

# FINANCES <sup>ET</sup> **fiscalité** DES INTERCOMMUNALITÉS



L'optimisation  
financière *via*  
l'achat public



PARTENAIRE  
DES TERRITOIRES







## Laurence PENHOÛT

Vice-présidente ADGCF  
en charge des Finances  
et de la Fiscalité

Économies imposées, suppression de la taxe d'habitation, interrogations sur le devenir de la TFPB et de la CVAE, révision des valeurs locatives... Les annonces du Gouvernement concernant la fiscalité locale et les finances des collectivités se banalisent tant elles sont récurrentes. Pourtant, derrière ces déclarations d'intention, appelant à de nouveaux transferts et réajustements, semblent se cacher les prémises de profondes mutations. En effet, les dynamiques de mondialisation combinées aux innovations numériques bousculent voire remettent en cause notre système fiscal centralisé. Ces évolutions demandent aux États de s'adapter aux réseaux de territoires et d'entreprises et d'inventer une nouvelle approche de la fiscalité et des finances publiques, plus locale et surtout plus horizontale, afin de mieux répondre aux enjeux sociétaux contemporains.

En attendant, les concours de l'État s'érodent et ce dernier nous demande de faire toujours plus d'économies tout en délivrant plus de services. C'est dans ce contexte que l'ADGCF propose une collection de 7 livrets consacrés aux ressources communautaires : **Panorama des finances intercommunales – Guide sur les pactes financiers et fiscaux – Les nouveaux modes de financements des collectivités – Révision des valeurs locatives des locaux économiques – Comment mettre en œuvre l'instruction M57 – La dématérialisation dans les services finances et l'optimisation financière via l'achat public**. Ce socle de connaissances à disposition de nos collègues et de leurs services vise à leur offrir des solutions de planification et d'optimisation concrètes illustrées d'avis d'experts et de retours d'expériences.

Bonne lecture !



# som mai re.

## édito ..... p. 7

## rappel législatif

### Un nouveau droit de la commande publique ..... p. 8

Avec Jean-Marc PEYRICAL, Avocat à la Cour,  
Président de l'APASP

- De nouveaux outils au service des acheteurs ..... p. 10
- Le maintien de nombreuses procédures existantes ..... p. 11
- De réels assouplissements... ..... p. 12
- ...Mais de nouvelles contraintes  
dans un objectif de transparence ..... p. 13
- Les nouveaux marchés de partenariat ..... p. 15

## retour d'expérience

### Exemple de Bordeaux Métropole ..... p. 16

Avec Nicolas CROS, Directeur adjoint commande publique,  
Bordeaux Métropole

- Un cadre réglementaire de la commande publique  
favorisant l'optimisation économique ..... p. 17
- D'importantes opportunités de gains économiques  
via les achats dans le cadre de la mutualisation ..... p. 18
- Un nécessaire accompagnement des TPE-PME en parallèle ..... p. 19

## avis d'expert

### Le point de vue de l'UGAP ..... p. 20

Avec Sébastien TAUPIAC, Directeur Santé à l'UGAP

- L'investissement, un dogme de plus en plus « ébranlé »  
dans la sphère publique ? ..... p. 20
- Une typologie d'achats amenée à croître en proportion... ..... p. 21
- Les différentes solutions en termes de financement ..... p. 21
- Une orientation nécessaire mais encore contrainte  
par des approches comptables historiques ..... p. 22
- Quels domaines d'achat privilégier dans la mise en place  
d'une stratégie de financement locatif ? ..... p. 22
- Comment associer financement-locatif  
et droit de la commande publique ? ..... p. 24
- Le financement, faire ou plus simplement faire-faire ? ..... p. 27

## conclusion

### L'acheteur public aujourd'hui ..... p. 28



Fotolia © siraStock

# édito.

L'acheteur public au sein des collectivités territoriales est aujourd'hui confronté à une équation de plus en plus complexe dans la mise en œuvre de ses missions.

La pression budgétaire croissante, la nécessité d'atteindre rapidement une performance achat significative sans que les gains dégagés soient annihilés par un coût prohibitif de l'organisation achat, l'obligation de suivre un marché toujours plus innovant et la pression citoyenne sont autant d'éléments devant conduire toute organisation à arbitrer clairement le « faire » et le « faire faire ».

Les évolutions réglementaires récentes peuvent créer par ailleurs des opportunités de mutualisation dans le processus d'achat avec la mise en commun des moyens humains et matériels dans un objectif d'optimisation financière et d'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

Le nouveau droit de la commande publique devrait faciliter la commande publique avec des assouplissements et des réductions de délai même si d'autres obligations naissent dans un objectif de transparence. Jean-Marc Peyrical, Avocat à la Cour et Président de l'APASP – Association pour l'achat dans les services publics – évoquera sous un angle juridique-achat les principales modifications opérées par ces textes en mettant en avant leurs points les plus saillants.

Nicolas Cros, Directeur adjoint commande publique de Bordeaux Métropole, vous apportera son retour d'expérience quant aux possibilités d'optimisation offertes par ce nouveau cadre réglementaire et les contraintes liées à l'impérieuse nécessité de préservation du tissu économique local.

Le regard expert de Sébastien Taupiac, Directeur Santé à l'UGAP, décryptera enfin les dernières innovations professionnelles en matière d'achat, notamment le financement locatif.

Nous espérons par ce livre blanc vous apporter un éclairage et des retours d'expériences qui vous permettront de faire les bons choix en fonction de vos propres problématiques.

Pour aller plus loin, vous pourrez toujours retrouver nos experts dans les ouvrages des Éditions Weka, ou dialoguer avec eux sur le premier réseau social professionnel de la fonction publique, Étoile : sur <https://www.communaute-etoile.fr> et sur [weka.fr](https://www.weka.fr)



**Nathalie MARTHE-BISMUTH**

Directrice générale Éditions WEKA





Rappel législatif

# Un nouveau droit de la commande publique

Avec Jean-Marc PEYRICAL  
Avocat à la Cour,  
Président de l'APASP

Le 28 mars 2014, trois directives ont été publiées au sein du Journal officiel de l'Union européenne : une directive concessions (2014-23), une directive marchés publics-secteurs classiques (2014-24) et une directive marchés publics-secteurs de réseaux (2014-25).

Sans profondément remanier les principes et règles applicables aux marchés publics et aux concessions, elles entraînent toutefois des évolutions et modifications qui vont avoir un impact sur les acteurs tant publics que privés de l'achat public.

La transposition législative des directives marchés publics a été effectuée *via* l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, ratifiée par la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi SAPIN II).

Pour la première fois, les règles applicables à ces derniers ont

donc valeur législative, ce qui va sécuriser les marchés des collectivités locales. Celles-ci étant en effet soumises au principe constitutionnel de libre administration, et ce principe ne pouvant être limité que par la loi, la question de l'application à leurs marchés d'un code qui ne revêtait jusqu'alors qu'une valeur réglementaire pouvait être soulevée.

En application de cette ordonnance du 23 juillet 2015, un décret 2016-360 du 25 mars 2016 lui aussi relatif aux marchés publics a été adopté.

Il a été quelque peu modifié et complété par un décret 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique, qui est venu en application de la loi SAPIN II du 9 décembre 2016 précitée.

Comme l'ordonnance, il s'applique aux marchés publics pour lesquels une consultation a été engagée ou un AAPC envoyé à publication à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016.



Ce texte s'applique aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices relevant de l'ex code des marchés publics de 2006 mais aussi de l'ordonnance du 6 juin 2005 (entreprises publiques locales, SA de logement social, Groupements d'intérêt public, associations subventionnées...).

