



© Pixabay

MÉTHODOLOGIE

Comment déterminer le caractère innovant d'un achat public ?



L'ACHAT PUBLIC RESPONSABLE
Proche, utile, innovant



Qu'est-ce qu'une innovation ?



La prise en compte de l'innovation dans les marchés publics constitue un nouvel axe majeur de progrès, dans une double logique d'amélioration continue des services publics et d'optimisation de la dépense. En stimulant l'innovation, la commande publique contribue à faire grandir les entreprises innovantes, qui, en retour, offrent aux acteurs publics la possibilité de répondre plus efficacement aux attentes et besoins des citoyens.

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'Economie et des Finances.

Innovation de rupture, qui révolutionne le marché et les pratiques, innovation incrémentale, qui améliore l'existant, innovation sociale,

qui répond à des enjeux sociétaux, co-innovation, qui réunit clients et fournisseurs de la structure : l'innovation peut prendre différentes formes difficiles à circonscrire dans une seule définition.

Le manuel d'Oslo de l'OCDE (3^e édition, 2005) constitue la référence en matière de définition de l'innovation. On considérera de façon simplifiée qu'une innovation correspond à une idée nouvelle, une invention qui a été mise en œuvre et lancée (ou en cours de lancement) sur le marché.

L'innovation se distingue donc de l'invention ou de la découverte par son caractère opérationnel : elle est sur le point ou vient d'être commercialisée.

Les quatre types d'innovation peuvent être résumés comme suit.

L'INNOVATION DE PRODUIT

- Il s'agit de l'introduction d'un **bien ou d'un service nouveau ou sensiblement amélioré sur le plan de ses caractéristiques ou de l'usage auquel il est destiné**. Cela inclut les améliorations sensibles des spécifications techniques, des composants et des matières, du logiciel intégré, de la convivialité ou autre caractéristiques fonctionnelles.
- Les innovations de produit peuvent faire intervenir des connaissances ou des technologies nouvelles, ou s'appuyer sur de nouvelles utilisations ou combinaisons de connaissances ou de technologies déjà existantes.
- Exemple : les réseaux sociaux correspondent à un nouveau service en rupture avec les médias traditionnels. Les vélos en libre service ont constitué un nouvel usage d'un bien existant.

L'INNOVATION DE PROCÉDÉ

- Il s'agit de la mise en œuvre d'une **méthode de production ou de distribution nouvelle ou sensiblement améliorée**. Cette notion implique des changements significatifs dans les techniques, le matériel et/ou le logiciel.
- Les innovations de procédé peuvent avoir pour but de diminuer les coûts unitaires de production ou de distribution, d'augmenter la qualité, ou de produire ou distribuer des produits nouveaux ou sensiblement améliorés.
- Exemple : l'impression en 3D qui permet de réaliser un objet réel presque aussi simplement qu'en imprimant un fichier papier (2D).

L'INNOVATION DE COMMERCIALISATION

- Il s'agit de la mise en œuvre d'une **nouvelle méthode de commercialisation impliquant des changements significatifs de la conception ou du conditionnement, du placement, de la promotion ou de la tarification**.
- Les innovations de commercialisation visent à mieux satisfaire les besoins des consommateurs, ouvrir de nouveaux marchés ou positionner d'une manière nouvelle un produit de la firme afin d'augmenter les ventes.
- Exemple : la mise en place de services "drive" pour emporter ses commandes a constitué une innovation commerciale.

L'INNOVATION D'ORGANISATION

- Il s'agit de la mise en œuvre d'une **nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de la firme**.
- Les innovations d'organisations peuvent avoir pour but d'améliorer les performances d'une firme en réduisant les coûts administratifs ou de transaction, en améliorant le niveau de satisfaction au travail (et, partant, augmenter la productivité), en accédant à des biens non marchands ou en réduisant les coûts des approvisionnements.
- Exemple : la mise en place d'une gestion des stocks à flux tendus (zéro stock) a constitué en son temps une innovation organisationnelle.



Le code de la commande publique dispose que « sont considérés comme innovants les travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés.

