

ACHETONS PUBLIC

JANVIER 2025
N°17



**LA PERFORMANCE DANS LES ACHATS PUBLICS :
LA GRANDE ILLUSION ?**

03	VERS UNE NOUVELLE VISION DE LA PERFORMANCE DES ACHATS PUBLICS : ENTRE HÉRITAGE ET PROFESSIONNALISATION
05	LA TRIPTIQUE RELATION GAGNANTE DANS LES ACHATS
09	LE POTENTIEL DE L'IA DANS LES PROCESSUS D'ACHATS : IL EST URGENT DE NE PLUS ATTENDRE
11	POURQUOI L'ACHETEUR PUBLIC DOIT-IL S'INTERROGER EN PERMANENCE SUR SON PROCESSUS DE SÉLECTION ?
17	L'EXÉCUTION DES MARCHÉS PUBLICS : IL EST TEMPS D'INVESTIR !
19	FRANCE TRAVAIL ET LA RÉMUNÉRATION AU RÉSULTAT : LA SOLITUDE DU COUREUR DE FOND
22	QUEL EST LE RÔLE DU CONTRÔLE DE GESTION ACHAT ? L'EXEMPLE DES GHT

COMITÉ DE RÉDACTION



Philippe Maraval
Rédacteur en chef,
Directeur des achats
de France Travail



Nathalie Leroy
Déléguée Générale
du Conseil National
des Achats (CNA)



Yves Bentolila
Conseiller du président
du CNA



Irène Foglierini
Professeure à l'ESCP
Business School et
Directrice programme achats



Bruno Carrière
Conseiller de la gouvernance
chez UniHA



Marine Bouverot
Responsable de
développement au CNA



Brice Malm
Directeur de la pratique
Achats et Supply Chain, Expert
du capital humain et de la
transformation des Achats
chez Grant Alexander



Caroline Lyras
Responsable Éditorial &
Développement du CNA



Nicolas Lallemand
Directeur de la commande
publique unifiée des Conseils
Départementaux des Yvelines
et des Hauts-de-Seine

CD92/Olivier Ravoire.



Olivier Bérard
Directeur de projet adjoint du
Plan achat de l'Etat chargé
du volet opérateurs, à la
direction des achats de l'Etat (DAE)

ÉDITO

En finir avec un oxymore

« Achat public performant » : une formule encore parfois présentée comme contradictoire en raison du mythe selon lequel l'encadrement juridique des marchés publics et des concessions (encadrement au demeurant en partie dicté par la protection des intérêts des entreprises candidates) empêcherait l'acheteur public français d'être performant.

Bien au contraire !



Par Olivier Bérard

Directeur de projet adjoint du
Plan achat de l'Etat chargé du
volet opérateurs, à la direction
des achats de l'Etat (DAE)

D'abord, le Code de la commande publique porte lui-même des objectifs de politique achat : aux objectifs d'efficacité et de bonne utilisation des deniers publics, la loi dite climat et résilience du 22 août 2021 a ajouté que « la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique sociale et environnementale ». L'achat public en France, c'est aussi cet espace d'échanges intégralement dématérialisé avec les entreprises tout au long des procédures de passation.

Au-delà de ces orientations générales, les objectifs et indicateurs ciblés se multiplient depuis une dizaine d'années : obligation pour les administrations publiques réalisant plus de 50 M € d'achat annuel d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) précisant des cibles à atteindre et comportant des indicateurs précis, objectifs annuels chiffrés d'économies achat pour les ministères et les établissements publics de l'Etat, place de la performance achat dans le programme PHARE dans l'univers hospitalier, objectifs fixés à la fonction achat dans de nombreuses collectivités locales...

Par ailleurs, le corps social conduit de plus en plus l'administration à rendre compte de ses achats en termes de délais, de conditions tarifaires, de prise en compte des exigences du développement durable, d'origine et de contrôle de la qualité des prestations...

Ce cadre général conduit les services achat du secteur public à intégrer pleinement la recherche de la performance et à exploiter l'ensemble des possibilités, nombreuses, offertes par le code de la commande publique.

Il amène également les administrations publiques à renforcer leur capacité à construire des indicateurs de performance achat adaptés, à les suivre régulièrement, à mettre en qualité leurs données achat et à communiquer sur les résultats.

En cette année olympique on rappellera évidemment que la performance se définit comme la comparaison de résultats, mesurés selon des méthodes normalisées et transparentes, à des objectifs clairs et précis.

Dans un contexte de performance multidimensionnelle de l'achat public (réponse aux besoins des usagers, des citoyens et des services, conformité légale, maîtrise des prix, généralisation des considérations environnementales et sociales, ouverture aux PME, soutien à l'innovation, souveraineté industrielle, sûreté des personnes des biens et des données, protection contre l'ingérence...) la performance est ainsi également le sujet des décideurs, conduits à articuler et concilier ces différents enjeux au moment de fixer les orientations des politiques d'achat. Ils doivent pour cela s'appuyer sur des responsables achat à même de les éclairer et de les conseiller dans cet environnement complexe.

Non, l'achat public performant n'est donc pas un oxymore, c'est un accord grammatical naturel, sur la voie du pléonasm.

Revue Acheteurs Public
223 avenue Victor Hugo, 92140 CLAMART • Tel : 01.46.44.70.43 • Email : caroline.lyras@cna-asso.fr • Site : <http://www.cna-asso.fr/>
Publication semestrielle : décembre-juin

Directeur de la publication : Jean-Luc Baras • Rédacteur en chef : Philippe Maraval

Comité de rédaction : Philippe Maraval, Nicolas Lallemand, Brice Malm, Nathalie Leroy, Yves Bentolila, Irène Foglierini, Caroline Lyras, Marine Bouverot, Olivier Bérard, Bruno Carrière

Conception graphique et mise en page : e.maginère - info@emaginer.fr • Crédits photos : shutterstock.

Impression : GRAPH012 • Nombre d'exemplaires 740

N° ISSN 2554-1935

Dépôt légal : décembre 2024

VERS UNE NOUVELLE VISION DE LA PERFORMANCE DES ACHATS PUBLICS : ENTRE HÉRITAGE ET PROFESSIONNALISATION

Par Brice Malm

Directeur de la pratique Achats et Supply Chain, Expert du capital humain et de la transformation des Achats chez Grant Alexander



La performance des achats publics, pilier stratégique des organisations publiques, ne date pas d'hier. Pourtant, ce concept, souvent réduit à une stricte conformité juridique, est aujourd'hui à un tournant décisif. Avec des budgets colossaux dédiés aux achats, la nécessité d'une performance véritablement optimisée ne peut plus se limiter au respect du cadre réglementaire. Il est temps d'embrasser une vision plus ambitieuse, axée sur la professionnalisation et l'investissement dans le capital humain.

UNE PERFORMANCE HISTORIQUEMENT ANCRÉE DANS LA RÉGULATION JURIDIQUE

Rappelons que la performance dans les achats publics trouve ses racines dans l'Histoire. Dès la fin de l'Ancien Régime, la gestion des fournisseurs a été encadrée pour limiter les abus et garantir l'équité. En 1791, un premier cadre réglementaire a posé les bases de la transparence et de la concurrence. Ce souci d'un cadre rigoureux s'est renforcé avec l'Ordonnance du 4 décembre 1836, qui marque la naissance de la réglementation formelle des marchés publics.

