

Achats publics

Enquête

Recruter dans le secteur privé ou former ses propres agents, améliorer la relation avec les fournisseurs, ne plus hésiter à négocier... Tour d'horizon des bonnes pratiques dans les achats publics de demain. Par Florent Maillet

La professionnalisation des achats publics en marche

L'achat public est-il un acte juridique ou économique? En théorie, les deux. Pour les collectivités, les multiples évolutions du code des marchés publics nécessitent l'intervention d'un acheteur rompu aux méandres d'une législation complexe, mais aussi à des techniques d'achat encore peu répandues dans la sphère publique. Mais en pratique, la lourdeur des procédures et la crainte des recours devant les tribunaux relèguent le volet économique à l'arrière-plan. La professionnalisation des achats publics suppose donc de développer ce second chapitre. C'est l'objectif des dernières réformes du code, depuis 2001 et, surtout, en 2006: convaincre les acheteurs publics que l'achat est aussi économique.

Certaines procédures, comme les marchés à procédure adaptée (Mapa), innovent en ouvrant la possibilité de négocier. «*Les accords-cadres ou le dialogue compétitif imposent aussi de planifier ses besoins, de maîtriser sa relation fournisseur et d'étudier, puis de segmenter son portefeuille achats*», constate Corinne Labbouz, directrice associée et formatrice au cabinet Axes Management, spécialisé dans l'achat public. Reste à appliquer la démarche. La finalité est claire: «*Nous gérons les deniers publics, il est essentiel d'aller au rapport qualité/prix le plus juste*», résume Gautier Poupon, chef du service des marchés publics du conseil général de Seine-Maritime. Premier constat: pour émerger, la fonction doit gagner un à un les galons de la reconnaissance. «*En termes de*

ressources humaines, le poste d'acheteur public n'existe pas vraiment», remarque pour-

tant David Moore, consultant chez Factea Sourcing, cabinet de conseil en achats. En effet, l'apparition de l'intitulé de la fonction est récente dans la majorité des collectivités. Les entités publiques sont, dans l'ensemble, bâties sur un modèle identique. Elles disposent d'un service commande publique, souvent rattaché à la direction des affaires juridiques ou aux finances. Ce service gère les dossiers, accompagne les opérationnels dans la publication des marchés, effectue le suivi avec la commission d'appel d'offres, ou vérifie que les exigences du code des marchés publics sont respectées. Quand il existe un service achats, il est englobé dans ce service commande publique. Lequel comprend aussi le service des marchés publics. À chacun son rôle. «*Le service des marchés privilégie une approche juridique et veille au respect du code. Le service achats a trait aux tâches économiques: définition du besoin, négociation et même conseil vis-à-vis des services qui achètent*», explique David Moore (Factea Sourcing).

Autre écueil rencontré dans la démarche de professionnalisation des achats: celui des compétences. Les acheteurs qualifiés sont une denrée rare. «*Dans les collectivités, les acheteurs ont souvent une formation juridique*», analyse Tony Lourenço, directeur du cabinet de conseil en recru-



«*Les formations sur la performance économique prennent de l'importance.*»

Corinne Labbouz,
Axes Management



FOTOLIA/ANDRÉ LETICHER/AL

témoignage

« Nous mesurons la performance économique de nos achats »

Ancien acheteur chez Renault, Jean-Marie Estibals dirige le service de coordination et de pilotage des achats de Boulogne-Billancourt, créé en 2006. Il s'est inspiré de son expérience dans l'industrie pour professionnaliser les achats de la collectivité, dans un objectif de performance économique. Celle-ci est mesurée à travers un tableau de bord analytique, dans lesquels figurent les évolutions des prix entre les anciens et les nouveaux marchés. Premier bilan 2007 : des économies de 19 % par rapport à 2006, sur une quinzaine de dossiers importants suivis par les achats. Pour parvenir à ce résultat, les achats travaillent d'abord très en amont. « Dès la parution du calendrier budgétaire, nous regardons la programmation des

marchés publics, explique Jean-Marie Estibals. *Nous faisons le point avec la direction financière, puis avec chaque service concerné sur les achats qui vont être effectués dans l'année.* » Une communication qui permet une bonne définition du besoin et des préconisations sur le choix des fournisseurs et les prix pratiqués sur le marché. Les relations fournisseurs ont également été prises en main. « Nous rencontrons nos fournisseurs potentiels dans nos bureaux six mois avant un marché public », explique-t-il. Objectif : connaître l'offre et les



