



© Adobe Stock

MÉTHODOLOGIE

# Achat innovant : les nouveaux outils contractuels



L'ACHAT PUBLIC RESPONSABLE  
Proche, utile, innovant





## Contexte

La réécriture de la réglementation de la commande publique (nouveau code de la commande publique) a été l'occasion de préciser certains types d'achats innovants et a introduit une nouvelle procédure d'achat : le partenariat d'innovation.

Par ailleurs le décret du 24 décembre 2018 a introduit pour une période de trois ans de nouvelles possibilités pour faciliter l'achat d'innovation.

Cette fiche s'inspire largement du guide pratique achat public innovant publié en mai 2019 par la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Économie et des Finances.

# Partenariat d'innovation

Ce contrat constitue l'une des nouveautés de la nouvelle réglementation européenne.

L'article L.2172-3 du code de la commande publique dispose que : «le partenariat d'innovation est un marché qui a pour objet la recherche et le développement de produits, services ou travaux innovants ainsi que l'acquisition ultérieure des produits, services ou travaux en résultant et qui répondent à un besoin ne pouvant être satisfait par l'acquisition de produits, services ou travaux déjà disponibles sur le marché».

Il a ainsi pour objet de créer un partenariat de long terme avec les opérateurs économiques retenus, en dispensant d'une remise en concurrence à l'issue de la phase de R&D et en évitant de ce fait que les entreprises ayant contribué à l'effort d'innovation ne puissent en bénéficier commercialement.

Le recours au partenariat d'innovation nécessite qu'une étude préalable

ait été menée (état du marché à un instant donné) et qu'elle ait conclu à l'inexistence de solutions adéquates sur le marché.

Concrètement, il ne peut donc pas être utilisé pour acheter des solutions sur étagère ou même des produits non encore commercialisés mais dont la phase de R&D est terminée.

En outre, la valeur estimée des produits, services ou travaux dont l'acquisition est envisagée ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'investissement requis pour leur développement, quelle que soit la part des activités de recherche

et de développement financée par l'acheteur.

La collectivité devra démontrer qu'elle a mis en œuvre une réelle démarche de sourcing et d'évaluation préalable, suffisamment large pour ne pas manquer des opérateurs qui auraient pu répondre aux besoins «sur étagère».

Le fait qu'un opérateur apparaisse ultérieurement dans le secteur concerné et mette sur le marché une solution similaire à celle développée dans le cadre d'un partenariat ne doit pas nécessairement conduire à l'arrêt de celui-ci. Il est ainsi loisible à l'acheteur de poursuivre ou de mettre un terme au contrat.

La collectivité devra démontrer qu'elle a mis en œuvre une réelle démarche de sourcing.



Le partenariat ne constitue pas en lui-même une procédure de marché public. En-dessous des seuils européens de procédure formalisée, il est possible de recourir à un MAPA. Au-dessus des seuils européens, la procédure utilisable est la procédure avec négociation, avec quelques spécificités. Notamment, la sélection des candidatures doit tenir compte de la capacité des candidats dans le domaine de la R&D et dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions innovantes.

Pour évaluer la capacité des candidats à innover, l'acheteur peut se fonder sur les aptitudes des entreprises au regard de produits ou services de même nature (ex : références...) ou des moyens techniques et professionnels proposés (ex : titres et études, outillage...). Il peut également recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage qui disposera de l'expertise nécessaire pour l'accompagner tout au long du contrat, de la passation à l'exécution.

En outre, l'acheteur ne peut attribuer le contrat de partenariat sans avoir négocié au préalable les offres avec les candidats (alors qu'il peut

se réserver cette faculté lors d'une procédure avec négociation classique). Les critères d'attribution et les exigences minimales ne peuvent pas faire l'objet de négociation, mais doivent être suffisamment précis pour permettre aux opérateurs économiques de déterminer la nature et la portée de la solution requise et donc de participer ou non.