Le Code des marchés publics de 1964 a consolidé les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence, devenus les fondements de la performance des achats publics. Ce cadre a assuré une saine concurrence, mais a également enfermé la notion de performance dans une vision essentiellement juridique.



LA PERFORMANCE ACHATS : AU-DELÀ DE LA CONFORMITÉ JURIDIQUE

Bien que la conformité reste une priorité essentielle, elle ne suffit plus à définir une véritable performance. Aujourd'hui, les achats publics doivent répondre à des défis complexes : réaliser des économies, intégrer des objectifs de durabilité, accroître l'efficacité des processus et satisfaire les usagers.

Pour ce faire, il est impératif de dépasser la simple approche réglementaire en intégrant la dimension humaine au cœur du développement de la performance. La performance achats doit s'appuyer sur le développement des compétences, la valorisation du capital humain et une vision stratégique globale.

PROFESSIONNALISER LES ACHATS : UN INVESTISSEMENT STRATÉGIQUEMENT INDISPENSABLE

La professionnalisation et la valorisation du métier d'acheteur public s'imposent comme une priorité stratégique. Une étude récente, menée auprès de collectivités locales, révèle que le capital humain est souvent sous-évalué dans les critères de performance. Pourtant, les défis auxquels les acheteurs publics sont confrontés nécessitent de renforcer leur ambition, leur leadership et leur capacité d'influence.

Développement des Compétences

Pour accompagner cette transformation, il est crucial de miser sur le développement des compétences des acheteurs publics et sur le renforcement de l'image des achats publics, souvent perçus comme une contrainte administrative. Pourtant, cette perception est éloignée de la réalité. De nombreux professionnels issus du secteur privé, passés au secteur public, constatent que les achats publics donnent du sens à leur travail et que ce cadre réglementaire offre un environnement de travail stimulant. Pour aller plus loin, cela implique la mise en place de formations adaptées, de programmes de coaching et de mentoring. Ces initiatives contribueront à positionner les achats publics comme une fonction stratégique, tout en rendant le métier plus valorisant et attractif.

Attractivité et Recrutement

Attirer des acheteurs qualifiés est un impératif. Rendre les achats publics plus séduisants passe par la promotion de leur rôle clé dans la gestion stratégique des ressources publiques. Il est temps de redonner de l'élan à cette profession, en en faisant une carrière stimulante, marquée par l'innovation, la collaboration et une véritable reconnaissance.

Un Modèle de Leadership Spécifique

Pour maximiser leur impact, développer un leadership adapté aux particularités du secteur public est une étape essentielle. Ce modèle doit promouvoir la collaboration interservices, favoriser

l'agilité dans la gestion des changements, et intégrer des dimensions stratégiques dans la prise de décision.

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ACHATS

Pour autant, améliorer la performance des achats publics n'a de sens que si celle-ci est mesurée avec rigueur et alignée sur les priorités stratégiques des collectivités. Un système de suivi performant est donc indispensable pour transformer les efforts en résultats concrets.

RECOMMANDATIONS POUR UN SUIVI EFFICACE

1. Mise en Place d'un Tableau de Bord de Performance

Un tableau de reporting clair et simplifié, axé sur des indicateurs clés, doit permettre de suivre à la fois les résultats financiers et les contributions stratégiques, telles que l'intégration des critères de durabilité et la satisfaction des usagers.

2. Règle de Calcul des Gains Achats

La définition d'une méthode de calcul des gains, validée par les départements financiers et les élus, garantissant une transparence totale et renforçant la crédibilité des résultats auprès des parties prenantes.

CONCLUSION

La professionnalisation des achats, portée par un cadre réglementaire solide et un investissement dans le capital humain, représente un levier essentiel pour concilier performance économique, qualité des services et respect des réglementations.

Il s'agit de former des leaders capables d'influencer les orientations et de mobiliser les équipes autour d'une stratégie achats. Cette stratégie, intégrant les attentes des clients internes et les objectifs de progrès de la fonction, permettra aux administrations publiques de transformer leurs pratiques, d'accroître leur efficacité et de créer une valeur durable pour le secteur public et leurs usagers.

LA TRIPTIQUE RELATION GAGNANTE DANS LES ACHATS

Par Irène Foglierini

Professeure à l'ESCP Business School et Directrice programme achats



Dans le secteur privé ou public, pour bien acheter, il faut savoir quoi acheter ! La définition technique, fonctionnelle et quantitative du besoin est une étape clé dans le processus d'achat. Si pour les achats « sur étagère », à savoir les produits standardisés proposés par l'offre fournisseur, les équipes d'experts-métiers en lien avec les directions des achats peuvent élaborer le cahier des charges et déterminer les quantités nécessaires à partir de l'historique des consommations et les projections d'activité future, pour les besoins plus « techniques », elles doivent impérativement travailler en amont avec les prescripteurs et utilisateurs.

Quand les trois acteurs se trouvent géographiquement sur le même site, cette relation peut être plus simple. Mais quand l'organisation dispose de plusieurs sites utilisateurs, cette étape revêt une certaine complexité.

Dans les entreprises privées, quand plusieurs BU (Business Unit) utilisent les mêmes produits (par exemple, mêmes matières premières ou mêmes composants) et que la centralisation de ces achats est choisie comme levier d'efficacité et d'efficience, il est nécessaire d'avoir un « pilote » commun. C'est le rôle des leadbuyers dans le secteur privé. Celui-ci doit coordonner, en amont, en lien avec les différents sites utilisateurs, le choix du produit et les quantités.

Dans le secteur public, la problématique est la même. Citons l'exemple de l'AGEPS (l'Agence Générale des Equipements et des Produits de Santé), pôle d'intérêt commun (PIC) centralisant l'achat, notamment pour les produits de santé de l'APHP. Dans un souci d'harmonisation de la dispensation des soins médicaux dans les 38

établissements de l'entité APHP et dans une optique de sécuriser les achats tant au niveau juridique que financier, l'AGEPS « achète » les principaux médicaments et dispositifs médicaux (95% des achats de dispositifs médicaux - DM) stériles et 100% des achats de médicaments).

Si la standardisation des médicaments est plus simple à faire, l'achat en vue du référencement de DM est par nature complexe. Ils sont nombreux, souvent concurrentiels, de qualités inégales, de prix variables pour une même catégorie et très souvent opérateurs-dépendants.

Les acheteurs, pharmaciens de métier comme l'établit le code de la santé publique, réalisent préalablement une démarche de sourçage pour vérifier l'état du marché fournisseur en termes de capacité, d'évolution de l'offre et d'évolution des prix. En outre, dans ce secteur, les fusions entre les entreprises rendent le marché instable. Depuis la crise COVID-19, l'efficience de la chaîne logistique des industriels devient un autre enjeu majeur afin d'éviter les ruptures. Le sourçage industriel



“un travail d'analyse de données réglementaires et scientifiques, représentant plusieurs jours de travail”

représente entre 10 à 45 rendez-vous d'environ 1 h 30, soit entre 15 à 70 heures de travail pour une trentaine d'appels d'offres de DM.

Disposant d'un bon système d'information (SAP), l'AGEPS peut consolider les quantités réellement consommées dans le marché antérieur, elle peut y intégrer les achats en hors marché. Mais, l'extraction de données et leur analyse fine représente un gros travail en amont. En plus, un travail d'analyse de données réglementaires et scientifiques, représentant plusieurs jours de travail, est fondamental pour définir de façon plus précise le besoin.