Jean-Marie Estibals, chef du service de coordination et de pilotage des achats de Boulogne-Billancourt

nouveautés afin de définir au mieux le besoin. Les achats ont créé un second point de rencontre en organisant régulièrement des réunions où ils convient entreprises, commerçants ou artisans, pour leur décrypter les procédures de marchés publics. « Nous ne rencontrons plus aucune entreprise après que le marché

a été mis en publicité », indique-t-il. Quant à la négociation, elle est systématique quand les marchés le permettent. Les achats ont également rédigé deux types de fiches fournisseurs : l'une, générale, présente

Boulogne-Billancourt

DÉPARTEMENT
Hauts-de-Seine

NOMBRE D'HABITANTS
108 000

BUDGET ANNUEL 2007
186 millions d'euros

MONTANT DES ACHATS
40 millions d'euros
(hors investissements)

EFFECTIF ACHATS
4 personnes

l'entreprise [référence client, dates auxquelles elle a travaillé avec la ville...], l'autre dresse un bilan pour les fournisseurs ayant exécuté un marché : respect des délais, qualité, problèmes rencontrés, etc.

tement Territoires RH. Or, les juristes ont une vision étroite de l'achat et ne l'abordent que sous l'angle de la procédure. » Si son utilité n'est pas contestée, la démarche juridique va souvent à rebours de la logique économique. « Les juristes ont, par exemple, tendance à vouloir sécuriser les Mapa en demandant plus de pièces justificatives que n'en impose le code, ajoute Tony Lourenço. Résultat : la lourdeur de la procédure la rend très coûteuse et la multiplication des démarches décourage les fournisseurs potentiels. »

Recruter dans le privé ou former ses acheteurs

Alors, comment trouver le bon profil ? La solution est double. La première consiste à recruter des acheteurs venus du privé. Épiphénomène ? De moins en moins. Plusieurs exemples emblématiques peuvent être cités : Philippe Poullain à Lyon (ancien responsable achats de Gerflor), Thierry Huet à Nantes (auparavant en charges des achats généraux et de l'intérim dans une filiale de Suez), Richard Gauvrit à Bezons (ex-ingénieur achats chez TDF)... La liste n'est pas exhaustive. Conscient du besoin, Tony Lourenço (Territoires RH) a créé en janvier dernier un cycle de formations spécifique pour les acheteurs du privé qui veulent rejoindre le secteur public (lire encadré p. 14).



« Les juristes ont une vision trop étroite et pas assez économique de l'achat. »

Tony Lourenço, Territoires RH

L'autre recours dont disposent les collectivités pour mettre à niveau des profils trop juridiques reste la formation continue. Corinne Labbouz (Axes Management) confirme la montée en puissance des demandes en la matière. « Elle s'est particulièrement intensifiée à la fin de l'année 2006 avec l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics, observe-t-elle. Outre les formations traditionnelles sur les aspects juridiques de la commande publique, celles touchant à l'efficacité et à la performance achats ont pris de l'importance. » Ces thèmes représenteraient près de la moitié des demandes de formation, contre 20 % il y a seulement quelques années.

D'une manière générale, la tâche qui attend les acheteurs publics est donc immense. Arrivée en 2005 à la ville de Noisy-le-Sec (Seine-Saint-Denis, 38 000 habitants) en tant que responsable du service achats (cinq personnes), créé peu de temps auparavant, Vanessa Corosine avait pour mission de mettre en place les procédures, ainsi que la rationalisation et l'optimisation des achats. « Les deux premières étapes ont consisté à identifier les différentes familles mais aussi les besoins des utilisateurs », explique cette juriste de formation. Elle travaille actuellement au regroupement des achats transversaux : les produits d'entretien, les prestations de nettoyage, le matériel

zoom

Une formation pour passer du privé au public

Ils ont entre 37 et 47 ans, et sont en majorité acheteurs dans des PME des secteurs les plus divers : industriel, électronique ou agroalimentaire. Leur point commun ? Ils veulent devenir acheteurs publics. Le 18 janvier, les huit étudiants de la première promotion du cursus "Responsable achat et commande publique" ont débuté leur formation à Gradignan (Gironde). Spécialiste du recrutement et directeur de Territoires RH, Tony Lourenço est à l'origine de ce cycle. Le premier du genre. « Les collectivités sont conscientes du levier que représentent leurs achats et elles recherchent des acheteurs qualifiés avec des techniques du privé, analyse-t-il. Or, ces profils sont rares. Les personnes que nous avons choisies se caractérisent

par leur expertise dans la définition du juste besoin, dans la négociation et le sourcing ou dans l'élargissement du panel fournisseurs. » Au programme du cursus qui s'achève en septembre : environ 40 jours de formation aux subtilités du secteur public et du code des marchés publics, et une mission de conseil auprès d'un acteur public.