Une fois signé, le partenariat d'innovation est structuré en plusieurs phases successives, avec un minimum de deux phases, couvrant le processus de R&D, puis l'acquisition de la solution en résultant. Ces phases peuvent être subdivisées en plusieurs séances thématiques (technique, juridique, financière...).

La structure, la durée et la valeur des différentes phases tiennent compte du degré d'innovation de la solution proposée, de la durée et du coût des activités de recherche requises pour le développement de la solution innovante.

Le partenariat d'innovation définit les objectifs de chaque phase que le partenaire doit atteindre ainsi que la rémunération associée. La

répartition des droits de propriété intellectuelle doit également être prévue (cf [fiche Préparer son achat d'innovation : définition du besoin et propriété intellectuelle](#)).

Ces dispositions impliquent que les parties ne disposent pas d'une grande liberté concernant la détermination du prix. Ce dernier doit faire l'objet d'une estimation ex ante et ne peut pas – par exemple – être fixé à l'issue de chaque phase.

S'il peut faire l'objet d'ajustements en cours d'exécution, les composants du prix ainsi qu'un plafond de rémunération maximal doivent être préalablement déterminés, afin d'éviter une dérive potentielle des coûts. Un bon sourcing contribuera à la détermination du plafond adapté, ni trop faible, ni trop élevé (ce qui conduirait à l'arrêt du partenariat).

Afin de répondre à la nécessité de fixer un prix pour chaque phase dès le démarrage du contrat, il est possible de recourir à un prix forfaitaire, qui peut être complété par des prestations supplémentaires sur BPU, ou bien de recourir à un prix provisoire.

À l'issue de chaque phase, sur la base des résultats obtenus, la collectivité décide :

- soit de poursuivre l'exécution, éventuellement après avoir modifié, avec l'accord du partenaire, les objectifs de la phase suivante et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- soit de mettre un terme au partenariat d'innovation ou, lorsqu'il existe plusieurs partenaires, de réduire leur nombre en mettant un terme à leurs contrats.

En tout état de cause, la phase d'acquisition ne peut être mise en œuvre que si le résultat correspond aux niveaux de performance et aux coûts maximum convenus entre l'acheteur public et le partenaire.