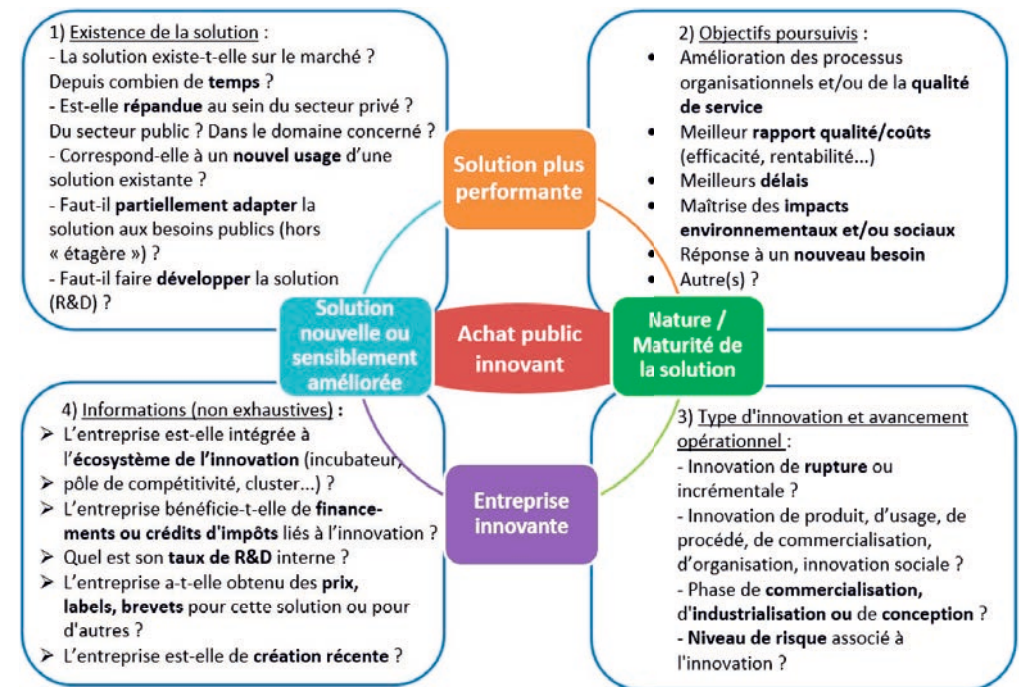
Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise ».

Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés.

Comment déterminer le caractère innovant d'un achat public ?

Les notions d'innovation et d'achat public innovant étant multiples, elles laissent une certaine souplesse d'appréciation aux acheteurs.

Afin de faciliter la qualification de l'achat innovant, un faisceau d'indices peut s'avérer pertinent pour accompagner les acheteurs dans la détermination au cas par cas du caractère innovant de leurs achats.



Exemples de l'application du faisceau d'indices aux solutions et à l'entreprise innovantes



NB : les informations relatives à l'entreprise innovante participent au faisceau, mais ne doivent pas être survalorisées par rapport aux indices se rapportant à la solution innovante, qui restent prépondérants.

Indices relatifs aux solutions innovantes

Par convenance, le terme « solution innovante » sera génériquement employé pour désigner à la fois un bien / service / procédé / méthode.

1 La solution permet-elle de répondre à un besoin de façon plus performante (en matière de coûts, qualité, délais, aspects environnementaux et/ou sociaux, etc.) ?

2 La solution existe-t-elle sur le marché ?

- Est-elle répandue au sein du secteur privé ? Du secteur public ? Depuis combien de temps ?
- Correspond-elle à un nouvel usage d'une solution existante (ex : Vélib) ?
- La solution est-elle brevetée ?

3 Faut-il partiellement adapter la solution aux besoins de la personne publique (pas d'achat « sur étagère ») ?

4 Faut-il créer une nouvelle solution, car celle-ci est inexistante sur le marché ?

- Faut-il recourir à de la R&D ?

- Doit-elle faire l'objet uniquement de développements à partir des prescriptions de l'acheteur ?