Le choix des DM stériles dépend beaucoup des pratiques médicales, autrement dit, de l'usage par l'équipe médico-soignante.

Dans un souci de bonne gouvernance, un « groupe d'experts » composé par des médecins, pharmaciens, infirmiers, infirmiers spécialisés

est constitué, entre 15 à 30 participants en moyenne par réunion. Cette collaboration pour la définition technique, fonctionnelle et quantitative des produits exige parfois plusieurs « rounds » de négociation (entre 1 à 3 séances, pour un total de 2 à 9 heures de travail par personne et par thématique d'appel d'offres). Ces réunions se font en « face-à-face » ou online. L'AGEPS présente une synthèse de l'offre industrielle et reste à l'écoute des experts concernant leurs attentes et replace le besoin dans le contexte réglementaire et économique du moment. L'arbitrage final est rendu par l'AGEPS.

La phase de l'analyse des offres demande un temps considérable pouvant aller de quelques semaines à quelques mois. L'analyse est à la fois réglementaire, technique, clinique et économique. Cette analyse est faite par les experts pharmaciens et soignants de l'AGEPS. L'APHP étant engagée dans une démarche d'achats responsables, le volet RSE de la réponse candidat est analysé par la direction des achats.



“L’acheteur public doit avoir de fortes compétences en négociation interne”

La synthèse de ce travail sera ensuite partagée avec le groupe d’experts ayant participé à la définition des besoins.

Pour certains DM, il est nécessaire de procéder à des essais hospitaliers. Les échantillons transmis par les industriels seront alors utilisés et évalués dans les hôpitaux.

Avec tous ces éléments, les réunions de « choix » (commissions techniques de classement et de choix) peuvent être organisées. Elles nécessitent entre 1 à 3 séances de travail (entre 3 et 10 heures par personne et par thématique d’appel d’offres).

Le coût d’une telle démarche n’est pas mesuré et est considéré comme faisant partie des missions d’une PUI (Pharmacie à usage intérieur). En outre, la définition du « juste besoin » réalisée au niveau collectif permet d’optimiser le coût global d’achat, évitant les « hors marchés » et la sur-qualité.

L’ensemble des groupes d’experts exerce son activité dans le cadre d’une déclaration systématique des liens d’intérêts.

Les groupes d’experts sont satisfaits de la démarche et se sentent investis et informés de l’état d’avancement d’un appel d’offres, des critères de choix et du choix final. Ils apprécient

que tout ce travail puisse éviter de « passer à côté » des évolutions de produits, des évolutions technologiques et de limiter les risques de rupture d’approvisionnement.

L’acheteur public ayant peu l’occasion de négocier avec les fournisseurs (les procédures avec négociation restant une exception), il doit avoir de fortes compétences en négociation interne afin de pouvoir discuter avec les experts (prescripteurs et utilisateurs) et arbitrer le choix final. En outre, le sourçage demeure fondamental pour discuter avec les industriels en amont de la consultation.

Ayant contacté d’autres organisations publiques dans d’autres secteurs pour poser les mêmes questions, nous avons constaté qu’elles étaient dans l’impossibilité de répondre. D’une part, parce qu’elles ne disposent pas toujours d’un bon système d’informations. D’autre part, parce qu’elles n’ont jamais mesuré le temps nécessaire pour réaliser ces étapes du processus d’achat.

Dans ce sens, la démarche réalisée par l’AGEPS pour les 38 hôpitaux de l’APHP peut paraître « très coûteuse » mais elle est également vertueuse, par sa pratique de gouvernance mais aussi par la consolidation des besoins reflétant les bonnes pratiques médico-soignantes qui permet des économies significatives en termes d’achat.

LE POTENTIEL DE L’IA DANS LES PROCESSUS D’ACHATS : IL EST URGENT DE NE PLUS ATTENDRE

Par Julien Fischer
 Chef de section pilotage de la performance des achats au Ministère de l’Intérieur»



L’intelligence artificielle (IA) est en train de redéfinir les règles du jeu dans de nombreux secteurs, et les achats ne font pas exception. Pourtant, malgré son potentiel immense, certaines organisations hésitent encore à l’adopter pleinement. Il est donc crucial de ne pas rater le train de l’IA. Voici les 4 projets à lancer sans attendre dans votre direction achat.

AUTOMATISER LES TÂCHES RÉPÉTITIVES : LIBÉRER DU TEMPS

L’automatisation des tâches répétitives est probablement l’un des aspects les plus immédiats et visibles de l’IA. Les processus manuels chronophages sont sources d’erreurs. Laisser ces tâches à l’IA permet

non seulement de gagner en précision mais aussi de libérer du temps pour que les équipes se concentrent sur des activités comme l’innovation ou la gestion proactive des fournisseurs.

Ne pas automatiser les tâches répétitives revient à gaspiller un potentiel humain précieux.





“L’intelligence artificielle n’est pas une mode passagère.”

ANALYSE PRÉDICTIVE : PRENDRE UNE LONGUEUR D’AVANCE

L’IA offre une capacité inégalée à analyser d’immenses quantités de données pour prévoir les besoins futurs. Grâce aux analyses prédictives, l’IA peut anticiper les fluctuations de la demande des services en fonction de l’activité. Elle peut permettre de créer des scénarios à travers la création de jumeaux numériques achats pour identifier les impacts des décisions prises.

Ne pas exploiter cette capacité revient à naviguer à l’aveugle avec une paire de jumelles dans le tiroir.

SÉLECTIONNER ET GÉRER DES FOURNISSEURS : UN LEVIER SOUS-EXPLOITÉ

La gestion des fournisseurs est souvent perçue comme une tâche administrative, alors qu’elle peut être un levier stratégique lorsqu’elle est optimisée par l’IA. En effet, le traitement des tendances économiques, des tensions sur les chaînes d’approvisionnement, des performances passées et de la réputation des fournisseurs sont des informations plus facilement collectées et analysées pour éclairer les décisions.

Ne pas l’utiliser, c’est se priver de prendre des décisions éclairées.

OPTIMISER LA PARTIE CONTRACTUELLE

Les contrats sont souvent complexes et peuvent contenir des clauses ou des obligations difficiles à suivre manuellement. L’IA permet une analyse contractuelle plus performante et de repérer les non-conformités par rapport aux conditions générales d’achat définies dans son organisation.

Ne pas utiliser cette technologie, ce n’est pas agir pour limiter les risques de son organisation.

CONCLUSION

L’intelligence artificielle n’est pas une mode passagère. Cependant, il ne suffit pas de partir tête baissée. Il faut tout d’abord respecter certains prérequis dont la formation en IA des acteurs de la fonction achat.

Les organisations qui hésitent encore risquent non seulement de perdre en efficacité mais aussi de voir leurs coûts augmenter.

N’oublions pas qu’au XIX^e siècle, l’ampoule électrique était le symbole de la modernité envahissante qui risquait de déshumaniser les espaces domestiques et publics car elle remplaçait des éclairages plus naturels et chaleureux. Alors dépassons les craintes et les peurs actuelles, l’IA est l’innovation du XXI^e siècle.

POURQUOI L’ACHETEUR PUBLIC DOIT-IL S’INTERROGER EN PERMANENCE SUR SON PROCESSUS DE SÉLECTION ?

Par Thierry Sauvage, Directeur du GIP Professeur HDR à l’ESLI, PhD - Chercheur associé au LIRSA, CNAM Paris et Samuel Réthoré, chargé de mission achats publics à France Travail, doctorant au LIRSA du CNAM.