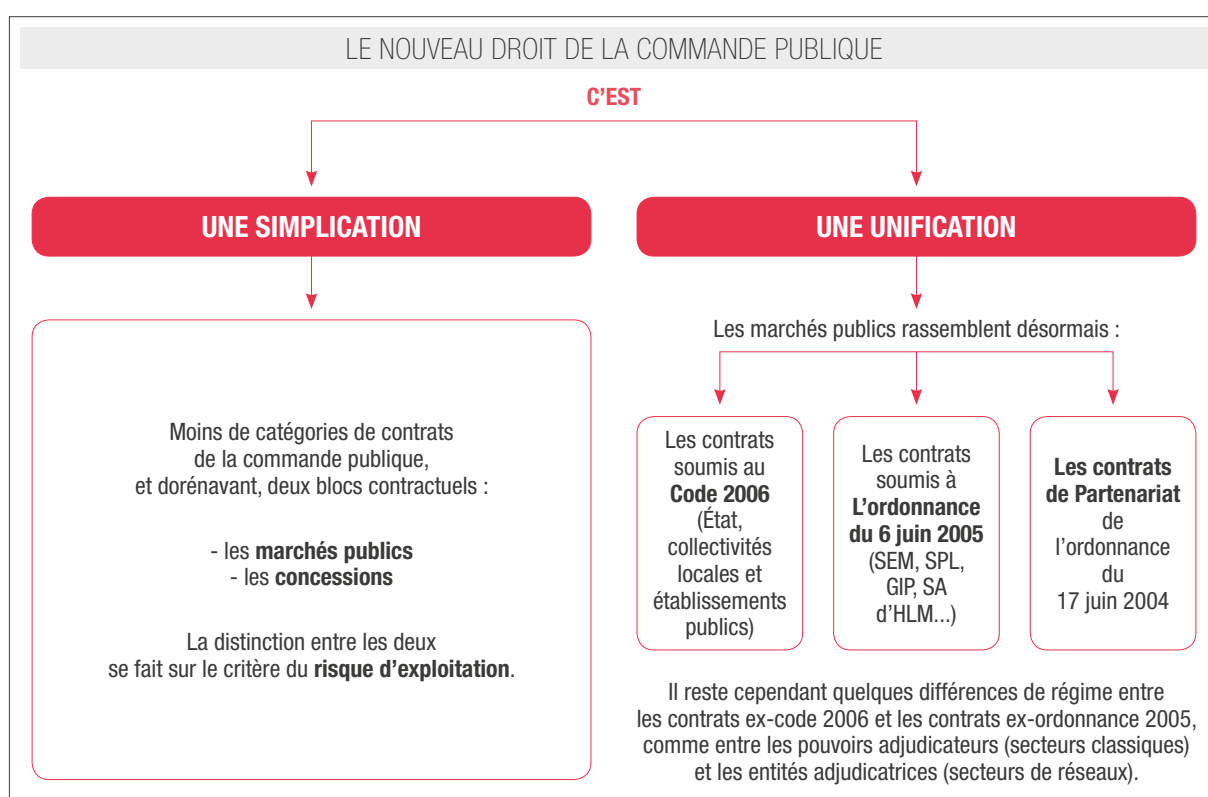
Il reste cependant quelques différences de régime entre les deux, s'agissant par exemple du seuil intermédiaire de publicité de

90 000 euros qui ne s'applique pas aux structures ex ordonnance de 2005, alors qu'il continue de l'imposer à celles relevant de l'ex code des marchés publics.

Il existe également quelques différences de traitement, cette fois plus nombreuses entre pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices (ces dernières intervenant dans le secteur des réseaux, essentiellement dans les domaines de l'eau, de l'énergie

et des transports) ; les entités se voyant octroyer davantage de souplesses que les pouvoirs, par exemple dans les procédures négociées ou s'agissant de la motivation du non-allotissement.

Dans un souci de synthèse et de clarté, les principales modifications opérées par ces textes sont évoquées ci-après dans le cadre d'une présentation qui met en avant leurs points les plus saillants.



Autour de trois directives européennes : concessions, marchés publics-secteurs classiques et secteurs de réseaux.

## DE NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DES ACHETEURS

La boîte à outils des acheteurs publics (terme générique souvent repris tant dans l'ordonnance que dans le décret) s'est donc enrichie avec ces nouveaux textes.

Sont notamment concernés :

- La procédure concurrentielle avec négociation (marchés négociés après mise en concurrence pour les entités adjudicatrices) et le dialogue compétitif, qui deviennent des procédures de même rang que l'appel d'offres au-delà des seuils formalisés.

À la différence de cette dernière procédure, les marchés négociés après concurrence et le dialogue compétitif sont cependant soumis à des critères. Au nombre de 6 (des circonstances particulières liées au marché à la difficulté de définir les spécifications techniques en passant par l'adaptation nécessaire de solutions immédiatement disponibles), ils sont plus particulièrement adaptés aux achats inhabituels ou d'une spécificité et

d'une technicité qui les rendent particulièrement complexes.

Pour rappel – cela vaut également pour les MAPA – il est de jurisprudence constante que les discussions et négociations ne sauraient conduire à remettre une nouvelle offre, très différente de la première notamment en termes de prix et de conditions d'exécution de la prestation.

Par contre, une bonne négociation permet de mieux faire comprendre les offres dans des domaines d'achat particulièrement techniques, tout en évitant des erreurs préjudiciables tant aux opérateurs qu'aux acheteurs.

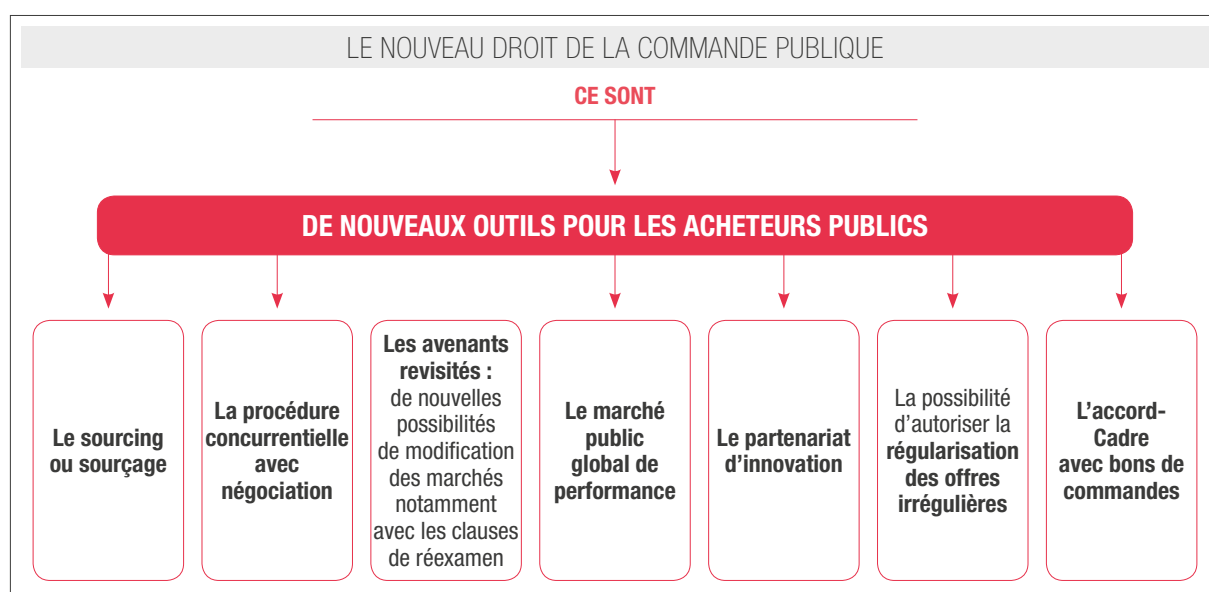
Le décret du 25 mars précise le déroulement de chacune de ces procédures, en fixant un délai minimal de 30 jours pour réceptionner les candidatures et en permettant un déroulement en phases successives de manière à réduire le nombre d'offres à négocier (procédure négociée) ou de solutions à discuter (dialogue compétitif).

