Plaidoyer pour (un vrai) management de l'achat public

Auteur

M. François Villette
Directeur de la commande publique
Saint-Ouen

Supprimer le code des marchés publics ? François Villette, patron de la commande publique de Saint-Ouen, y est favorable. En tant que militant d'un achat public économiquement performant, il adhère à l'audacieuse proposition d'Alain Lambert, ancien ministre du Budget et président du conseil général de l'Orne, qui a déjà fait couler beaucoup d'encre dans nos colonnes. Pour le praticien, il est plus que temps que les acheteurs délaissent les habits des gardiens du temple de procédures rigides et improductives pour vêtir ceux de professionnels de l'achat public participant à l'effort de redressement économique de la nation.

A la fin du XVème siècle, dans une Constantinople assiégée par les Turcs, les clercs byzantins se questionnaient de façon frénétique sur le sexe supposé des anges, alors que les troupes ottomanes s'apprêtaient à donner le coup de grâce au dernier vestige d'un Empire romain millénaire et autrefois tout-puissant.

De façon plus prosaïque, mais tout aussi paradoxale, nos clercs de la commande publique se questionnent sur le maintien ou non d'un code des marchés publics soumis à la primauté et au caractère quelque peu volatile du droit communautaire, alors que la crise économique persistante et les mesures d'austérité en découlant réduisent inexorablement le périmètre d'action de la commande publique.

Comme Madame Chantal Saichi, directrice de la commande publique de Toulon, j'ai lu avec beaucoup d'attention les points de vue de Maître Eric Lanzarone et du président du conseil général de l'Orne, Alain Lambert, et en tant que praticien et « militant » d'un achat public économiquement performant, je ne peux qu'adhérer à la proposition, certes iconoclaste, mais non dénué d'intérêt pratique, de l'ancien ministre du budget et « père » de la LOLF.

Un code des marchés publics pour quoi faire ?

Depuis 13 ans, ce n'est pas un, mais trois codes des marchés publics qui se sont succédés, avec des mises à jour régulières, pour rester sur les traces très bordées des directives communautaires et de son abondante jurisprudence.

Ce même droit communautaire a jusqu'à présent privilégié avant tout la libre concurrence des opérateurs économiques sans trop se soucier de l'objet même et du sens de la commande publique qui a pour finalité la satisfaction des besoins collectifs des citoyens.

L'arrêt de la Cour de l'Union Européenne « Helmut Muller » du 25 mars 2010, passé quasiment inaperçu auprès des praticiens de l'achat public, opère pourtant un changement radical de paradigme en rappelant, s'il en était besoin, que la notion de marchés publics implique que les prestations faisant l'objet du marché soient réalisées dans l'intérêt économique direct du pouvoir adjudicateur.

Le projet de refonte de directives marchés publics reprend cette notion en intégrant, entre autre, les achats favorisant l'innovation, le sourcing par un référencement des fournisseurs performants, l'analyse qualimétrique des prestations fournies et une incitation à la prise en compte d'éléments environnementaux et sociaux.

Or, il est fort à parier que le nouveau code des marchés publics transposant les nouvelles directives fera couler beaucoup d'encre de prestigieux cabinets juridiques et d'illustres professeurs de facultés, pour savoir si la virgule à plus de valeur probante que le point virgule dans tel ou tel article, relayée par des associations professionnelles et de mise à jour de logiciels marchés publics très préoccupés par le respect absolu de la norme au détriment d'une réflexion sur l'acte d'achat comme acte économique.

Il est fort à parier que le nouveau code des marchés publics fera couler beaucoup d'encre de prestigieux cabinets juridiques et d'illustres professeurs de facultés juridiques pour savoir si la virgule à plus de valeur probante que le point virgule dans tel ou tel article

La question de la performance des achats, elle, sera au mieux ignorée, au pire vue comme une bizarrerie ou une coquetterie n'ayant pas à entrer dans le champ de très étroit des compétences des gestionnaires de procédure, où sont enfermés bien malgré eux les acheteurs publics depuis de trop longues années.

Passer d'une gestion monomaniaque des procédures à un

management de l'achat public

Le secteur privé a effectué depuis 30 ans une révolution copernicienne de la fonction achat au sein de l'entreprise, passant d'une logique d'approvisionnement aveugle à une professionnalisation très pointue des acheteurs, porteuse de gains économiques considérables.

Certes, l'absence de financement de la vie politique jusqu'à une époque assez récente et les scandales politico-financiers des années 90 n'ont pas aidé à la professionnalisation des acheteurs dans le secteur public, quasiment tous issus de filières juridiques.