Thierry Sauvage



Samuel Réthoré

Il existe une incertitude spécifique dans le processus de décision de l’acheteur public. La gestion de cette incertitude impacte la performance de l’achat public et se traduit par du travail de préparation et du recul dans la prise de décision. Pour l’acheteur public, cette préparation consiste par exemple à faire comprendre ses besoins aux soumissionnaires via les DCE - Dossiers de Consultation des Entreprises, ou encore à acquérir des connaissances, qualitatives et quantitatives, suffisantes sur les capacités des fournisseurs avant toute consultation officielle. Elle vise également à s’adapter en permanence à l’environnement externe ou interne : nouvelles exigences des parties prenantes citoyennes, nouveaux impératifs réglementaires en lien avec la RSE, innovations, nouvelles organisations (fusions, alliance, regroupements de structures, GIE, etc.).

L’objectif de ce court article est de rappeler les fondements de cette incertitude et d’en tirer un certain nombre de conséquences théoriques de nature à soutenir l’amélioration de la prise de décision dans l’achat public. Quel peut-être le processus de préparation de la décision permettant de garantir la résilience du contrat d’achat public, ou formulé autrement de s’assurer que « le premier classé est vraiment le meilleur ? ». Nous proposons de discuter ce questionnement en quatre points : quelques rappels sur l’incertitude irréductible régnant autour de l’achat public,

certaines apports théoriques éclairant les difficultés d’optimisation du processus de sélection des soumissionnaires dans l’achat public, un éclairage sur la gestion des inerties entourant l’achat public, et enfin, une illustration avec une expérimentation à France Travail.

DE LA NATURE DE L’INCERTITUDE ENTOURANT L’ACHAT PUBLIC

La théorie nous le suggère. Deux formes d’incertitude entourent un contrat d’achat public : l’une précontractuelle, à rapprocher de la notion

d'antisélection, et l'autre postcontractuelle, proche du concept d'hasard moral. Pour rappeler les concepts, l'antisélection développée à l'origine par Akerlof (1970)¹, prix Nobel d'économie de 2001, se matérialise par le fait que l'acheteur public ne connaît pas véritablement la qualité du service qui lui est proposée. Cette situation est courante pour de nombreux types de marchés publics marqués par le renouvellement constant des offres. L'antisélection, parfois qualifiée de sélection adverse, témoigne de la difficulté d'apprécier ex-ante les qualités ou les capacités relatives à un bien, un service ou une entité. Les situations litigieuses ou les avenants résultent souvent indirectement d'une évaluation imparfaite qui a accompagné la ratification du contrat ou de l'accord. Cette incertitude entoure la rationalité des acheteurs et génère évidemment un besoin de formalisme et des procédures de passation des marchés de nature à prévenir l'apparition des litiges et des recours.

Proposé par Arrow (1984)², autre prix Nobel d'économie en 1972, le risque moral (ou hasard moral) résulte quant à lui de l'observabilité et de la capacité de contrôle de l'action ex-post. Le manque de visibilité sur l'avenir entraîne de facto une rationalité limitée dans la prise de décision et une incomplétude des contrats qui ne peuvent prévoir correctement, et à l'avance, tous les états futurs.

Curieusement, pour l'achat public l'incertitude est ambivalente. Elle n'accroît pas nécessairement la propension à l'opportunisme. L'incertitude peut inciter à être constructif dans les négociations et peut amener à des comportements coopératifs, notamment sur le plan des échanges d'informations (cf. l'étape du sourcing ou RFI) ou du dialogue compétitif (procédure spécifiquement prévue

dans le Code de la Commande Publique ainsi que dans les précédentes versions du Code des Marchés Publics mais très peu utilisée à hauteur de 3,2 % des procédures mises en œuvre d'après le recensement de l'OECP³). Certaines conditions sembleraient cependant nécessaires : un niveau de substituabilité suffisant des soumissionnaires ou encore l'existence de valeurs sociales avérées de la part des acteurs. Inversement, il existerait des conditions contextuelles où les institutions ne baigneraient pas dans une atmosphère de confiance stimulante pour collaborer sur la compétitivité de l'offre. L'incertitude nourrit alors des freins à la performance du marché public : latence de sources de conflits par manque de dialogues, erreurs de décision liées à des difficultés d'interprétation.

La gestion de l'incertitude devient particulièrement critique pour accompagner la complexité de l'achat public issue d'une part de l'obligation de sécuriser juridiquement la sélection des prestataires (recours possibles), et d'autre part de maîtriser la qualité de la livraison de la prestation et d'éviter les avenants possibles. La complexité se retrouve à la fois dans le niveau de détail de la formalisation du processus de passation des marchés (cahiers des charges, contrat écrit, les procédures...), mais également dans le niveau d'analyse et d'adaptation assuré, ou pas, par les acteurs. L'acheteur public peut-il tout formaliser et prévoir tous les états futurs, tout en assumant des coûts contractuels pénalisants ? Depuis longtemps déjà les auteurs ont remarqué l'insuffisance de la formalisation et de la vision juridique des affaires. Par exemple, la faiblesse des efforts de communication ne permet pas de pouvoir compter sur des rôles et des modes opératoires bien compris par chacun. L'idée sous-jacente des théories contractuelles, présentées ci-après, est que la préparation

1 G. Akerlof, «The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 84, p488-500, 1970.

2 K. Arrow, *The Economics of Information, Collected Papers IV*, Basil Blackwell, 1984.

3 Recensement économique de la commande publique de l'Observatoire Economique de la Commande Publique, Chiffres 2021 du 22/11/2022.



d'un environnement favorable à l'exécution de processus formalisés et parfois abstraits se révèle critique. C'est une condition pour prévenir au mieux les fausses interprétations génératrices de litiges ou de recours. La préparation et la mise en place d'un tel environnement favorable à la construction compétitive des réponses aux marchés publics peuvent être rapprochées de la notion de proactivité de l'organisation contractuelle. Cette proactivité est définie dans la théorie comme un moyen de baisser les coûts d'ajustement aux évolutions présentes et futures de l'environnement, en empêchant les réactions négatives et en favorisant la loyauté des parties prenantes.

LES APPORTS DE L'APPROCHE CONTRACTUELLE

Les théories contractuelles fournissent un cadre d'analyse intéressant pour étudier les relations d'achat public. Ces dernières sont intéressantes lorsque trois conditions sont réunies⁴ : l'existence de conflits d'objectifs et de mobiles d'opportunisme entre le donneur d'ordres et le soumissionnaire, l'existence d'incertitudes créant des asymétries d'information et des difficultés d'appréciation des offres, et la difficulté à évaluer le comportement et la performance future des soumissionnaires. L'achat public est pleinement concerné.

Les modèles contractuels a priori les plus intéressants pour analyser la relation d'achat

4 K.M. Eisenhardt, «Agency Theory : An Assessment and Review», *Academy of Management Review*, Vol 14, n°1, p57-74, 1989.

public sont bien connus : la théorie des coûts de transaction et les dernières moutures des théories de l'agence. La première se focalise d'une part sur la notion de contrat à partir duquel s'effectuent la prise de décision (a priori et a posteriori) et l'exécution des engagements, et d'autre part sur les coûts associés à sa production. Les secondes analysent plus largement les coûts associés au système de contrôle. Depuis le milieu des années 1990, la littérature sur les parties prenantes (*Stakeholders Theory*) propose des approches globales des relations inter-organisationnelles⁵.