- Le partenariat d'innovation, qui a pour objet de confier à un seul et même prestataire toute la chaîne

de conception et de mise en œuvre de prestations innovantes correspondant à des produits, travaux ou services non disponibles sur le marché. Au-delà des seuils des procédures formalisées, la procédure applicable à ce partenariat n'est pas l'appel d'offres mais la procédure négociée après mise en concurrence.

- Les marchés publics globaux de performance : ces remplaçants des CREM (conception-réalisation-exploitation-maintenance) actuels sont soumis aux mêmes règles de procédure que les marchés de conception-réalisation, avec notamment la participation d'un jury pour les ouvrages neufs.

En vertu de l'article 34 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et contrairement à ces derniers, ces marchés globaux ne sont pas soumis aux critères du niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique ou du motif d'ordre technique. Il suffira pour les légitimer qu'ils reposent sur des engagements de performances, et pas nécessairement liées aux économies d'énergie, effectivement mesurables.



- Les accords-cadres sans marchés subséquents : dès lors qu'ils fixent toutes les conditions d'exécution des prestations, ils peuvent être suivis de bons de commande non remis en concurrence.

## LE MAINTIEN DE NOMBREUSES PROCÉDURES EXISTANTES

À côté de ces nouveautés, l'ordonnance et le décret marquent une réelle continuité avec des procédures déjà présentes dans la réglementation existante. Sont notamment concernées les procédures suivantes :

- L'appel d'offres, qui peut toujours être restreint ou ouvert.

On notera ici une réduction des délais de réponse laissés aux opérateurs : 35 jours ouverts pour l'appel d'offres et 30 jours (candidatures) plus 30 jours (offres) pour l'appel d'offres restreint, ces délais pouvant être encore réduits dans certains cas (transmission électronique par exemple).

- Le marché à procédure adaptée, qui s'impose dès le seuil

de 25 000€ HT et pour lequel le décret vient préciser que même si elles ont été expressément prévues, l'acheteur pourra ne pas mettre en œuvre des négociations s'il a indiqué cette possibilité dans les documents de consultation.

- La procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence.

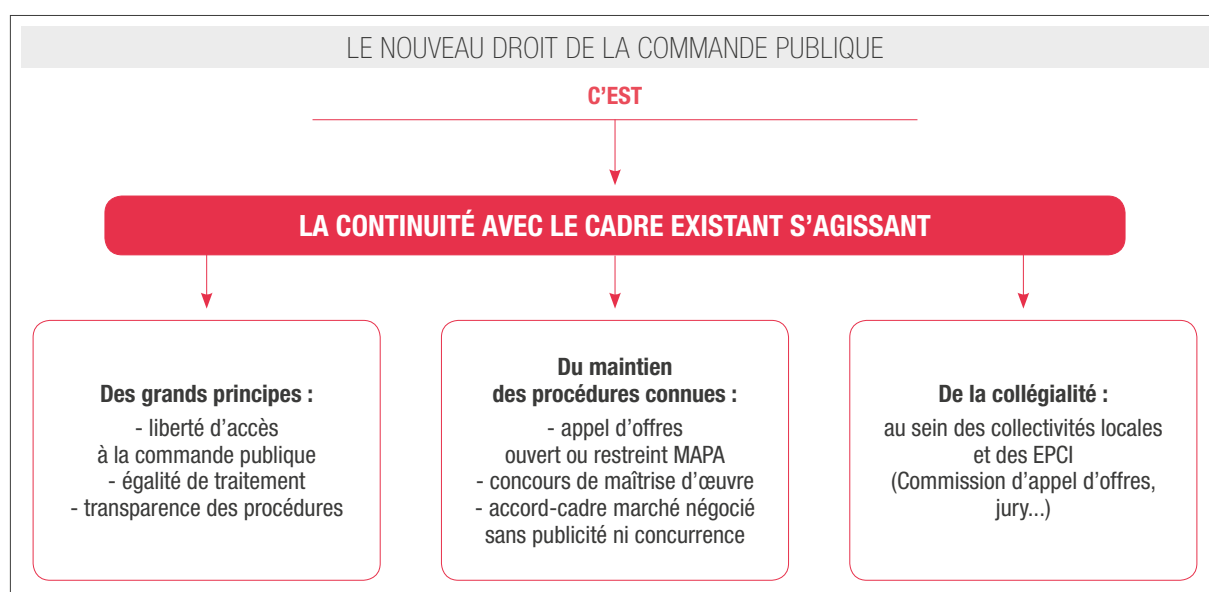
On retrouve la plupart des cas existant au sein de l'article 35-2 de l'ex code de 2006, à l'exception des marchés complémentaires de services et travaux qui seront dorénavant inclus au sein des modifications des marchés en cours d'exécution.

- Les marchés de maîtrise d'œuvre, pour lesquels le concours reste obligatoire sauf exception au-delà des seuils formalisés.

- Les marchés de conception réalisation, toujours soumis – contrairement aux marchés globaux de performances – à des critères stricts pour les acheteurs relevant de la loi MOP de 1985.

- Le système d'acquisition dynamique (processus de passation entièrement électronique pour des achats d'usage courant) et les enchères électroniques, sans changement notable par rapport à l'existant.

Avec ces nouveautés, il subsiste une réelle continuité avec des procédures existantes.





Fotolia © pinkmalet

## DE RÉELS ASSOUPLISSÉMENTS...

Le sourcing et donc la possibilité d'échanges sous diverses formes entre acheteurs et opérateurs en amont de la passation des marchés sont officiellement reconnus.

La mise en place du document unique de marché européen (DUME, document que les acheteurs ne pourront plus refuser à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018 ; sachant que les opérateurs pourront conti-

nuer s'ils le souhaitent à fournir des DC1 et DC2 même après cette date) qui va venir remplacer les DC1, DC2,... et autres documents à fournir par les opérateurs à l'appui de leur candidature. À noter que le décret du 10 avril 2017 précité a supprimé l'obligation de fournir un extrait de casier judiciaire instaurée par le décret du 25 mars 2016. Elle est remplacée par la fourniture d'une déclaration sur l'honneur, qui intègrera donc le DUME à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Certains marchés de service peuvent être passés selon une procédure adaptée quel que soit leur montant. Il en est ainsi des services sociaux mais aussi de certains services juridiques.

Concernant ces derniers, sont plus précisément concernés les services juridiques de représentation en justice ainsi que les services de consultation juridique en liaison avec ces derniers.

Si, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018 (1<sup>er</sup> avril 2017 pour les centrales d'achat), tous les échanges et communications entre acheteurs et opérateurs devront obligatoirement passer par la voie électronique, cet impératif souffre de plusieurs exceptions. Pourront ainsi ne pas être concernés des prestations du type maquettes, modèles réduits ou échantillons ou encore en cas de nécessité de disposer d'équipements de bureau spécialisés dont les acheteurs ne disposent pas communément.

Pour rappel, la facturation électronique a, elle, été mise en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les plus grosses entreprises, les PME n'étant concernées qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, et même 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les TPE (ordonnance 2014-697 du 26 juin 2014).

À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018, il ne pourra plus être refusé aux candidats ayant transmis les documents nécessaires pour leur dossier de candidature de ne pas produire à nouveau ces documents dans le cadre d'une autre procédure.

Ce principe du « dites-le nous une fois » a été précisé dans un arrêté du 29 mars 2017. Cela signifie que le DUME, s'il est utilisé par les opérateurs, pourra être envoyé aux acheteurs pour plusieurs procédures, cette souplesse devant encore être accrue avec le mécanisme du marché public simplifié (MPS) qui permet aux opérateurs de fournir de tels documents aux acheteurs *via* leur numéro de SIRET.