Le 18 janvier, les huit étudiants de la première promotion du cursus "Responsable achat et commande publique" (ici, entourés de leurs professeurs) ont débuté leur formation à Gradignan (Gironde).

informatique, etc. La démarche a été à peu près identique à Meudon (Hauts-de-Seine, 43 000 habitants), comme l'explique Sophie Baudou, responsable des achats depuis 2005. « La démarche de professionnalisation suit trois axes : la globalisation des achats, l'assistance à la définition du besoin et l'accompagnement des services, ainsi que la transversalité des achats », précise-t-elle.

À Floirac (Gironde, 16 000 habitants), Jacques Tartrou dirige le service achats et marchés publics depuis 2003. L'une de ses premières tâches a été la refonte d'une nomenclature achats, plus rationnelle, en discussion avec tous les services concernés. « Par exemple, le matériel électrique et les câbles, qui ont les mêmes fonctionnalités, forment aujourd'hui une nomenclature unique, explique-t-il. D'autres tombaient sous le sens, à l'image des achats de médicaments ou de matériels médicaux, qui comptaient 18 familles distinctes, aujourd'hui regroupées. »

La plus-value des achats doit aussi s'exprimer auprès des prescripteurs internes. « Le travail de l'acheteur consiste à faire réfléchir les gens sur leurs besoins, sur le déroulement de la prestation et de leur faire tirer le bilan du marché précédent, observe Hervé Huguet, directeur du cabinet Citia, spécialisé dans les achats publics. Ce dernier point permet



« Quand un acheteur rencontre ses fournisseurs, c'est avant tout pour recueillir des informations, pas pour en donner. »

David Moore, Factea Sourcing

d'éviter les dysfonctionnements qui se sont déjà produits. » Une fois la rationalisation en interne menée, l'étape suivante consiste à professionnaliser la relation fournisseurs. À Noisy-le-Sec, Vanessa Corosine met en place des fiches fournisseurs. Une démarche en deux étapes. « Nous commençons par recenser les entreprises qui nous ont demandé un dossier de consultation [DCE, NDLR], détaille-t-elle. Cela nous permet de savoir quelles sociétés nous intéressons en fonction des marchés. » La seconde étape consiste à bâtir des fiches de renseignements fournisseurs qui ont vocation à s'étoffer. Les premières informations y figurant sont le nom de l'entreprise, ses coordonnées et l'intitulé du marché auquel elle a soumissionné.

La question explosive de la négociation

Autre question : celle de la négociation et de la rencontre avec les fournisseurs. Elle reste explosive pour beaucoup d'acheteurs, qui craignent les sanctions des tribunaux : délit de favoritisme, marchés annulés... « La difficulté consiste à négocier tout en respectant l'égalité de traitement entre candidats », analyse Gautier Poupon (Seine-Maritime). Les collectivités les plus matures ont fixé un cadre. « Nous avons établi des règles, reprend Gautier Poupon. Si trois candidats ont répondu à un marché, il faut tous les rencontrer. Si nous les rencontrons avant la rédaction des marchés, il faut essayer de voir tous les candidats potentiels. » À Noisy-le-Sec, les rencontres ou le dialogue avec les fournisseurs ont lieu systématiquement en amont de la rédaction du cahier des charges.

Cette phase est d'autant plus importante que la rencontre avec les fournisseurs est une séquence essentielle de l'achat, comme le rappelle David Moore (Factea Sourcing). « Quand un acheteur rencontre ses fournisseurs, c'est avant tout pour recueillir des informations, pas pour en donner, insiste-t-il. Il s'agit de comprendre son offre ainsi que celle du marché de manière générale. Cela implique de rencontrer plusieurs fournisseurs. On pourra ainsi bien spécifier son besoin et rédiger un cahier des charges cohérent. » Si négociation il y a, elle ne porte pas seulement sur le prix. « Les discussions peuvent également concerner les délais de paiement ou les services après-vente », indique David Moore. Là encore, le manque de formation ou d'expérience des acheteurs publics bride ces derniers dans cette démarche. Les opportunités de négocier ne sont pas toujours exploitées. Ainsi, les seuils des marchés publics sont parfois abaissés par rapport à ceux indiqués par le code (210 000 € HT pour les collectivités territoriales) pour privilégier l'appel d'offres plutôt que la procédure adaptée. « Certaines communes passent des appels d'offres à partir de 50 000 €, témoigne David Moore (Factea Sourcing). Hervé Huguet (Citia) dresse le même constat. « Avant le code de 2001, les collectivités se plaignaient du carcan de la réglementation. Aujourd'hui, elles font le reproche inverse. L'absence de règles les conduit à blinder juridiquement leurs marchés. » Soumis à une procédure plus

Témoignage

« Nos procédures achats sont certifiées ISO 9001 »