Revenons aux achats publics qui sont rythmés par deux grands moments : d'une part la sélection du prestataire et la signature du marché public, fruits d'un effort de préparation, et d'autre part le suivi et l'évaluation de la relation a posteriori. La phase précontractuelle est généralement appréhendée à partir des coûts de transaction qui peuvent assez facilement être évalués en distinguant les coûts ex-ante et les coûts ex-post (Williamson, 1985). Les coûts de transaction ex-ante sont constitués des charges permettant de préparer à l'avance le bon déroulement de l'échange (honoraires et temps des juristes, négociations internes et externes, certification des procédures, coûts de publication et de publicité, rédaction des contrats et des accords...) ainsi que la conclusion de l'accord (frais juridiques). Les coûts de transaction ex-post, plus difficiles à quantifier, sont quant à eux constitués des coûts engagés en amont pour prévenir la mauvaise adaptation due à une évolution des relations, anticiper la correction des écarts non prévus, prévoir la résolution des disputes/recours... Il s'agit par exemple de coûts d'assurance ou de production de garanties peu courants dans les achats publics, ces derniers adressant finalement une performance essentiellement ancrée dans le travail de préparation et de cadrage amont. Les théories contractuelles montrent que le contrat d'achat est rarement optimal. Il ne peut empêcher les habitudes et les rentes de situation,

ces dernières étant assimilées à des inerties empêchant l'optimisation du processus de sélection des offreurs. En particulier, la théorie des parties prenantes évoquée précédemment souligne que les processus de traitement des marchés sont accompagnés de comportements de pouvoir et de résistances au changement. La mobilité des agents publics vers des postes de gestion opérationnelle de marchés publics préalable à l'acquisition des compétences spécifiques au métier d'acheteur, le développement d'une innovation commune, l'expérience, les habitudes de travail, les usages contractuels ou encore les solidarités entre individus, sont autant de facteurs d'inefficacité de la relation contractuelle. Ces facteurs d'inertie favorisent l'enracinement (*embeddedness*) des acteurs dans les marchés et limite la recherche de la substituabilité des soumissionnaires et de la stimulation naturelle exercée par le marché, et donc à la transparence dans la prise de décision.

SUR LES INERTIES ENTOURANT L'ACHAT PUBLIC

La finesse d'un contrat écrit ne permettait pas de faire l'économie d'une recherche d'efficacité dans le processus entourant sa rédaction, mettant l'accent sur le partage de valeurs morales, la confiance, la loyauté ou l'éthique. La reconnaissance de la dualité écrit/non-écrit dans la passation des marchés peut être opérée en distinguant la structure formelle et la structure informelle⁶. Cette dernière représente le contexte spécifique où l'informel, le comportemental, les habitudes, les usages, les mœurs, les normes et le verbal sont des constituants clés. Ce contexte entourant le contrat permet d'expliquer l'existence et la solidité de relations de confiance et d'engagements moraux pouvant soutenir/se substituer le/au formalisme du contrat écrit. Un contexte empreint de confiance et de normes sociales peut garder les acteurs de manipuler l'information ou leur savoir de manière opportuniste, et donc d'altérer l'efficacité du processus de passation des marchés publics.

⁵ C.W. Hill et T.M. Jones, «Stakeholder-Agency Theory», *Journal of Management Studies*, Vol 29, n°2, p131-154, 1992.

⁶ Pour une synthèse, voir Gérard Charreaux, «La théorie des transactions informelles : une synthèse», *Economie et Sociétés, Série Sciences de Gestion*, Vol 15, p137-161, 1990.



Le contexte informel permet des arrangements informels permettant par exemple de simplifier le règlement ou les diverses indemnités requises en cas de litiges (de livraison), de fluctuations d'activités ou de revente d'équipements cofinancés. La combinaison complexe de clauses contractuelles contraignantes et d'arrangements informels, doit être organisée. Les rigidités imposées par le dispositif contractuel formel (le cahier des charges, les sanctions prévues, exigences d'assurance-qualité, les renégociations à dates fixes...) peuvent porter préjudice à l'épanouissement de la confiance, des relations personnelles et de la réciprocité des efforts et, in fine, inhiber les bonnes volontés et la capacité d'ajustement. La structure formelle et la structure informelle entrent en conflit dès que la première, mal prise en compte, étouffe les velléités coopératives des acteurs. Pour les achats publics, une vision duale formelle/informelle, et donc stratégique, de la passation des marchés est nécessaire pour mieux s'adapter à l'existence/l'émergence de facteurs d'incertitude aux contours flous et rendant difficile la représentation des choix et la prise de décision à partir de coûts et d'une rationalité des acteurs anticipés.

L'approche duale formelle/informelle constitue la réponse organisationnelle indiquée aux comportements imprévisibles ou cachés des acteurs, au son de calculs imparfaits et de préférences, de besoins et de désirs

de circonstance. Elle constitue un système préventif capable de canaliser la psychologie et la subjectivité de ces mêmes acteurs, elle compense l'imperfection du contrôle, l'imprécision des contrats, ou encore la difficulté d'évaluation des performances. La mise en place d'une telle approche suppose en particulier l'aménagement d'une capacité de mémorisation et d'analyse des expériences passées. Cette capitalisation du vécu est indispensable pour pouvoir envisager un processus d'amélioration des pratiques de passation et de traitement des marchés. Ce qui induit des ressources dédiées à cela...

UNE ILLUSTRATION AVEC L'EXPÉRIMENTATION MENÉE À FRANCE TRAVAIL

Début 2024, la Direction des Achats de France Travail a recruté un doctorant en associant le Laboratoire LIRSA (CNAM) et l'Institut IFALP (GIP CEI). L'objectif était d'explorer et d'adapter un modèle d'aide à la décision multicritère (Electre) pour améliorer la sécurité (transparence et égalité de traitement) et la performance du processus de la commande publique. Durant 12 mois, les travaux ont impliqué les acheteurs de France Travail dans une réflexion rétrospective sur la robustesse du processus de sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse dans le cadre de 9 marchés publics passés avant 2023. Suite à un benchmark européen réalisé pour valider la compatibilité juridique de l'usage de différentes

méthodes d'aide à la décision avec le cadre de la commande publique, le programme de travail a ensuite permis d'interroger les liens entre les méthodes d'évaluation utilisées ou utilisables et les performances obtenues. La recherche a permis d'identifier des pratiques/méthodes permettant aux acheteurs publics d'avoir une vision de l'offre économiquement la plus avantageuse en ayant connaissance des biais cognitifs dans le choix et la pondération des critères de sélection et dans l'évaluation des dits critères.

Un premier résultat conforte que la performance d'un contrat d'achat public repose en majeure partie sur la capacité de l'acheteur public à collecter un maximum d'informations en amont (sourcing RFI) pour s'assurer de la compatibilité des attentes de l'acheteur avec les capacités des fournisseurs à les comprendre et à y répondre. Faute de quoi, la procédure d'achat s'expose dangereusement à un risque d'infructuosité.