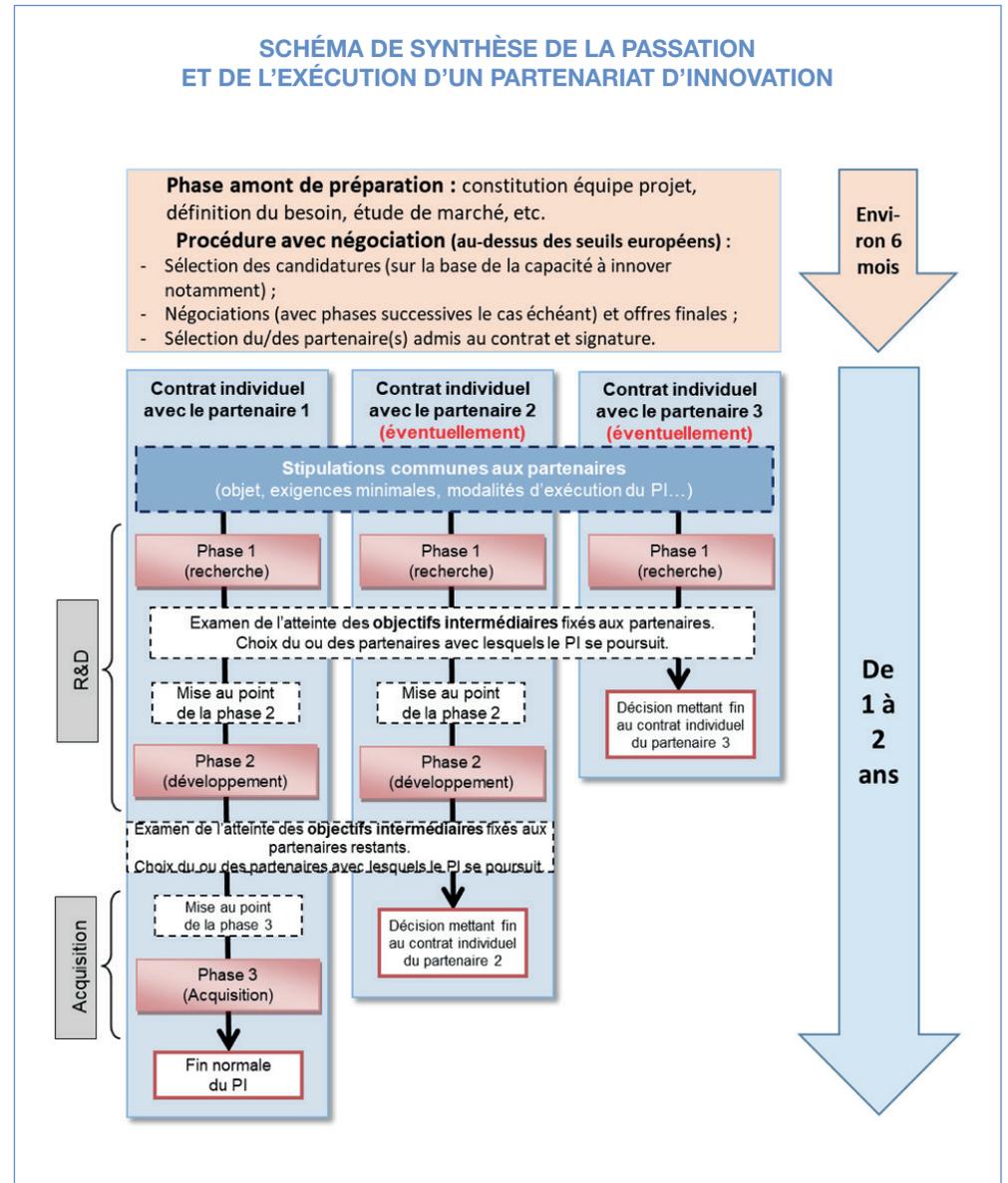
Si plusieurs partenaires arrivaient à des solutions qui répondent toutes à ces niveaux convenus, le partenariat d'innovation peut prévoir que l'acheteur répartira entre eux ses commandes de manière égale.

Il peut aussi prévoir que le partenaire avec lequel la phase d'acquisition sera mise en œuvre sera désigné sur la base des critères d'attribution

qui ont été utilisés pour attribuer le partenariat.

Facteurs clé d'un partenariat d'innovation :

- phase d'évaluation préalable bien consolidée afin de déterminer si une phase de R&D est véritablement requise + réflexion sur les droits de propriété intellectuelle ;
- planning général et phasage du contrat anticipés dès le démarrage ;
- constitution d'une équipe projet pluridisciplinaire comprenant des experts du domaine concerné (ou une assistance à maîtrise d'ouvrage) et d'un véritable pilotage/suivi du contrat dans la durée, ce qui permettra notamment d'évaluer les résultats intermédiaires des partenaires et d'ajuster la rémunération ;
- méthode de travail collaborative et agile pour échanger et co-construire avec les partenaires ;
- respect de l'égalité de traitement des partenaires et du secret des affaires tout au long du contrat.





---

## Expérimentation : marché sans publicité ni mise en concurrence inférieur à 100 000 € HT

Le décret du 24 décembre 2018 portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique prévoit qu'à titre expérimental, pour une période de trois ans à compter de son entrée en vigueur (soit jusqu'au 25 décembre 2021), les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables portant sur des travaux, fournitures ou services innovants répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 € HT.

Cette procédure dérogatoire a pour objet de simplifier l'acquisition de solutions innovantes auprès de tous types d'entreprises, dans un contexte de facilitation de la mise en relation entre les administrations et les entreprises innovantes. Ces dernières peuvent en effet trouver l'accès à la commande publique et la réponse à des consultations complexes. Le risque est alors que le secteur public ait des difficultés à acquérir les dernières innovations disponibles, à cause d'un manque d'attractivité.