Les acheteurs pourront autoriser les soumissionnaires à régulariser leurs offres irrégulières, du fait par



## Les acheteurs pourront autoriser les soumissionnaires à régulariser leurs offres irrégulières, du fait par exemple de leur caractère incomplet >>

exemple de leur caractère incomplet ou de la présence d'erreurs de forme. Le champ des régularisations possibles n'est pas très cadré par le texte, qui se contente d'indiquer que la régularisation ne peut avoir pour effet de modifier les caractéristiques substantielles des offres et affecter leurs caractéristiques économiques.

Les possibilités de souscrire des marchés sans publicité ni concurrence ont été étendues, s'agissant du mécanisme du in-house (contrat souscrit avec un opérateur sur lequel l'acheteur public exerce un fort contrôle et qui travaille essentiellement pour lui) et de la coopération public-public (marchés souscrits entre acheteurs publics dans un but de mise en commun de services publics).

### ...MAIS DE NOUVELLES CONTRAINTES DANS UN OBJECTIF DE TRANSPARENCE

À côté de ces assouplissements, auxquels il faut ajouter les réductions de délai sus-évoquées, de nouvelles obligations vont peser sur les acheteurs :

- Si le sourcing est donc reconnu, il sera de la responsabilité des acheteurs de veiller à ce qu'un opérateur économique ne dispose pas d'informations susceptibles de venir fausser la concurrence.
- Les obligations d'information des candidats évincés (avec envoi des éléments relatifs aux caractéristiques et avantage de l'offre retenue dans les 15 jours d'une demande à ce sujet) s'appliqueront quel que soit le montant du marché et donc dès le seuil des 25 000 €.

■ Pour tous les marchés supérieurs à 25 000 € HT, les acheteurs doivent offrir sur leur profil acheteur, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018, un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics (= OPEN DATA).

Un arrêté du 14 avril 2017 est venu préciser la notion de profil d'acheteur, qui est un site dématérialisé interne ou externalisé (plateforme) permettant notamment aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à la disposition des opérateurs économiques et de réceptionner toujours par voie électronique les documents transmis par ces derniers.

L'arrêté du 14 avril précise les fonctionnalités du profil ainsi que ses contraintes de sécurisation.

Un arrêté du même jour est venu préciser, lui, les modalités de publication des données essentielles.

## LE NOUVEAU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

### C'EST LE PPP REVISITÉ

#### L'ABANDON DES

**BEA et AOT**  
droits réels pour la réalisation  
de projets d'intérêt général

#### LE NOUVEAU MARCHÉ DE

Deux critères  
de recours :  
- bilan de  
soutenabilité  
budgétaire  
- un périmètre  
élargi de gestion  
de service public

La possibilité  
pour la  
collectivité  
publique  
**d'intégrer  
la structure  
dédiée**

L'apparition  
**de seuils**  
(2 ; 5 ; 10)

### CE SONT

#### DE NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES ACHETEURS PUBLICS

**Davantage  
de transparence :**  
information  
sur le rejet des offres  
dans les MAPA

**Plus de traçabilité :**  
l'OPEN DATA  
(publication des données  
relatives aux marchés  
sur le profil acheteur)

L'obligation d'accepter le  
**DUME**  
(présentation des  
candidatures simplifiée)  
au 1<sup>er</sup> avril 2018

**La dématérialisation  
totale :**  
obligatoire  
à compter  
du 1<sup>er</sup> octobre 2018

### C'EST

#### LA CONSÉCRATION VOIRE L'EXTENSION DES PROCÉDURES HORS CONCURRENCE

**Le in house :**  
contrat qui échappe à la concurrence  
entre une personne publique et une structure  
sur laquelle elle exerce un contrôle poussé  
et qui travaille essentiellement pour elle

**La coopération public-public :**  
prestations  
sans mise en concurrence  
entre structures publiques  
dans un but d'intérêt public



S'agissant des possibilités de modifier les marchés en cours d'exécution, et donc de souscrire ce que l'on appelait jusqu'à présent des avenants, le décret évoque diverses possibilités qui peuvent apparaître intéressantes.

On peut ainsi citer les cas de modifications (évolution des prix, options claires sur les délais ou, sans être exhaustif, l'évolution du contenu des prestations...) prévues dans les documents initiaux dans le cadre de clauses d'examen, celles qui permettent de remplacer le titulaire du marché par un autre, les prestations supplémentaires pouvant augmenter dans chaque cas le montant du marché de plus de 50 %, notamment en présence de circonstances imprévisibles... mais à côté de cela, le décret mentionne deux éléments qui renforcent les contraintes sur les acheteurs.

D'une part, les modifications fondées sur les dispositions permettant d'aller jusqu'à 50 % du montant initial devront faire l'objet d'une publication au JOUE pour les marchés formalisés.

D'autre part, le texte mentionne des seuils (10 % en montant cumulé pour les fournitures et les services et 15 % pour les travaux) au-dessous desquels il n'y a pas de justification à donner. C'est la première fois qu'un texte officiel sur les marchés publics mentionne des seuils relatifs aux avenants... mais en les prenant à rebours, de tels seuils signifient aussi que les avenants qui se situent en dessous n'auront pas à être motivés, et que ce n'est qu'au-dessus de ces seuils qu'il faudra démontrer que les modifications n'affectent pas substantiellement les conditions du marché initial.

## LES NOUVEAUX MARCHÉS DE PARTENARIAT

Ces marchés de partenariat ont vocation à se substituer aux contrats de partenariat instaurés par l'ordonnance du 17 juin 2004.

Le décret confirme le contenu de l'ordonnance de juillet 2015, concernant notamment, outre l'étude sa soutenabilité budgétaire à mener, le critère du recours en vertu duquel il convient de démontrer que le marché de partenariat présente une plus grande efficacité économique que les autres modes contractuels susceptibles d'être utilisés pour ce type d'opération.

Cette démonstration devra se faire au sein d'une évaluation préalable.

Surtout, le décret fixe des seuils en dessous desquels le recours à ce

type de contrat sera impossible : 2 millions HT pour les biens immatériels et les systèmes d'information ou pour les contrats comportant des objectifs chiffrés de performance énergétique, 5 millions pour les infrastructures de réseaux et la réalisation de bâtiments sans entretien-maintenance ou exploitation d'une activité de service public et 10 millions pour les autres équipements.

À noter cependant que le calcul de ces montants se fait en prenant en compte la totalité de la rémunération du titulaire et pas seulement le coût de l'investissement.

Il y a là sans nul doute des pistes intéressantes pour les acheteurs souhaitant recourir à ce type de contrat, d'autant qu'ils ne pourront plus utiliser les BEA et autres AOT droits réels pour leurs équipements publics.



Fotolia © Dumitru



Retour d'expérience

# Exemple de Bordeaux Métropole

**Avec Nicolas CROS**  
Directeur adjoint  
commande publique,  
Bordeaux Métropole



Dans le cadre de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale (MAPTAM), la communauté urbaine de Bordeaux s'est transformée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 en Bordeaux Métropole. Parallèlement à ce changement une importante phase de mutualisation a été entreprise afin de mettre en commun des moyens humains et matériels dans un objectif d'optimisation financière et d'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

La mise en place de cette mutualisation était d'autant plus importante dans une période de fortes diminutions des dotations de l'État obligeant les différentes collectivités à repenser leur organisation et leur mode de fonctionnement afin de maîtriser les dépenses tout en trouvant des marges de manœuvre financières pour mettre en œuvre les projets.

Alors que très généralement, pour ne pas dire exclusivement, les mutualisations ne se faisaient qu'entre l'intercommunalité et la ville-centre, Bordeaux Métropole a opté pour une approche novatrice en proposant aux 28 communes de mutualiser sur la base du volontariat et « à la carte » au regard des champs ou domaines qui leurs paraissaient les plus pertinents

en fonction notamment de leurs propres contraintes organisationnelles tant sur les fonctions support (finances, commande publique, ressources humaines, numérique et systèmes d'information) que sur les domaines opérationnels (urbanisme, domaine public,...).