Un second résultat de l'analyse des 9 « cold cases » est qu'il est opportun de s'interroger rétrospectivement et « à froid » sur l'efficacité/clarté des clauses inscrites au contrat et sur les critères de sélection utilisés. Le calibrage des poids des critères de sélection constitue une étape déterminante, même si le droit de la commande publique européen n'impose pas à ce jour (sauf exception volontaire locale) la communication aux fournisseurs du barème de notation. Ce barème constitue potentiellement un des principaux repères pour les soumissionnaires, il permet à l'acheteur public de justifier ses choix. France Travail communique le libellé des critères et leurs pondérations pour indiquer les priorités de l'acheteur, ce qui facilite la comparaison arithmétique des offres mais suppose une certitude opposable sur les échelles de mesure utilisées.

Les travaux réalisés avec les acheteurs de France Travail ont enfin mis en exergue que la multiplicité des critères déclinés en sous-critères réduisait la lisibilité et la compréhension par les soumissionnaires des attentes de l'acheteur et avantagait les titulaires sortants (effet d'expérience du premier marché exécuté), d'où une

certaine inertie du changement de partenaires... Du côté de l'acheteur, la multiplication des critères/sous-critères, contradictoire avec les préconisations de théories de l'aide à la décision, altère significativement le potentiel discriminant du dispositif d'évaluation en rendant inopérant certains critères aux coefficients les plus faibles ou ceux pour lesquels toutes les offres se valent. In fine, la recherche suggère que l'inflation non maîtrisée des critères/sous-critères resserrerait fortement la dispersion des notes des prétendants et augmenterait le potentiel de recours des candidats non retenus.

En d'autres termes, le travail exploratoire d'analyse multicritère rétrospective opéré par France Travail a suscité une réflexion partagée d'abord sur la structuration de la rationalisation du processus décisionnel des acheteurs, et ensuite sur l'encadrement de l'incertitude entourant la passation des marchés.

CONCLUSION

Pour conclure, la résilience de l'achat public repose sur la construction d'un environnement formel et d'un environnement informel, en particulier dans un contexte d'incertitude forte. Avec France Travail, les chercheurs ont constaté sur la base des pratiques de sélection passées que le potentiel d'amélioration de la performance des achats était lié à un travail de réflexion en amont structuré sur la chasse aux biais cognitifs lors de la préparation et de l'évaluation des offres.

Sans nul doute, la performance de l'achat public est en partie inscrite dans une formalisation des processus. Mais en périphérie, la préparation d'un environnement et d'une atmosphère de progrès se révèle tout aussi déterminante. Elle augure de la volonté des uns et des autres de s'impliquer, de s'adapter, de se remettre en cause... et de se battre dans le sens commun et pour l'intérêt général. Un tel environnement favorable est-il réellement programmable ? Probablement et dans tous les cas avec les bonnes ressources et les bonnes compétences.

L'EXÉCUTION DES MARCHÉS PUBLICS : IL EST TEMPS D'INVESTIR !



Par Franck Barailler

Directeur de la commande et de l'achat public du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

Depuis deux ans, le sujet de la montée en puissance du suivi de l'exécution des marchés publics est particulièrement prégnant. Force est de constater que dans de nombreuses collectivités, l'insécurité juridique qui était au centre des préoccupations des élus et du pilotage des structures, pour ce qui concerne les procédures de passation des marchés publics, se déplace vers la phase exécution. En outre, les juridictions financières sont particulièrement attentives à ce processus d'exécution. Les Chambres Régionales des Comptes invitent régulièrement les acheteurs publics à mieux formaliser les choses pour faire face aux événements post notification. La Cour des comptes, dans son rapport annuel sur les finances publiques locales 2024 incite, pour optimiser les achats, à un suivi rigoureux de l'exécution des marchés. Nous sommes clairement face à un changement de paradigme pour les acheteurs publics qui, ne peuvent plus se contenter uniquement désormais d'assurer un suivi rigoureux de leurs processus de passation, mais qui sont confrontés à la nécessité d'étendre ce pilotage dorénavant à la partie exécution des marchés publics.

Qu'est-ce qui peut pousser le Conseil départemental de la Seine Saint Denis à se préoccuper de l'exécution des contrats publics ?

Tout d'abord une réflexion relative aux enjeux de la commande publique. Il pouvait sembler paradoxal aujourd'hui pour les élus ou le pilotage d'une collectivité de mettre uniquement des moyens et des ressources conséquents sur les phases amont de la notification des marchés (préparation-rédaction et procédures de mise en concurrence), pour lesquelles les durées opérationnelles sont en moyenne de 6 à 9 mois alors que la phase post notification peut durer entre 1 an et 4 ans. Toujours autour de ces enjeux, celui des directions commande publique serait exclusivement d'assurer une sécurité juridique de la phase amont,

alors que celui des prescripteurs serait de savoir quand un marché sera notifié et qui sera le titulaire du contrat. En termes de volume, les enjeux de la passation sont relativement limités face à ceux en phase d'exécution du marché qui sont multiples : mauvaise qualité de la prestation, non-respect des délais, réclamations financières, défaillance d'un titulaire...

La seconde raison consiste à mieux piloter les contrats de commande publique au niveau de l'exécution en cohérence avec l'ambition des rédacteurs des cahiers des charges. Face à de multiples exigences, il s'agit de s'assurer que la performance contractuelle est au rendez-vous : niveau de qualité respectée, délais de livraison conformes pour des produits qui peuvent être sensibles, livrables attendus de qualité d'un

audit ou d'une prestation de conseil. Il serait en effet paradoxal d'établir de multiples exigences dans un cahier des charges en phase amont et d'un niveau de qualité renforcé sans procéder à une évaluation ou un contrôle des prestations réalisées. La conséquence est que dans bien des cas, il est nécessaire voire impérieux de rappeler le cadre contractuel au cocontractant par le biais de revues de contrats, de lettres de rappel, de lettres de mise en demeure, d'application de pénalité ou de réalisation de plans de progrès pour assurer la performance de l'achat.

Enfin, le parti pris du Conseil départemental de Seine Saint Denis est d'apporter une assistance et un accompagnement aux prescripteurs face aux difficultés qu'ils rencontrent au moment de l'exécution des marchés. Le Conseil départemental a ainsi créé un Bureau de l'exécution, de l'évaluation et du contrôle interne (BEECI) pour se faire. L'idée est qu'il soit saisi par les prescripteurs à compter du moment où ils n'arrivent pas à traiter seuls une problématique d'exécution face aux titulaires des marchés. Il faut d'ailleurs noter que les prescripteurs ne sont pas nécessairement formés aux techniques d'application des clauses contractuelles et à la relation Fournisseurs. Le BEECI, avec les managers de contrat qui le composent, aide à résoudre leurs difficultés contractuelles. Cela permet aussi de formaliser « des dossiers » vis-à-vis des titulaires défaillants pour éviter que ceux-ci puissent voir leurs offres analysées dans le cadre de futures consultations alors que leurs prestations ne répondent pas aux standards de qualité attendus.

La pierre angulaire de ce dispositif repose donc sur la fonction de managers de contrats. A ce sujet quelles sont les compétences et les comportements qui les caractérisent ?

Aborder ce sujet nécessite forcément de compartimenter entre compétences dures (les techniques) et compétences douces (le savoir-être). Il doit y avoir un juste équilibre puisque comme le dit Julia de Funès en la matière : « Beaucoup de gens disent qu'il n'y a pas que le

diplôme, il y a le savoir-être. Certes. Mais je préfère un pilote de ligne compétent et très désagréable à un apprenti pilote divertissant ».