Le décret ne pose que deux conditions pour passer un marché sans publicité ni mise en concurrence dans le cadre de l'expérimentation : l'achat doit être innovant et le montant du besoin doit être inférieur à 100 000 € HT.

---



Comme pour les marchés inférieurs à 40 000 € HT à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, trois recommandations permettent de garantir que l'acheteur a effectué son achat de gré à gré «en bon gestionnaire» : il doit veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Afin de pouvoir justifier, en cas de contentieux, que son marché n'a pas été conclu en méconnaissance de ces principes, il est conseillé à l'acheteur de conserver une trace des éléments ayant motivé sa décision, notamment les démarches préalables effectuées afin d'apprécier le caractère innovant de son achat, dans le respect de la définition retenue par le code de la commande

publique et, le cas échéant, à l'aide du faisceau d'indices applicable tout segment d'achat.

Dans cette perspective, le sourcing constitue un outil à privilégier. Il ne s'agit pas pour autant de réaliser une étude de marché exhaustive dont les délais de réalisation obérerait l'efficacité de l'expérimentation et conduiraient les acheteurs à préférer une mise en concurrence préalable.

À l'issue de la procédure expérimentale, les acheteurs sont tenus de déclarer ces achats à l'Observatoire économique de la commande publique. En effet, afin de suivre l'impact de cette mesure expérimentale, l'OECP, en charge du recensement et de l'analyse économique des contrats de la commande publique, doit en effet établir un bilan dans les 6 mois précédant la fin de la période de 3 ans d'expérimentation.

Il est donc essentiel que les acheteurs procèdent effectivement à cette déclaration, qui permettra d'alimenter le rapport et de tirer des enseignements de l'expérimentation, au regard de son effet d'entraînement notamment.

Cette obligation ne correspond pas à un contrôle *a posteriori* de l'opportunité de recourir à cette procédure, mais correspond à la nécessité de mesurer l'impact du dispositif afin de décider – à terme – de sa pérennisation ou de sa suppression.

En application du décret du 24 décembre 2018, l'arrêté du 26 décembre 2018 précise les modalités de déclaration des achats innovants passés sans publicité ni mise en concurrence préalables au titre du recensement des contrats de la commande publique.

Afin de satisfaire à cette obligation applicable aux marchés d'un montant égal ou supérieur à 25 000 € HT et inférieur à 100 000 € HT, les acheteurs doivent ajouter la mention «procédure expérimentale innovation» dans la rubrique «Commentaires» de la fiche de recensement économique

de l'achat public qu'ils doivent établir pour chacun de ces marchés.

Pour plus de détails, se référer au guide du recensement économique des contrats de la commande publique.

Écran de saisie REAP : <https://www.reap.economie.gouv.fr/reap/servlet/authenticationAcheteur.html>

Les acheteurs doivent ajouter la mention « procédure expérimentale innovation » dans la rubrique « Commentaires ».

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

Sans être une grande entreprise publique ou une administration d'État, il est possible de réaliser des partenariats d'innovation à l'échelle locale. Ainsi, Rennes Métropole a lancé en 2016 un partenariat pour expérimenter et développer des bus standards et articulés à consommation 100 % électrique, dans la perspective de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

De même, le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap) et le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (Syctom) ont contracté un partenariat d'innovation portant sur la recherche et le développement d'un procédé de co-méthanisation à haut rendement des déchets organiques et des boues. Trois phases sont envisagées dans ce cadre : une phase de recherche, avec tests et essais en laboratoire, une phase de développement avec la construction d'un pilote, et une phase d'acquisition avec la construction d'une unité industrielle.