Cela impliquait la mise en place d'une gouvernance bien particulière matérialisée par la conclusion d'un contrat d'engagement précisant le cadre général d'organisation des relations entre la métropole d'un côté et la commune concernée de l'autre.

C'est ainsi que 15 communes sur 28 ont décidé de mutualiser à plus ou moins grande échelle entraînant ainsi le transfert d'un très grand nombre d'agents.

Dans le cadre de cette nouvelle organisation métropolitaine mutualisée à grande échelle, l'achat public représentait, du moins en théorie, un levier d'économies conséquent qui plus est dans un contexte d'évolution réglementaire de la commande publique facilitant encore plus le recours à la négociation et autorisant le sourçage. Toutefois cette recherche de gains ardemment portée par les élus se confronte à la préservation du tissu économique local, autre priorité de nos décideurs.

### UN CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE FAVORISANT L'OPTIMISATION ÉCONOMIQUE

Depuis plusieurs années la réglementation relative aux marchés publics connaît une évolution notable. Pendant très longtemps les considérations purement juridiques étaient clairement prépondérantes. Désormais la bonne gestion des deniers publics prend de plus en plus d'importance.

L'ancien code des marchés publics contenait déjà plusieurs articles qui allaient dans ce sens.

L'un des premiers aspects de cette évolution a été la « démocratisation » de la négociation qui auparavant n'était possible que dans des cas très particuliers.

Depuis une dizaine d'années elle est devenue possible dans les marchés à procédure adaptée. Bien qu'interdite au-delà des seuils européens le fait de l'autoriser en-deçà constituait déjà une réelle avancée puisque les marchés à procédure adaptée

représentent un volume important au sein de chaque collectivité. Bien que son utilisation ait été timide au démarrage en raison de l'absence d'explications sur ses conditions de mise en œuvre, son utilisation s'est peu à peu standardisée et constitue aujourd'hui un levier incontournable en matière de recherche d'économies.

Il est important de préciser que la négociation ne doit pas uniquement aboutir à une diminution des prix proposés qui risquerait *in fine* d'être obtenue au détriment de la qualité technique.

Au contraire elle permet de discuter de tous les aspects et peut permettre pour un même prix d'obtenir au final des produits de meilleure qualité.

L'utilisation des cahiers des charges fonctionnels est également un moyen permettant de dégager des économies. Très souvent les cahiers des charges « classiques » sont fermés techniquement et laissent peu de place à l'innovation.

*A contrario* les cahiers des charges fonctionnels indiquent le résultat attendu mais laissent aux opérateurs le choix d'utiliser le mode opératoire qui leur paraît le plus adapté évitant ainsi de les brider et permettant d'obtenir des prestations souvent moins onéreuses notamment en fonctionnement.

La constitution de groupement de commandes regroupant plusieurs pouvoirs adjudicateurs ayant un même besoin pour ne lancer qu'une seule et même consultation et ainsi obtenir des prix plus attractifs en proposant un plus gros volume de produits à commander.

Le décret de 2016 relatif aux marchés publics a continué dans cette voie avec notamment deux points importants :

- Un renforcement de la négociation avec la création parmi les procédures formalisées de la procédure concurrentielle avec négociation. Cette nouvelle procédure permettant la négociation est utilisable dans 6 cas suffisamment larges énoncés à l'article 25 du décret et permettant pratiquement d'y recourir à chaque fois que l'on n'achète pas un produit courant. C'est la première fois que la négociation est possible dans le cadre d'une procédure formalisée.

- L'article 4 du décret reconnaît la possibilité pour les acheteurs d'effectuer du sourçage préalablement au lancement d'un marché public. Les textes reconnaissent et encadrent cette pratique qui permet de réaliser des études, de solliciter des avis ou d'informer les opérateurs d'un futur projet et de ses exigences. Cette démarche présente plusieurs avantages. Elle permet d'informer les candidats potentiels et d'affiner le besoin à satisfaire en vérifiant qu'il est en adéquation avec les standards actuels du marché concerné afin d'éviter notamment un risque d'infirmité ou plus simplement un mauvais achat car non adapté. En contrepartie l'acheteur doit d'une part veiller durant cette phase à ne pas divulguer d'informations privilégiées à certains opérateurs et d'autre part à ne pas reprendre des éléments dans le futur cahier des charges ne pouvant être satisfaits que par un seul candidat.

L'utilisation de ces nouveaux outils dans le cadre d'une structure mutualisée permet d'obtenir des résultats véritablement intéressants.

**D'IMPORTANTES  
OPPORTUNITÉS  
DE GAINS ÉCONOMIQUES  
VIA LES ACHATS  
DANS LE CADRE  
DE LA MUTUALISATION**

Indépendamment des effets attendus sur la masse salariale, la mutualisation doit également permettre de générer des économies *via* les achats grâce à une massification des commandes à passer devant permettre d'obtenir des conditions financières plus avantageuses.

En fonction des champs de mutualisation décidés par les communes de Bordeaux Métropole et des régularisations de compétences, plus de 800 marchés ont ainsi été transférés des communes vers l'intercommunalité dans divers domaines (informatique, propreté, entretien d'espaces verts,...).

Cette étape s'est dans les faits avérée beaucoup plus longue et fastidieuse que nous ne l'avions imaginée au départ et a pris pratiquement une année.

Ces cessions ont très largement complexifié la gestion des services qui, pendant plusieurs mois, ont dû gérer plusieurs contrats ayant un même objet mais avec des modalités techniques, des titulaires, des durées et des prix différents.

Cette phase de transition a néanmoins permis aux services :

- De comparer les modalités techniques et administratives propres à chaque commune pour une prestation donnée ainsi que les prix obtenus. Il en est ressorti une très grande hétérogénéité. Pour une même prestation les moda-

lités d'exécution pouvaient être différentes et surtout des écarts de prix conséquents ont été constatés parfois même alors que l'opérateur économique était le même d'une commune à l'autre.

- D'essayer d'harmoniser les dates de fin des contrats en n'en reconduisant pas certains ou en procédant à la résiliation d'autres selon les modalités prévues car par moment il s'est avéré plus pertinent de verser une indemnité plutôt que de continuer à appliquer un contrat en raison de son prix ou de la complexité de sa gestion.
- De bâtir de nouveaux cahiers des charges en lien avec les acheteurs de la métropole en uniformisant et simplifiant les besoins à satisfaire, en retravaillant et rationalisant les bordereaux des prix unitaires après notamment avoir rencontré

les différents opérateurs économiques dans le cadre de sourcing.

Tout ce travail d'analyse de l'existant et d'uniformisation des besoins combiné à la massification des volumes regroupant les besoins de plusieurs entités qui jusqu'alors commandaient séparément devaient pouvoir générer des gains que nous espérions conséquents.

Pour cela de nombreuses consultations ont été lancées sur des sujets très différents notamment au travers de groupements de commandes et en ayant recours à la négociation à chaque fois que cela était possible.

Voici une illustration des premiers résultats obtenus :

OBJET	GAINS PAR RAPPORT AUX ANCIENS TARIFS (% MOYEN)
Téléphonie	20,41 %
Fournitures bureaux	31,33 %
Prestations d'impression de documents	36 %
Fourniture de papier	12 %
Les EPI et l'habillement	11,06 %
Fourniture de matériel d'éclairage public et de pièces détachées destinées à la maintenance	12,5 %
Matériaux, matériels et de fournitures pour la réalisation de travaux effectués en régie	25 %
Prestations topographiques, photogrammétriques et foncières	7 %
Enlèvement graffitis	20 %
Nettoyage des locaux	15 %





## Comment trouver des économies tout en favorisant l'accès des PME à la commande publique ? >>>

Il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer précisément les économies réelles car les commandes effectuées devront être analysées sur du plus long terme mais le regroupement des achats en tirant partie des nouveautés offertes par la réglementation a permis d'obtenir des prix nettement plus attractifs que ceux existants jusqu'alors au sein des marchés conclus par chaque personne publique. Ce travail se poursuit sur d'autres thématiques comme notamment les fournitures pédagogiques pour les crèches et les écoles, les produits d'entretien, le transport d'œuvres d'art ou encore les travaux d'entretien dans les bâtiments.