Pour ces métiers de managers de contrat, le Conseil départemental recrute soit des juristes, soit des acheteurs. Il s'agit de maîtriser les techniques d'application des dispositions contractuelles et avoir une ouverture sur la bonne gestion de la relation Fournisseurs. Outre le fait que ces collaborateurs doivent avoir de bonnes connaissances en négociation et en gestion de contrats, des outils spécifiques à leurs métiers sont nécessaires. Il s'agit notamment d'être en capacité de définir une stratégie contractuelle robuste, d'où de nécessaires connaissances en droit des contrats. Par ailleurs, des compétences en matière d'audit des contrats se révèlent également essentielles, notamment pour implémenter des actions correctives judiciaires. Enfin, de solides compétences en matière de gestion de projets sont également nécessaires à la bonne réalisation des missions.

En matière de compétences douces, nous privilégions des profils qui ont un sens de l'écoute (accueillir les problématiques et analyser précisément les griefs), une pédagogie ou encore une capacité à transmettre (être en capacité de proposer des solutions constructives), une curiosité d'esprit (s'investir dans les mécanismes opérationnels des contrats), de la pugnacité (suivre de bout en bout une affaire), une certaine forme de résilience (faire face à des fournisseurs qui peuvent être amenés à changer de positionnement) et enfin de l'optimisme (avoir le sentiment de l'impact de son travail sur le collectif). Tous ces comportements sont grandement nécessaires à l'épanouissement des collaborateurs et aux échanges avec les directions opérationnelles afin de délivrer le service attendu. Il s'agit donc de ressources, d'aptitudes et de potentiels que les collaborateurs doivent détenir. La difficulté repose sur le fait que ces ressources reposent sur les qualités intrinsèques de chaque personne, qualités plus ou moins innées, qui ne s'acquièrent pas forcément aisément par le biais de formations et qui sont le fruit d'un processus long de maturation.

FRANCE TRAVAIL ET LA RÉMUNÉRATION AU RÉSULTAT : LA SOLITUDE DU COUREUR DE FOND

Par Philippe Maraval
Rédacteur en chef, Directeur des achats de France Travail



Seul dans toute l'Europe, depuis la défection du Work Program au Royaume-Uni, France Travail (ex-Pôle Emploi) a trouvé dans la rémunération au résultat, l'outil de pilotage majeur de ses marchés d'appui au retour à l'emploi. Il a construit une doctrine d'emploi cohérente et transférable, sous conditions, aux autres personnes publiques.



La rémunération au résultat promet de résoudre le défi, souvent occulté, de tout acte d'achat public ou privé : faire respecter la réponse technique du candidat retenu qui demeure une promesse. Une fois le marché notifié, il incombe au service achat de la faire respecter.

Pour atteindre cet objectif, il existe les outils traditionnels tels les audits fournisseurs, les pénalités. Mais à côté d'eux, la rémunération au résultat du titulaire apparaît comme un outil

économique en moyens pour la personne publique et très persuasif pour aligner l'intérêt du titulaire et celui de la personne publique. Pourtant à ce jour, la rémunération au résultat est quasi absente des marchés publics français.

L'EXCEPTION FRANCE TRAVAIL

Dans ce paysage, France Travail fait figure d'exception notable par l'ancienneté et l'ampleur de ses marchés rémunérés aux résultats.

France Travail attribue depuis 2009 des marchés ayant pour objectif le retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi. Les titulaires de marchés, appelés opérateurs privés de placement, mettent en relation les demandeurs d'emploi avec les employeurs, après les avoir aidés à construire ou confirmer leur projet professionnel.

La rémunération au résultat s'appuie sur une part variable, qui s'étagée selon les prestations entre 40 et 70% de la rémunération. Ces marchés peuvent atteindre plusieurs millions d'euros sur 4 ans.

La rémunération variable est due quand le contrat signé par le demandeur d'emploi est supérieur à 6 mois.

Ce mécanisme de marché est reconduit depuis 2009. Les marchés concernés accompagnent plusieurs centaines de milliers de demandeurs d'emploi chaque année.

POURQUOI FRANCE TRAVAIL A-T-IL CHOISI LA RÉMUNÉRATION AU RÉSULTAT POUR SES MARCHÉS LES PLUS STRATÉGIQUES ?

On peut identifier trois raisons principales :

1 L'efficacité de la prestation de placement s'appuie fondamentalement sur l'individualisation des parcours. Chaque situation de demandeur d'emploi est unique ; il ne faut pas appliquer de parcours stéréotypés imposés par le cahier des charges. Dès lors le contrôle traditionnel du service fait sur une base documentaire (bilan de sortie) dispose d'un référentiel de conformité indispensable mais limité (présence, réalisation de points d'étape). Les marges de manœuvre laissées, salutairement, aux titulaires doivent pourtant être évaluées à travers leurs résultats.

2 Les marchés portent sur une seule et unique prestation par marché et dont l'objet social, le retour à l'emploi du bénéficiaire, ne fait l'objet d'aucune discussion tant du côté de la société civile que des titulaires.

3 La mesure du résultat est sans ambiguïté et son décompte a été fortement automatisé auprès d'un tiers aux parties en présence.

En effet, le demandeur d'emploi doit avoir signé un contrat de plus de 6 mois. La preuve du retour à l'emploi est fournie par les URSSAF à travers la Déclaration Sociale Nominative (DSN) qui oblige la déclaration de toute embauche. Ce mécanisme donne des résultats sans ambiguïté dont la fiabilité n'est remise en cause par aucune des deux parties.

Ces marchés dont l'aléa financier est considérable tant pour la personne publique que pour les titulaires de marchés doivent être encadrés.



En premier lieu, il faut rendre impossibles des comportements de parieurs chez les candidats à l'appel d'offres. Des candidats pourraient être tentés de proposer une rémunération totale très élevée par placement permettant ainsi de « vivre » correctement grâce à la combinaison de la part fixe touchée systématiquement et un niveau d'efficacité médiocre. De même un candidat avec des résultats juste moyens et des prix très élevés, pourrait lui mettre en péril les finances de la personne publique.

Pour ces raisons, tous ces marchés à obligation de résultats de France Travail comportent un prix de règlement plafond. Ce prix plafond, qui élimine

toute offre financière supérieure, est calculé en fonction de la structure de coût de la prestation et d'un taux cible d'atteinte du résultat établi par France Travail en fonction des ambitions politiques du marché.

Le talon d'Achille du marché à obligation de résultats est sa vulnérabilité au choc externe qui perturbe l'équation économique initiale du marché.

Dans le cas des marchés de France Travail le choc est la conjoncture économique et plus

particulièrement, celle du marché du travail. Pour amortir l'impact sur l'équilibre initial risque/rémunération, les contrats de France Travail prévoient une adaptation possible de la part fixe de la rémunération en fonction de l'évolution du chômage.

Un titulaire qui ne parvient pas à atteindre un niveau de résultat met en péril son entreprise et ne rend pas le service attendu. Il faut donc arrêter le marché avant terme sans recours à un conflit. Ces contrats prévoient donc des tranches optionnelles conditionnées par l'atteinte des résultats.

LES APPORTS INDÉNIABLES DE LA RÉMUNÉRATION AU RÉSULTAT

Nous sommes revenus sur les conditions de réussite techniques de la méthode ; il faut maintenant simplement parler de son avantage comparatif par rapport aux marchés à modèle économique « ordinaire ».

1 Le plus évident mais le plus rare dans les marchés ordinaires, c'est l'attention toute particulière accordée à l'atteinte des résultats escomptés.

