de l'équilibre entre la recherche d'économies rapides des donneurs d'ordres publics, stimulée notamment par la diminution des dotations aux collectivités territoriales, et le maintien, voire le développement, d'un tissu économique local.

Au sein d'Approlys Centr'Achats, il veillera notamment :

- à l'établissement d'un programme d'activités qui concerne principalement des segments d'achat ne pouvant être satisfaits par des PME-PMI locales ;
- pour permettre un allotissement géographique départemental plus fréquent, à inciter les donneurs d'ordres publics locaux du département à adhérer à la centrale et à participer aux segments d'achats ;
- de limiter le nombre de ces lots géographiques attribués à une même entreprise, de façon à éviter soit la fragilisation excessive des entreprises non retenues, soit la mise en difficulté de l'entreprise retenue face à cet afflux immédiat de chiffre d'affaires ;
- s'assurer de la mise en œuvre d'actions efficaces de communication et d'information à l'attention du tissu économique régional.

En interne, la mise en place d'un véritable pilotage de la Commande publique pour mettre en œuvre et évaluer cette politique achats permettra aussi d'arbitrer sur les segments d'achats mutualisés ou non.

➤ **Axe 5.2 : Accompagner les entreprises face à ces démarches de regroupement des acheteurs publics**

Comme pour la dématérialisation des marchés publics, la concentration de la commande publique peut être anticipée comme un mouvement durable et profond. Face à cette transformation, les entreprises doivent elles aussi s'organiser.

Il appartient donc au Conseil départemental, avec les chambres consulaires et les fédérations professionnelles, d'apporter une information et une formation de qualité aux entreprises, quelle que soit leur taille, et notamment de les encourager à la création de groupements momentanés d'entreprises pour répondre à des marchés de plus grosse taille, départementaux, régionaux ou nationaux, qu'elles ne pourraient pas traiter seules.

Comme cela existe déjà en marge de nombreux portails de dématérialisation, il pourrait être envisagé à terme sur le site commandepublique18.fr la mise en place d'une « bourse de la co-traitance », qui facilitera ces rencontres entre entreprises et leur alliance pour répondre groupées aux marchés publics qu'ils soient lancés par un acheteur public seul, en groupement de commandes ou par une centrale d'achat.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU CHER
Direction des affaires juridiques
et de la commande publique
7 route de Guerry
18000 - BOURGES

commande.publique@departement18.fr