En mai 2005, le président de la Communauté urbaine (CU) et maire de Lyon, Gérard Collomb, signait une charte érigeant les achats en politique publique à part entière. Ce texte affiche un certain nombre d'objectifs, par exemple en termes d'accès des PME à la commande publique ou de développement durable. Mais elle fixe aussi des engagements qualité à l'égard des fournisseurs et définit des indicateurs de suivi de performance, notamment en matière économique. Cette professionnalisation a débouché, en 2007, sur la certification ISO 9001 du processus achats dans sa globalité. « Nous sommes passés d'une approche de passation des marchés centrée sur la sécurité juridique à une logique d'achat à part entière, résume Patrick

Malfait, directeur des affaires juridiques et de la commande publique de la CU. *Un plan défini en début de mandat fixe les objectifs à atteindre, les échéances et les crédits nécessaires.* Une douzaine d'indicateurs permettent d'assurer le suivi et de mesurer l'efficacité économique de l'achat : la baisse du nombre de marchés infructueux, le nombre moyen d'offres reçues dans des secteurs où les fournisseurs candidatent peu (bâtiment, travaux publics...), la réalisation d'économies, une vision consolidée sur les dé-



Patrick Malfait, directeur des affaires juridiques et de la commande publique de la communauté urbaine de Lyon

lais de consultation ou de paiement... « La certification renvoie aussi une image positive de l'achat public auprès des fournisseurs, constate Patrick Malfait. Il n'était pas concevable de leur demander de s'engager dans une démarche qualité et de ne pas nous l'appliquer. » La relation fournisseur est offensive : présentation des projets

d'achats auprès des milieux professionnels (CCI, chambres des métiers, CGPME...), motivation systématique des réponses auprès des candidats non retenus, etc. Au sein de l'équipe de

Grand Lyon

FORME JURIDIQUE
Communauté urbaine

DÉPARTEMENT
Rhône

COMMUNES MEMBRES
57

BUDGET ANNUEL
1,5 milliard d'euros

MONTANT DES ACHATS
750 millions d'euros

EFFECTIF ACHATS
70 agents

la commande publique, la professionnalisation conduit également à la définition de nouveaux postes, comme ceux de chef de projets ou responsable de conduite d'opérations.

lourde (règles de publication, etc.), l'appel d'offres s'avère plus coûteux au final. Il peut aussi se révéler plus compliqué juridiquement. Au contraire des Mapa, il reste ainsi soumis au contrôle de légalité de la préfecture.

Davantage de pragmatisme

Malgré toutes les recommandations, les craintes des acheteurs restent vives. « L'achat public est complexe et il se "procédurise", soupire Gautier Poupon (Seine-Maritime). Les marges d'erreur deviennent de plus en plus infimes. » Selon ce dernier, certains candidats non retenus exercent des référés pré-contractuels sur la publicité des marchés. Il suffit que le nom du tribunal compétent en cas de litige ne soit pas mentionné, ou d'oublier de signaler le numéro de la nomenclature achats pour que le marché soit annulé. De l'aveu général des acheteurs, la crainte vient moins du code que de la jurisprudence. Focalisés sur la procédure et les règles de forme, les tribunaux administratifs ne jugent pas de l'intérêt économique des marchés publics. Au grand dam des praticiens, qui souhaiteraient davantage de pragmatisme. Cette professionnalisation à l'œuvre rencontre un écho plutôt positif côté fournisseurs. Selon eux, si la procédure des marchés reste complexe, elle pousse également

dans le sens de l'efficacité. « Les grandes collectivités comme les petites travaillent à partir du même outil : le code, explique Thierry Meunier, directeur des ventes aux collectivités territoriales chez Sodexo, société spécialisée dans la restauration collective. Or, ce texte les oblige à bien définir leurs besoins. Les acheteurs publics savent ce qu'ils veulent. De plus, à la différence du privé, leurs rencontres avec les fournisseurs restent rares. Le travail en amont sur le cahier des charges est donc très précis, beaucoup plus que dans le privé. » L'exemple du cahier des charges pour un marché de restauration collective est éloquent : ceux des acheteurs publics contiennent 40 à 50 pages, contre 4 ou 5 pages dans le privé. « Ils nous poussent à davantage nous engager dans nos prestations, analyse Thierry Meunier. Ils veulent savoir comment nous allons nous y prendre pour tenir nos engagements et nous demandent la mise en place d'indicateurs pour le vérifier : par exemple, concernant la satisfaction des convives, la qualité des produits frais, le volume de produits issus de filières locales. » Selon lui, la procédure très balisée et les plages de négociation, plus rares que dans le privé, se révèlent parfois un avantage sur le plan économique. « Nous n'avons le droit de faire qu'une seule offre, contrairement au privé », rappelle-t-il. Celle-ci est souvent formulée le plus près possible du prix plancher. ■



Retrouvez votre actualité sur
www.decision-achats.fr