A côté de la qualité de service, des dizaines de millions d'euros à verser en plus ou en moins sont en jeu en fonction de la performance atteinte. La Direction des Finances est au moins aussi attentive que la Direction des achats.

2 L'obligation d'atteindre une performance minimale pour être à l'équilibre économique a interdit aux titulaires toute stratégie de prestation « vide de contenu » dite prestation parking, alors même que le cahier des charges est ouvert.

3 Dans ces marchés d'accompagnement, relevant de la formation continue, les barrières à l'entrée sont faibles. Mais la rémunération au résultat imposée par la personne publique, avec ses garde-fous, a dissuadé les aventuriers de s'y frotter alors même que le principe d'égalité d'accès interdit quasiment de les éliminer au stade de la candidature. A l'inverse, les titulaires compétents, depuis 15 ans, candidatent, achèvent leur marché de quatre ans avec plus ou moins de rentabilité et sont, de nouveau, candidats au moment de la relance

CONCLUSION

En conclusion, la technique de la rémunération au résultat bouleverse le rapport à la performance dans les marchés publics : Il faut la définir, la mesurer régulièrement, la qualifier sans ambiguïté puis gratifier/sanctionner. Grace à la rémunération au résultat, la performance n'est plus l'accessoire mais devient le cœur du suivi d'exécution des marchés publics. C'est cette évolution, futuriste pour l'achat public français, qu'a voulu France Travail pour cette catégorie de prestations.

QUEL EST LE RÔLE DU CONTRÔLE DE GESTION ACHAT ? L'EXEMPLE DES GHT

Par Irène Foglierini

Professeure à l'ESCP Business School et Directrice programme achats



Les achats représentent environ 1/3 des dépenses des hôpitaux. La création des GHT (Groupements Hospitaliers de Territoire) en 2017 a élargi le périmètre des achats à l'ensemble des établissements d'un territoire piloté par une direction des achats « centrale ». Le but étant d'améliorer la performance économique globale.

Le contrôle de gestion ainsi défini doit être en mesure de réaliser des missions précises, telles que :

- Donner de la lisibilité sur les processus d'achats (cartographie des achats, performance économique...) aux directeurs d'établissement, aussi bien support que parties ;
- Apporter un décryptage des facteurs explicatifs (effet prix, effet volume, effet process...) des évolutions budgétaires dans les échanges avec les directeurs financiers dans les phases de préparation et de suivi budgétaires ;
- Développer une expertise dans le domaine de la performance achat et plus particulièrement sur les achats en coût complet ;
- Mettre en place et faire vivre des outils adaptés, des indicateurs et des tableaux de bord.

Son rôle est étendu : mesurer la performance, participer à l'élaboration du PAAT (Plan d'action achats du territoire), participer à l'élaboration et au suivi du budget, concevoir et analyser les tableaux de bord, contribuer à l'amélioration des procédures d'achat, apporter un support opérationnel aux acheteurs.

Le contrôleur de gestion achat est rattaché hiérarchiquement au directeur achat du GHT. La fiche de poste indique que pour pourvoir ce poste, le candidat doit avoir des compétences multiples :

compétences managériales et organisationnelles, compétences techniques (ici, il convient de souligner les compétences dans la réalisation des tableaux de bord, de l'analyse des données et la décomposition des prix de revient) et de compétences relationnelles.

Selon le Ministère de la Santé, le « bon » candidat doit avoir un diplôme universitaire BAC+3 à BAC+5, ou sortir d'une école supérieure de commerce ou avoir un master en contrôle de gestion et audit.

Il est intéressant de voir quel est le salaire pour ce type de profil. Dans les entreprises privées, en région parisienne, un contrôleur de gestion junior débute avec un salaire brut mensuel de 2 800 €, sans les primes, 13e mois ou intéressement. Avec 10 ans d'expérience, le contrôleur est payé entre 55 et 80 K€ brut hors les additionnels.

Dans le secteur public, les contrôleurs de gestion appartiennent le plus souvent au corps des attachés territoriaux, à celui des attachés d'administration de l'État ou à celui des attachés d'administration hospitalière. Le professionnel débute au 1er échelon du premier grade avec un salaire brut mensuel de 1 892€. En fin de carrière, au plus haut échelon du plus haut grade, le contrôleur peut atteindre un salaire de 4 714€ brut par mois.



Nous avons contacté deux GHT (GHT Sud Bretagne- Lorient et GHT Hôpitaux Publics Grand Lille) pour voir quelle était la pratique, 7 ans après la création du rôle de contrôleur de gestion dans les GHT.

En Bretagne, la fonction existe depuis 2019. Elle est assurée par un acheteur qui consacre 50% de son temps de travail. A Lille, le poste est pourvu depuis 2023 (ce poste a été vacant d'août 2022 à juillet 2023, et précédemment occupé pendant un an sur l'exercice 21-22).

La mission de base est identique dans les deux cas : actualisation de la cartographie des achats, des fournisseurs, mission de calcul et de suivi des gains achat ainsi que du PAAT (achats et logistique en Bretagne). Les autres missions diffèrent. Par exemple, en Bretagne, le suivi et l'analyse des investissements, référent système d'informations achats, la contribution à la fiabilisation et à la certification des comptes sont précisées dans la fiche de poste. A Lille, le suivi et l'actualisation du PAAT allant jusqu'au suivi des RFA (remises de fin d'année), suivi des hors marchés et leur plan de réduction ainsi que le reporting général de l'activité complètent les missions.

Nous constatons qu'entre les attendus des fiches de poste élaborées par le ministère de la Santé et la réalité du terrain, il y a un écart en termes de profil. En termes de salaire, en Bretagne, l'acheteur exerçant également la fonction de contrôleur est positionnée dans la grille de la catégorie A (ingénieur). Les salaires dans les deux GHT pour ce poste se situent en brut entre 32 € et 45 K€.

La mise en place du contrôle de gestion a été confrontée à certaines barrières : créer la fonction sans recruter, faire de la pédagogie en interne pour expliquer les missions du contrôle de gestion achat et les différencier d'autres types de contrôles déjà en place (budgétaire ou social), difficultés de recrutement à l'extérieur et surtout l'hétérogénéité des bases de données entre les hôpitaux.

Malgré ces difficultés, dans les deux cas, on reconnaît la forte contribution apportée par le contrôle de gestion. Il est en outre cité la meilleure visibilité de la cartographie des achats, la mise en place des indicateurs de pilotage, le calcul et le suivi des gains achat, le suivi de certains dossiers clés tels que les achats souverains, la réalisation du SPASER ou encore l'aide à l'animation des filières achat.



IFALP

Institut
Français des
Achats et de la
Logistique
Publics

GIP CEI - Etablissement Public

CYBERSÉCURITÉ

ACHATS / ACHATS PUBLICS

IFALP / GIP CEI

**INSTITUT FRANÇAIS
DES ACHATS ET DE LA
LOGISTIQUE PUBLICS**

WWW.GIP-CEI/IFALP 



Lauréat

REPUBLIQUE FRANÇAISE

NOS FORMATIONS DU BAC +3 AU BAC +5 

**LICENCE PROFESSIONNELLE
MANAGEMENT DES ACHATS & DES APPROVISIONNEMENTS**

**MASTÈRE
CYBERSÉCURITÉ
& CYBERDÉFENSE**

**MASTÈRE
PERFORMANCE DES ACHATS
PUBLICS (PAP)**