## Réponse à la question la plus fréquente

### Quelle articulation entre appel à projets et achat de solutions innovantes ?

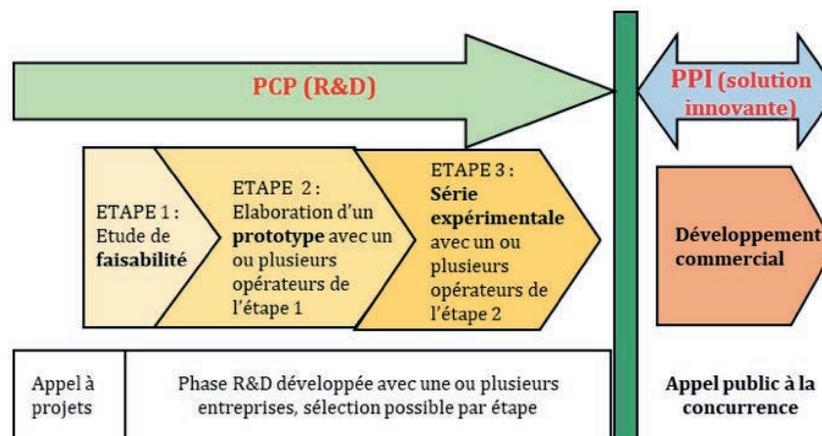
Dans le cadre du programme d'innovation Horizon 2020, la Commission européenne a développé une distinction entre :

- achat public avant commercialisation (« pre-commercial procurement » ou PCP) ;
- achat public de solutions innovantes (« public procurement of innovation » européen ou PPI).

Le dispositif des PCP repose sur un développement par phases :

- la collectivité territoriale lance un appel à projet pour la réalisation d'une étude de faisabilité ;
- elle retient plusieurs opérateurs et les rémunère pour la réalisation des services de R&D ;
- en fonction des résultats atteints, elle peut commander à certaines entreprises un prototype ;
- elle commande la réalisation d'une série expérimentale, pour vérifier de la capacité de production en série.

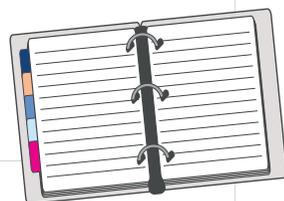
La collectivité territoriale n'acquière pas les droits de propriété intellectuelle ; l'entreprise qui aura développé le produit reste propriétaire des droits et, par conséquent, libre de commercialiser le procédé.



Ce dispositif présente un double avantage : les acheteurs sont en contact étroit avec les acteurs du marché pour le développement de leurs propres besoins et les fournisseurs reçoivent plus rapidement des retours des clients sur leur potentiel innovant en conditions réelles.

Ainsi, les PCP permettent d'orienter la R&D vers l'émergence de solutions adaptées aux besoins du secteur public (sans toutefois garantir des commandes à l'issue) et de valider les procédés obtenus, tandis que les PPI permettent d'intervenir comme acheteur précoce de solutions justes parvenues à maturité commerciale.

# Vous souhaitez en savoir plus sur l'achat public innovant ?



## VOUS DOCUMENTER

### GÉNÉRAL

- Communication de la Commission européenne du 15 mai 2018 «Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes»
- Rapport de la CCI Paris IDF «Cinq clés pour faire de l'achat public un vecteur d'innovation au service des entreprises et de la performance économique»
- Définition de l'innovation : travaux menés par BPI France

### SOURCING

- Guide de la DAE
- Guide de France Urbaine (publication prochaine)
- Propriété intellectuelle : Travaux menés pas l'APIE
- Procédures de marchés publics : Conseil aux acheteurs (fiches techniques) par la DAJ

## SUIVRE UNE FORMATION EN ACHAT PUBLIC INNOVANT

### IGPDE

**Consulter le catalogue des formations pour les services de l'État, en particulier :**

- L'innovation et son écosystème - sur une journée
- Comprendre l'innovation pour mieux l'acheter - sur deux jours

### CNFPT

**Consulter le catalogue des formations, en particulier :**

- Les pratiques et méthodes de l'achat innovant - sur deux jours.



CONTACTS

**ADGCF** - Katia Paulin - [katia.paulin@adgcf.fr](mailto:katia.paulin@adgcf.fr)

**UGAP** - Caroline Perrier - [cperrier@ugap.fr](mailto:cperrier@ugap.fr) - 07 85 20 93 38