Bien que les premiers résultats soient encourageants, l'augmentation des volumes de commandes pose la question de la diminution du nombre de fournisseurs potentiels.

### UN NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT DES TPE-PME EN PARALLÈLE

Les acheteurs sont en effet très souvent face à un paradoxe : comment trouver des économies tout en favorisant l'accès des PME à la commande publique ?

En effet le regroupement des achats génère des volumes de commande importants ne leur permettant pas de pouvoir répondre seules. En plus de ce premier écueil s'ajoute la difficulté pour ces entreprises de répondre aux marchés publics de manière plus générale car cela est très souvent vu comme un « casse-tête » administratif.

C'est dans ce cadre que Bordeaux Métropole et la ville de Bordeaux ont mis en place un projet appelé « Innovation et commande publique » ayant notamment les objectifs suivants :

- faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique,
- promouvoir l'achat socialement responsable,
- promouvoir l'achat durable,
- promouvoir l'achat innovant,
- promouvoir l'innovation culturelle,
- lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité dans l'emploi,
- simplifier la commande publique.

La première action, imposée par ailleurs par la réglementation, a été pour chaque consultation de procéder à un allotissement technique ou géographique des prestations le plus pertinent possible permettant au plus grand nombre d'opérateurs locaux de


pouvoir remettre une offre seuls ou en groupement.

De plus sur certains projets le nombre de lots attribués à une même entreprise était limité permettant ainsi d'avoir des titulaires différents.

D'autres actions concrètes ont été mises en place *via* le projet innovation et commande publique permettant aux PME du territoire de répondre aux consultations précédemment citées et d'en remporter plusieurs comme par exemple :

- La simplification des dossiers de candidature.
- La mise en place progressive de trames de mémoire technique dans les cahiers des charges.
- La présentation de la planification des achats aux chambres consulaires combinée à des actions de sensibilisation sur des marchés à venir. À ce titre préalablement à la relance du marché de prestations de nettoyage, un grand sourçage en partenariat avec la CCI a été mis en place avec 23 entreprises du territoire.
- La mise en place de partenariats avec les chambres consulaires se traduisant par des sessions d'information concernant notamment le recours au dispositif MPS (marché public simplifié) ou encore l'aide au décryptage d'un dossier de consultation.

Ces premières mesures ont permis de « démystifier », au moins en partie, la commande publique. Malgré tout il reste encore de nombreux axes de travail, notamment financiers, comme la réduction des délais de paiement ou la facilitation de la perception des avances.



L'optimisation financière  
grâce à la professionnalisation  
et la mutualisation  
de l'achat public

Avis d'expert

# Le point de vue de l'UGAP

Avec Sébastien TAUPIAC  
Directeur Santé à l'UGAP

Faut-il mieux louer ou acheter un bien immobilier, une voiture ? Une question oh combien historique et qui n'a jamais vraiment eu de réponse tranchée tant la diversité des situations et des contextes peuvent naturellement conduire de manière pertinente à choisir l'une ou l'autre des voies.

Si le particulier a souvent penché vers l'acquisition, tant la France est un pays de propriétaires, les personnes publiques et au premier plan d'entre elles, les collectivités territoriales et les établissements de santé ont également quant à eux toujours considéré l'investissement comme un dogme.

Pourtant financée à la fois par les contribuables locaux, par les dotations de l'État et au besoin par l'endettement, chaque collectivité territoriale ou encore appelée collectivité locale (commune, département, région...) est soumise en conséquence à des règles budgétaires strictes.

Des règles qui d'ailleurs parfois, et nous y reviendrons, peuvent se retrouver en décalage par rapport à la nécessité d'innover et d'ac-

quérir des biens dont il apparaît de moins en moins pertinent d'en être propriétaire.

**L'INVESTISSEMENT,  
UN DOGME DE PLUS  
EN PLUS « ÉBRANLÉ »  
DANS LA SPHÈRE  
PUBLIQUE ?**

L'achat, au sens de l'investissement, est une pratique traditionnelle et quasi « culturelle » dans le secteur public et repose sur un certain nombre de fondamentaux :

- Il répond bien à une approche patrimoniale pour les biens dont la durée d'amortissement est longue (généralement supérieure à 5 ans), ce qui était jusqu'à présent le cas de nombreux produits du marché.



■ Sur le plan comptable, l'acquisition permet la récupération de la TVA au travers du FCTVA2 (2 ans après l'acquisition en fonction des critères d'éligibilité) et ce en ce qui concerne les collectivités locales.

Pourtant, la pertinence de l'investissement est de plus en plus discutée lorsqu'il s'agit d'achat d'équipements à obsolescence rapide (3 ou 4 ans) ou à fort risque d'obsolescence technologique, cachant de plus des coûts de maintenance ou de remise à niveau alors difficiles à évaluer et surtout à financer le moment venu. L'investissement risque ainsi d'enfermer le décideur public dans un fonctionnement rapidement obsolète.

### UNE TYPOLOGIE D'ACHATS AMENÉE À CROÎTRE EN PROPORTION...

Un contexte technologique et économique plus que favorable pour changer son fusil d'épaule !

En effet, l'avènement des nouvelles technologies porté par la digitalisation croissante touchent tous les secteurs d'activité et pas uniquement ceux traditionnellement liés à l'informatique.

Développement de la télémédecine, véhicules à termes autonomes, mobilier urbain connecté ou encore dispositifs d'accompagnement au bien vieillir à domicile sont autant d'exemples amenés à se multiplier.

De nouvelles technologies, voire parfois des innovations de rupture dont le secteur public ne peut et ne pourra se passer car seules celles-ci lui permettront, dans un contexte budgétaire de plus

en plus contraint, de répondre à des enjeux de transformation et modernisation du service public.

### LES DIFFÉRENTES SOLUTIONS EN TERMES DE FINANCEMENT

Fondé sur l'usage du bien plus que sur sa propriété, le financement locatif est une approche courante dans les pays anglo-saxons ou encore dans le secteur privé.

Bien que perçu encore à ce jour par les personnes publiques comme un choix davantage par défaut que par opportunité, il devrait se développer rapidement aidé en cela par un contexte financier international garant encore de taux d'intérêts bas. Recourir à des solutions de financement c'est déjà en comprendre les différentes possibilités.

### Le financement par crédit-bail, un succès croissant mais des possibilités limitées !

Le crédit-bail est un dispositif équivalent à un marché de financement en raison de la faible valeur résiduelle levée lors de l'option d'achat. La valeur de rachat dépend en effet des loyers déjà payés et est connu dès la contractualisation.

D'un point de vue comptable, les loyers constituent des charges de fonctionnement et ne grèvent donc pas le budget d'investissement de la personne publique. Ces charges se répartissent sur plusieurs exercices comptables permettant ainsi d'étaler la charge financière de cet « achat différé ». Seule la levée de l'option d'achat se comptabilise en investissement.

Le crédit-bail ne répond pas à l'ensemble des situations puisqu'il n'intègre pas la maintenance et intègre très faiblement les composantes services et logiciels.

Dans un contexte croissant de sophistication des équipements, la limitation de la part de services de l'ordre de 10 à 15% constitue également une limite croissante à l'intérêt du crédit-bail.