5 De quel type d'innovation est-il question (si les premiers éléments d'analyse sont concluants) ?

- S'agit-il d'une innovation de rupture (qui bouleverse le marché) ou d'une innovation incrémentale (= qui améliore l'existant, « sensiblement amélioré ») ?
- S'agit-il d'une innovation de produit (bien ou service), d'usage, de procédé (méthode de production ou de distribution), de commercialisation (conception ou conditionnement ou promotion ou tarification), d'organisation (lieu de travail, relations extérieures de l'entreprise), innovation sociale ?
- S'agit-il d'une innovation « mature », c'est-à-dire en phase de commercialisation, ou plutôt d'industrialisation ? En phase de conception ?

Indices relatifs à l'entreprise innovante

Par convenance, le terme « entreprise » concernera tout type d'entreprises (PME, ETI, GE). Pour une définition

de la PME, se référer à la recommandation européenne 2003/361/CE du 6 mai 2003.

1 L'entreprise est-elle intégrée à l'écosystème de l'innovation (incubateur, cluster, pôle de compétitivité, INPI, autre...) ?

2 L'entreprise bénéficie-t-elle de financements en lien avec l'innovation (ex : BPI France, autre) ?

3 L'entreprise bénéficie-t-elle d'un crédit d'impôt spécifique (CIR, CII) ? Quel est son taux de R&D ces dernières années ? A-t-elle conclu un partenariat avec un organisme de recherche ?

4 A-t-elle pris des risques importants pour le développement d'une solution innovante (notamment au regard des coûts et des délais induits) ?

5 L'entreprise a-t-elle remporté des prix, labels, brevets sur la base d'une solution innovante ?

6 L'entreprise est-elle de création récente (ex : PME, start-up, micro-entreprise...) ?



Quelles sont les conditions pour déployer un achat innovant ?

ÉTAPE 1

Réaliser une planification des achats

La planification des achats présente un double intérêt : d'une part, donner aux opérateurs économiques de la visibilité sur la structure des achats des collectivités publiques et d'autre part, permettre aux acheteurs publics de mieux piloter le renouvellement ou le lancement de nouvelles procédures.

Du point de vue des opérateurs économiques, informés sur le site institutionnel des acheteurs ou lors de rencontres publiques, la planification des achats contribue à l'égalité d'accès à la commande publique. En planifiant ses achats la collectivité peut ainsi disposer du temps

nécessaire à la réévaluation de ses besoins, à l'intégration des critères sociaux et environnementaux ainsi qu'à la prise en compte des évolutions du marché et notamment des innovations.

ÉTAPE 2

Préparer l'achat en amont au moyen du sourcing

La préparation amont est une étape essentielle du processus achats, qui doit être intégrée dans le rétro-planning des procédures. Un marché trop rapidement préparé et potentiellement mal évalué donnera lieu à des difficultés (parfois coûteuses) d'exécution ou à une insatisfaction partielle des besoins.

Dans les domaines soumis à une évolutivité très rapide, cette préparation amont est d'autant plus importante. En pratique, le sourcing (ou sourçage) correspond aux actions réalisées par un acheteur afin d'identifier les solutions et les fournisseurs susceptibles de répondre à son besoin avant une consultation ou dans un cadre plus largement prospectif.

Longtemps pratiqué «timidement» par les acheteurs publics, car considéré comme une rupture dans l'égalité de traitement des entreprises, le sourcing est désormais encouragé par le droit européen et par le droit national, dans une logique de plus grande performance économique de la commande publique.

ÉTAPE 3

Travailler en équipe projet et maîtriser les risques

Pour chaque projet stratégique sur le plan, technique, financier, environnemental, politique, etc., la constitution d'une équipe dédiée s'avère parti-

nente afin de bien définir le besoin et la procédure adéquate, piloter la passation du contrat (qui peut s'avérer longue et/ou complexe selon les modalités retenues), assurer un suivi de son exécution, voire un retour d'expérience à l'issue de celui-ci. Seul un véritable travail partenarial et pluridisciplinaire sera à même

de produire le meilleur résultat en termes de satisfaction des besoins, d'optimisation des moyens mis en œuvre et de maîtrise des risques, qui sont accrus dans le cadre d'un travail en «silos» (ex : glissement des délais de procédure, inadéquation entre les différents documents de la consultation, coûts élevés du fait d'exigences inadaptées,...).