Dans ces conditions, on ne peut pas s'étonner que ces derniers soient plus sensibles aux mises en garde (souvent tarifées…) d'avocats issue comme eux de faculté de droit, plutôt qu'à une redéfinition de l'acte d'achat comme stratégie économique et génératrice de gains. Par exemple, tous les acheteurs publics connaissent par cœur les contenus des formulaires DC1 et du DC2 à remplir par les entreprises candidates, mais sont rarement capables de faire la distinction entre le chiffre d'affaire et les marges bénéficiaires d'une société, quand ce n'est pas une ignorance complète du fonctionnement de cette dernière…

Je pose alors la question suivante : quel est le ratio du temps passé par les acheteurs publics à construire de lourdes procédures, rapporté au nombre très faible de recours de candidats lésés sur une année ?

Ce qui m'amène à poser cette seconde question : à combien se chiffre le coût, pour une collectivité, de construction contractuelle bâclée ou désuète par manque de temps, ou de non-choix de recours à des procédures d'achat innovante par peur du recours « croque-mitaine » ?

Quel est le ratio du temps passé par les acheteurs publics à construire de lourdes procédures, rapporté au nombre très faible de recours de candidats lésés sur une année ?

Mais la raréfaction de ressources publiques annoncée et déjà constatée, ainsi que les limites du recours à l'outil fiscal, devraient peu à peu faire prendre conscience aux décideurs publics que les achats restent leur dernier levier de pilotage économique pour retrouver une certaine marge de manœuvre.

Si on regarde au delà de nos frontières, la Corée du Sud est passée à une dématérialisation totale et complète de ses marchés publics en 2011, rapportant 4 milliard de dollars, et ce dès la première année, au budget du pays du Matin Calme.

Sortir de la peur du contentieux « croque-mitaine »

Cependant, tous les pouvoirs adjudicateurs hexagonaux ne sont pas à loger à la même enseigne, la création du SAE par l'Etat et le programme PHARE des achats hospitaliers attestent d'une prise en compte de l'achat public comme une stratégie globale de baisse des coûts, au contraire, hélas, de nombreuses collectivités locales dont la structure organisationnelle éclatée et poly-décisionnelle est souvent peu adaptée à l'adoption une démarche globale et mutualisée et à l'adoption de *supply chain* d'achats : pour preuve, l'existence de service de la commande publique raccroché systématique aux directions juridiques, sans définition préalable de politique et de stratégie d'achat globale.

Le code 2006, pourtant, et en cela je rejoins l'avis de Chantal Saichi, et de Maître Eric Lanzarone, présentait des outils intéressants et novateurs comme les accords-cadres et l'ouverture croissante du périmètre des négociations autorisées des offres en deçà des seuils formalisés.

Hélas, le « navire amiral du Code 2006 » a pris l'eau, les praticiens de la commande publique rechignant à utiliser des accords-cadres trop souples dans leur application et peu bordés par une jurisprudence perçue, et c'est un comble, comme « rassurante ».

La négociation, quant à elle, n'à pas dépassé, à de rares exception près, le stade du simple marchandage en l'absence d'une logique d'analyse des offres en coût global répondant à des cahiers des charges plus impératifs que fonctionnels, quand ils ne sont pas stéréotypés.

La négociation, quant à elle, n'à pas dépassé, à de rares exception près, le stade du simple marchandage

Il est d'une urgence impérieuse que les acheteurs publics s'extraient de la peur des recours « croque-mitaine », sous prétexte de respect du Code, pour enfin définir réellement les besoins et gérer les achats par un reporting systématique des résultats obtenus ; de passer à un mode benchmark ne se limitant pas à un simple échange de DCE entre collègues mais à une analyse mesurable et comparative des résultats obtenus, et enfin de troquer des tableaux de suivi des procédures inutiles et chronophages pour des tableaux de bord dotés d'indicateurs performants et proactifs ; et de surtout de comprendre enfin que ce n'est pas l'acheteur qui guide le marché mais l'inverse, et ainsi, créer d'autres échanges avec les fournisseurs que de simples lettres de rejets des offres, ou de mise en demeure avec accusé/réception…

En cela, le guide pratique de l'achat innovant en cours de finalisation à Bercy offre des pistes intéressantes, ne mentionnant que très peu le Code des marchés publics.

www.achatpublic.info

N'est ce pas en cela le signe d'un changement de paradigme pour le plus grand bénéfice de la bonne gestion des deniers publics chère à Monsieur Lambert ?

Pour conclure, il est plus que temps que nous cassions notre image de gardiens du temple de procédures rigides et improductives, pour vêtir les habits de professionnels de l'achat public participant à l'effort de redressement économique de la nation : ainsi Byzance sera peut être sauvée…

www.achatpublic.info