Enfin, l'évolutivité périodique des équipements et des installations rendue de plus en plus nécessaire par les évolutions technologiques est fortement contrainte dans le cas du crédit-bail puisque l'équipement est propriété du bailleur et toute modification nécessite donc son accord au préalable.



**Les loyers constituent des charges de fonctionnement et ne grèvent donc pas le budget d'investissement de la personne publique >>**

## Le financement locatif, un pas de plus vers l'usage du bien !

Le financement locatif semble, de plus en plus, être la solution la plus adaptée au contexte technologique déjà évoqué et ce pour plusieurs raisons :

- La location permet de disposer d'une vision en coût complet.
- La location intègre la maintenance et l'ensemble de services et de logiciels (parfois jusqu'à 100%).
- La location permet de payer un prix juste lié à la période d'utilisation des matériels et des logiciels.
- La location est adaptée à l'usage.
- La solution de location inclut souvent des services d'accompagnement stratégique et de pilotage financier et administratif.
- La répartition de la charge d'usage peut se faire sur plusieurs exercices.

D'un point de vue comptable, les loyers constituent également dans ce cas de figure des charges de fonctionnement, seul point de nature encore à en limiter quelque peu l'usage tant les budgets dans le secteur public favorisent, (pour combien de temps encore ?), la partie investissement au détriment des charges de fonctionnement.

### UNE ORIENTATION NÉCESSAIRE MAIS ENCORE CONTRAINTE PAR DES APPROCHES COMPTABLES HISTORIQUES

Le budget d'une collectivité territoriale se divise traditionnellement en une « section de fonctionnement », dédiée aux charges courantes, et une « section d'investissements »,

avec un ensemble de dépenses et de recettes pour chaque section. Les budgets locaux intègrent par ailleurs souvent, à l'intérieur de ces sections, des chapitres et des articles.

La section de fonctionnement regroupe les dépenses liées au fonctionnement courant de la collectivité, dont bien sûr les charges de personnel, mais aussi les charges à caractère général (la facture d'électricité de la mairie, par exemple), les provisions, les dotations aux amortissements ou les intérêts de la dette.

La section d'investissement, quant à elle, recense les dépenses d'équipement ou encore le remboursement du capital de la dette. Les recettes de cette section incluent notamment les dotations et subventions de l'État, ainsi qu'une capacité d'« autofinancement » lorsque le solde de la section de fonctionnement est excédentaire.

En outre, un des principes budgétaires fondamentaux repose sur celui de l'annualité qui impose de réaliser un budget pour chaque année civile (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre), sauf domaines particuliers pour lesquels un cadre pluriannuel est envisageable.

Ainsi lorsque l'on sait que les loyers (lors d'un projet en financement locatif) impactent la section de fonctionnement et reposent sur une approche pluriannuelle, on comprend mieux certaines réticences constatées.

Qui plus est la sous-utilisation de la section d'investissement induit un risque notable de réajustement de ce budget en année N+1 lors du vote du budget.

Il apparaît dès lors difficile de basculer d'un modèle à l'autre de manière brutale. Il faut donc envisager une démarche progressive et ainsi concentrer ces projets d'achat en financement locatif sur des thématiques qui s'y prêtent totalement et de manière prioritaire.

### QUELS DOMAINES D'ACHAT PRIVILÉGIÉ DANS LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT LOCATIF ?

Les achats réalisés au sein d'une collectivité territoriale reposent traditionnellement sur des fournitures, des services et des travaux. Seules les fournitures se prêtent au financement ; les consommables en étant au même titre que les travaux ou encore les services exclus.

Les fournitures les plus couramment acquises au sein d'une collectivité et susceptibles d'être étudiées sont donc les suivantes :

- Télécommunications (équipements),
- Matériel informatique,
- Équipements d'imprimerie/reprographie,
- Mobilier à usage intérieur,
- Mobilier urbain et équipements associés,
- Équipements techniques à caractère industriel (restauration, blanchisserie...),
- Équipements médicaux,
- Véhicules de services,
- Transport en commun.



Comme évoqué précédemment, le financement locatif se prête tout particulièrement aux biens à obsolescence rapide (3 à 4 ans). Il semble également se prêter par expérience à tous les biens à caractère innovant.

En effet les collectivités territoriales sont contraintes comme toutes les personnes publiques de moderniser et optimiser le service public qu'elles délivrent et ce dans un contexte budgétaire contraint.

L'innovation constitue dès lors une forme de passage obligé, en ce sens qu'elle leur permet de :

- Répondre avec efficacité à des enjeux réglementaires croissants (accessibilité physique et

numérique au service public, sécurisation de la voie publique, mise à disposition de défibrillateurs automatiques...).

- Investir dans des biens à fort retour sur investissement (éclairage public, mobilier urbain durable, bornes de recharge électrique...).

- Promouvoir leur attractivité aussi bien vis-à-vis des citoyens mais également d'opérateurs privés tels que des investisseurs par exemple (services administratifs digitaux, signalétique urbaine dynamique...).

En conclusion, les projets ci-après se prêtent plus particulièrement au financement locatif :

- Équipements informatiques et télécom,

- Équipements d'impression et de reprographie,

- Mobilier urbain « intelligent » ou intégrant une part significative de digital,

- Éclairage public,

- Équipements médicaux,

- Véhicules et plus généralement toutes solutions de mobilité y compris les infrastructures associées telles que les bornes de recharge.

À terme, d'autres familles de produits pourraient entrer rapidement dans ce champ d'intervention tels que le mobilier de bureau ou mobilier d'accueil, ces équipements commençant également à intégrer des éléments numériques ou digitaux et concourant aux enjeux de productivité et d'attractivité.

**COMMENT ASSOCIER  
FINANCEMENT-LOCATIF  
ET DROIT DE LA  
COMMANDE PUBLIQUE ?**

Qu'un bien soit acquis ou financé, il entre bien sûr par définition dans le champ de la commande publique et donc du respect de l'ensemble des obligations associées en matière de respect des seuils, de publicité ou encore de mise en concurrence.

Longtemps considéré comme un acte complexe juridiquement, l'achat public est *in fine* devenu également de plus en plus complexe d'un point de vue technique et économique.

La professionnalisation engagée et indispensable des acheteurs publics est donc indispensable aussi bien en ce qui concerne la partie prescription (contribuant par expérience à 50 % de



la performance achat) qu'en ce qui concerne la partie acquisition et exécution des contrats. Toutefois le développement des enjeux liés au financement et plus généralement la nécessité pour

l'acheteur public de reconsidérer son approche unique d'« investisseur » complexifie fortement l'acte d'achat public et ce pour les raisons résumées au sein des tableaux ci-après.

<b>Achat (investissement)</b>				
PERFORMANCE ÉCONOMIQUE	PRESCRIPTEUR	ACHETEUR	JURISTE	FINANCIER
Définition du besoin	X	X		
Volume	En propre ou au travers de groupements de commande			
Clauses d'exécution			X	
Délai de paiement				X
<b>Achat (financement)</b>				
Définition du besoin	X	X X	X	X
Volume	Plus difficile en groupement car différences de situation financière entre pouvoirs adjudicateurs			
Clauses d'exécution		X	X X	X
Délai de paiement				X
Situation financière du pouvoir adjudicateur				X



Ainsi le financement induit une gestion de projet plus complexe, plus lourde, intégrant davantage d'interlocuteurs et juridiquement plus ajustée.

Mais réaliser une procédure de marché public en intégrant un projet de financement est également de nature à impacter significativement la concurrence et ainsi la performance économique associée.

Les raisons en sont les suivantes :

- Si de nombreuses entreprises sont en mesure de répondre à la fourniture d'un bien, elles le sont souvent beaucoup moins de pouvoir le proposer en financement. En effet les entreprises doivent souvent avoir ou trouver un partenaire financier acceptant de répondre en cotraitance avec elles. Cette obligation alors imposée par l'acheteur est de nature à réduire la concurrence et à

rendre plus difficile l'accès des TPE et PME (ces dernières ayant par expérience plus de difficultés à trouver un partenaire financier). Cette contrainte impacte négativement la concurrence et ainsi la performance économique.