Le risque inhérent à l'innovation est celui de la « non concrétisation ». Acheter une solution novatrice, c'est accepter dans une certaine mesure que cet achat ne réponde que partiellement aux besoins, malgré l'enthousiasme qu'il a pu susciter initialement. Ce risque ne peut être évité, mais il peut être anticipé, s'il est partagé par l'équipe projet et l'échelon de direction, qui valide la stratégie d'achat.

ÉTAPE 4

Respecter un cadre déontologique / règles de confidentialité

Lors d'échanges préalables avec les opérateurs économiques dans le but d'acquérir une connaissance approfondie des offres, les acheteurs publics courent le risque de ne plus assurer l'égalité de traitement des candidats, et de voir certains opérateurs favorisés dans une consultation du fait de la connaissance qu'ils ont pu acquérir de l'organisme et de ses besoins.

Certaines collectivités territoriales ont élaboré des guides déontologiques ciblés « achats publics » destinés à préciser le plus possible la nature et les règles de la relation avec les fournisseurs.

Pour leur part, les opérateurs économiques doivent pouvoir être assurés que leurs idées et procédés, présentés lors d'échanges informels ou dans le cadre de procédures, ne se retrouveront pas reprises ou copiées dans les cahiers des charges techniques, et ainsi divulguées à la concurrence. Il est donc recom-

mandé aux acheteurs la plus grande vigilance, notamment lorsque la mise en œuvre du sourcing, la négociation ou la présentation de variantes les amènent à connaître des techniques particulières à l'entreprise.

ÉTAPE 5

Piloter l'exécution du contrat de façon partenariale

Instaurer un dialogue avec le cocontractant tout au long de l'exécution du contrat, surtout quand celui-ci a pour objet le développement d'un procédé innovant et que l'entreprise est de taille modeste, permet bien souvent d'éviter une partie des risques de défaillance, de mauvaise exécution, de retard, ou d'interruption des prestations.

Le choix du moment de démarrage de l'exécution des prestations ou le phasage dans le temps des livrables peuvent utilement faire l'objet d'échanges avec le cocontractant, de manière à tirer le meilleur parti de ses capacités. Il peut s'agir, par exemple, de décaler une date intermédiaire (sans effet sur la mise en concurrence) plutôt que d'appliquer

automatiquement des pénalités, lorsque cela est possible par rapport aux contraintes de la personne publique.

L'usage de clauses incitatives peut aussi être envisagé pour stimuler positivement le prestataire et l'encourager à investir, à innover, et ainsi l'aider à créer les conditions optimales pour assurer son développement et sa pérennité au-delà de l'exécution du marché. Ces clauses contractuelles permettent par exemple d'améliorer les délais d'exécution, de rechercher une meilleure qualité des prestations (ex : prime pour dépassement de performance) et de réduire les coûts de production (ex : clause d'intéressement en cas d'économies d'énergie). Cela suppose que des objectifs de performance aient été préalablement définis, quantifiés et circonscrits dans le temps.

Certaines collectivités territoriales ont élaboré des guides déontologiques ciblés « achats publics ».

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Bordeaux Métropole

Bordeaux Métropole est engagée dans une démarche d'achat responsable depuis plusieurs années. Cette démarche est aujourd'hui intégrée dans le Schéma de Promotion des Achats Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER) de Bordeaux Métropole, adopté le 2 décembre 2016 et aujourd'hui démultiplié sur l'ensemble des contrats. L'innovation est partie intégrante du schéma (qui comprend un axe dédié «une commande publique métropolitaine performante et innovante»), et Bordeaux Métropole est impliquée au niveau national, tant au sein de l'association France Urbaine qui réunit les grandes métropoles françaises que dans le cadre de participation à des projets tels que ceux portés par le Ministère de l'Économie et des Finances pour la production du guide sur l'achat public innovant ou bien le processus de transformation numérique de la commande publique.