- L'acheteur peut décider de dissocier le marché de fourniture et celui de financement. Cette approche est des plus complexes car les deux sujets sont étroitement liés. Comment obtenir le financement d'un bien que je ne connais pas et, à quoi bon obtenir un marché de financement si le marché de fourniture n'aboutit pas ?

- Le montage juridique d'une procédure de marché public en financement est par définition plus complexe et intègre un certain nombre de clauses d'exécution de marchés spécifiques.

- L'analyse par l'acheteur est plus complexe. En effet s'il est

aisé de comparer des prix de produits, il est plus difficile de comparer des loyers.

- Il est plus difficile dans le cas d'un marché de financement sauf à en disposer en propre de bénéficier d'un effet volume. En effet il est beaucoup plus difficile de réaliser un tel projet en groupement de commandes. Les pouvoirs adjudicateurs ne souhaitent que rarement selon le même calendrier et pour le même bien recourir au financement et d'autre part chaque pouvoir adjudicateur dispose d'un historique de situation financière différent rendant difficile une réponse financière et homogène par les candidats potentiels.

Ces nombreuses raisons peuvent aussi expliquer le développement encore lent du financement locatif au sein du secteur public *a contrario* du secteur privé.

Réaliser une procédure de marché public en intégrant un projet de financement est de nature à impacter significativement la concurrence.



Fotolia © Vegep



## LE FINANCEMENT, FAIRE OU PLUS SIMPLEMENT FAIRE-FAIRE ?

Cette question peut et doit être posée. Le recours au financement locatif est de moins en moins une question mais une très grande opportunité si maîtrisée pour la sphère publique. Le financement locatif n'est pas une option ou une tendance de court terme c'est une mutation indispensable conduisant à passer de la propriété du bien à son usage.

Cette tendance est d'ailleurs confirmée et confortée par le récent positionnement de l'UGAP qui vient de déployer au premier trimestre 2018 une offre unique en France, mais également en Europe, de tiers-financement locatif. Une offre caractérisée par son exhaustivité puisqu'elle concerne l'ensemble du catalogue de la centrale d'achat à l'exception des véhicules légers ; ces derniers relevant déjà de marchés existants notamment de location longue durée.

Afin de mieux comprendre les raisons du positionnement stratégique de cet opérateur d'achat national historique, nous avons interrogé Fadéla Khaldi, chef de projet achat sur ce sujet.

« Véritable alternative à l'achat, cette solution est comparable à celles dont disposent les entités privées pour leurs choix de financement », commente Fadéla Khaldi. Fondée sur l'usage du bien et non sa propriété, elle répond à la volonté de l'UGAP d'accompagner les entités publiques - soumises à de fortes contraintes budgétaires - dans l'optimisation de leurs dépenses et la transformation de leurs organisations.

Plusieurs raisons ont conduit la centrale d'achat à se positionner en ce sens, convaincue de l'apport de son modèle unique de centrale d'achat grossiste. Elle a ainsi identifié au cours d'un travail qui a duré plus de deux ans, de véritables leviers de performance économique :

### ► Toutes les procédures de marché public initiées par l'UGAP excluent désormais toute obligation de financement locatif.

Cette décision est de nature à faciliter et accélérer le travail des 75 acheteurs aussi bien dans la conception des dossiers de consultation des entreprises que dans l'analyse et le déploiement des offres :

- Plus grande expression de la concurrence et renfort de la performance économique de ses marchés.
- Accès facilité aux TPE-PME qui dispose des mêmes chances que les ETI ou les grandes entreprises auparavant « favorisées » par leurs partenariats financiers.
- Renforcement de l'intérêt pour les entreprises d'être au catalogue de l'UGAP pour pouvoir bénéficier de ce partenariat financier UGAP unique d'où une optimisation des conditions d'achat de la centrale.

### ► L'UGAP a fait le choix de ne disposer que d'un seul partenaire loueur / financeur pour l'ensemble du territoire et sur l'ensemble de son catalogue

- Cette exclusivité attribuée à un seul opérateur a permis d'obtenir des conditions de financement uniques et très performantes eu égard au volume global concerné.
- Cet unique interlocuteur facilite l'ensemble du processus pour les

clients de l'opérateur : contact unique, rapidité des simulations de financement, conditions de financement homogènes.

- Ce choix permet à l'UGAP de proposer, en lien avec son partenaire, des tableaux de bord et outils de pilotage regroupant pour chaque personne publique l'ensemble de ses projets de financement quel que soit le sujet concerné voir le territoire géographique.

### ► L'UGAP est intervenue *via* son modèle traditionnel dit de « grossiste » ou en « achat pour revente » c'est-à-dire qu'elle exécute ce marché (en résumé, l'UGAP paye les loyers au loueur et les factures aux personnes publiques).

- L'UGAP assure pleinement le risque associé permettant ainsi à l'ensemble des personnes publiques de bénéficier des mêmes conditions de financement indépendamment de leurs situations financières individuelles (sous réserve d'une analyse de leur éligibilité.
- Les fournisseurs et notamment les TPE et PME sont réglés par l'UGAP directement dans un délai de 30 jours que leur bien soit vendu ou financé *via* l'UGAP.

# CONCLUSION

## L'acheteur public d'aujourd'hui

L'acheteur public au sein des collectivités territoriales est aujourd'hui confronté à une équation de plus en plus complexe :

- **Achat de produits** voire de solutions de plus en plus technologiques et complexes.
- **Passage progressif** du modèle de l'investissement à celui du financement voire de l'usage.
- **Approche en coût complet** en lieu et place de la simple approche « prix ».
- **Mise en œuvre de solutions** plus innovantes voir disruptives nécessitant davantage d'échanges avec les prescripteurs en amont et avec les utilisateurs en aval (formation, conduite du changement, évolutions technologiques en cours de contrat).
- **Intégration croissante de politiques publiques** notamment en matière d'insertion sociale ou en matière de performance en matière de l'environnement.
- **Pression à l'achat local** et aux circuits courts dans le cadre notamment du soutien aux TPE et aux PME.

La pression budgétaire croissante, la nécessité d'atteindre rapidement une performance achat significative sans que les gains dégagés ne soient annihilés par un coût prohibitif de l'organisation achat, l'obligation de suivre un marché toujours plus innovant et la pression citoyenne sont autant d'éléments devant conduire toute organisation à arbitrer clairement le « faire » et le « faire faire ».

Si pendant longtemps, le recours aux centrales d'achat a été justifié par des retards dans la réalisation d'un plan d'équipements ou encore par opportunité, celui-ci tend à se faire désormais dans un cadre beaucoup



plus défini, conduisant d'ailleurs de nombreuses collectivités à nouer des partenariats avec celles-ci à des fins de collaboration mais également à des fins économiques. Les centrales d'achat ayant en effet tendance à optimiser le coût de recours en fonction des volumes estimés engagés.

La collectivité territoriale se doit d'étudier pour chaque achat les avantages et les inconvénients de telle ou telle orientation.

Ainsi la tendance semble être **d'externaliser les achats à caractère nationaux qui plus est lorsque ceux-ci nécessitent une forte expertise et un financement locatif** et à internaliser les achats à caractère territoriaux notamment lorsque la collectivité dispose en propre de l'expertise et de leviers de performance achat autres que les volumes ; par exemple la proximité du site de production, une capacité logistique en propre ou encore une capacité à conduire et animer un groupement de commandes à l'échelle du territoire.

**Un acheteur *in fine* d'abord comptable de gains en coût complet que de la simple réalisation dans les temps d'un programme d'investissement.**