En 2017, Bordeaux Métropole s'est naturellement tournée vers l'initiative «Végétal local - Vraies messicoles», marques collectives appartenant à l'Agence Française pour la Biodiversité.

Le principe : des semences récoltées dans le milieu naturel et multipliées dans la même région ; la métropole de Bordeaux se trouve dans la zone biogéographique Sud-Ouest (parmi les 11 régions d'origine délimitées).

Les intérêts sont multiples : participer à la conservation de la biodiversité locale, augmenter la diversité et la richesse génétique, attirer les pollinisateurs et auxiliaires du territoire, s'adapter

aux conditions naturelles locales (climat, sol, pas d'arrosage), prévenir l'installation des espèces exotiques envahissantes, accompagner le changement de regard sur le zéro phyto et répondre au défi du changement climatique.

En 2019, Bordeaux Métropole va végétaliser selon cette approche 6000 m² sur différentes typologies d'espaces, dont les quais de Bordeaux.

Côté achats, la méthodologie de travail déployée est la suivante: un sourcing a été réalisé très en amont à trois niveaux : Direction Achat & Commande publique de Bordeaux Métropole / Agence fran-

çaise pour la biodiversité / Semence Nature, futur titulaire. Cette phase a permis de confirmer le caractère innovant de ce projet d'achat dans la mesure où les semences ne sont pas disponibles «sur étagère». Elles seront issues d'un protocole expérimental de recherche & développement visant à répondre précisément aux besoins spécifiques de Bordeaux Métropole en termes de milieux et d'usages et d'autres caractéristiques tenant notamment à l'esthétique.

Grâce au partenariat étroit avec la Direction Achat & Commande publique, le choix a été fait de conclure un accord-cadre de fourniture et pres-

tations associées selon la procédure du marché négocié sans publicité ni mise en concurrence autorisée par le Décret du 24/12/2018. Le montant maximum s'élève à 85 000 € HT.

Evidemment, les principes fondamentaux de la commande publique et les règles inhérentes à ce décret sont respectés: justification du caractère innovant, traçabilité du sourcing, achat en bon gestionnaire, déclaration auprès de l'OECP, publication des données essentielles sur le profil d'acheteur.



FAQ achat public innovant

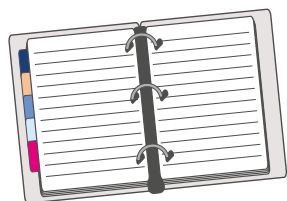
Quel risque je prends à acheter de l'innovation ?

L'achat d'innovation doit avant tout répondre à un besoin de la collectivité. Le premier risque est donc de vouloir privilégier l'innovation au détriment de la satisfaction du besoin. Acheter de l'innovation doit être une manière particulièrement pertinente de satisfaire un besoin. C'est pourquoi le critère « caractère innovant » doit être utilisé comme complément d'autres critères dans une procédure (cf. FICHE definition-besoin). Le risque juridique lié au caractère innovant d'un achat ne modifie pas radicalement le risque juridique inhérent à toute procédure de marché public. Un risque spécifique pourrait être soulevé dans le cadre de l'utilisation du décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 créant une expérimentation de trois ans pour passer des marchés négociés pour les achats innovants d'un montant inférieur à 100 000 euros (cf. FICHE nouveaux-outils). Si la procédure devait être contestée devant les tribunaux, la collectivité publique peut s'appuyer sur la méthode du faisceau d'indices décrite ci-dessus pour justifier le caractère innovant de l'achat.

À quelle occasion je peux utiliser le faisceau d'indices ?

La méthode du faisceau d'indices peut être utilisée à toute occasion pour laquelle la collectivité doit justifier du caractère innovant de son achat. Deux cas de figure peuvent se présenter : tout d'abord pour mesurer l'effort de soutien de la collectivité à l'innovation et communiquer sur le sujet aussi bien en interne qu'en externe mais également pour justifier du caractère innovant de l'achat en cas de question particulière sur ce caractère précis.

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 par 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

UGAP . Caroline Perrier . cperrier@ugap.fr . 07 85 20 93 38