

Michel Madar

DIRECTEUR DU PÔLE ACHATS PUBLICS, CROP AND CO

Les opérations de travaux sont-elles un terrain d'action des services achats ?

53^{es} JOURNÉES D'ÉTUDES ET DE FORMATION DES INGÉNIEURS HOSPITALIERS DE FRANCE – 19-21 JUIN 2013 – PARIS

Les années 2000 ont vu l'instauration progressive de la professionnalisation des achats au sein du secteur public, notamment hospitalier. Les multiples codes des marchés publics de la décennie ont fait passer le message qu'un marché public se devait d'atteindre, bien au-delà d'une sécurité juridique (réglementation), une performance technico-économique (qualité et prix) et commerciale (relation avec les fournisseurs). Le Programme de performance hospitalière pour des achats responsables (Phare) initié en 2011 par le ministère de la Santé poursuit en grande partie cet objectif.

La fonction achats est donc en cours de professionnalisation au sein des structures hospitalières *via* des actions de diagnostic, de réorganisation, de formation... Les différents pôles et directions s'impliquent progressivement dans ce qu'il faut bien considérer comme une nouvelle facette de l'exercice de leurs métiers. Pourtant au sein des structures hospitalières revient souvent une phrase dans la bouche des personnels en charge des travaux que nous rencontrons : « *Mais nous, vous savez, ce n'est pas pareil !* » Avec pour croyance (sincère) que les méthodes et techniques d'achats professionnalisés s'appliquent très bien à l'informatique, à la pharmacie, à la blanchisserie... mais pas aux travaux. Si les achats de travaux, notamment de construction neuve ou de réhabilitation, sont des achats singuliers, cette singularité ne permet pas, bien au contraire, de se dédouaner de la mise en œuvre de méthodes et d'outils d'achats professionnels. Nous illustrerons cette argumentation par quelques propos sur l'achat de maîtrise d'œuvre et sur la négociation des marchés publics de travaux.

Achats de travaux, des achats singuliers

Les achats de construction neuve ou de réhabilitation comportent de multiples spécificités, qui plus est souvent cumulées.

Ce sont des achats séquentiels. Il n'est pas rare que, dans un premier temps, soient achetées les prestations d'un assistant technique à maîtrise d'ouvrage (ATMO), d'un programmiste, d'un économiste de la construction voire d'un conducteur d'opération. Vient ensuite le temps de l'achat de la maîtrise d'œuvre et des différents AMO (sécurité et protection de la santé [SPS], ordonnancement, pilotage et coordination, [OPC], contrôle technique, système de sécurité incendie [SSI]...). Puis sont opérés les achats de travaux proprement dits. Des achats de fournitures et de services viennent clore ce scénario. Et le suivi des fournisseurs sur la durée de l'opération reste incontournable. Du fait de cette logique séquentielle, les achats sont instruits en mode projet et suivent le scénario classique de la conduite d'opération en six phases : montage, études, conception, marchés de travaux, exécution, réception.

La multitude d'intervenants évoqués ci-avant est également une des caractéristiques des opérations de construction ou de réhabilitation. *De facto*, c'est une équipe qui est *in fine* en charge de la bonne fin de l'opération. L'acheteur, gestionnaire de ressources externes, a pour mission d'optimiser les plus-values de ces différents acteurs avant et pendant la réalisation de l'ouvrage.

Les achats de travaux sont (souvent sans réelle prise de conscience) des achats délégués. En effet, les décisions prises par l'assistance à maîtrise d'ouvrage, et

surtout par la maîtrise d'œuvre dans la passation des contrats de travaux, ont de très fortes conséquences économiques. D'où une nouvelle approche de l'achat de ces prestations intellectuelles qui doivent dépasser le seul point de vue des compétences techniques pour intégrer progressivement une demande de compétences achats (voir *infra*).

La réglementation des opérations de travaux s'inscrit dans un cadre juridique extrêmement complexe et diversifié : code des marchés publics, cahier des clauses administratives générales (CCAG), loi MOP (maîtrise d'ouvrage public), document technique unifié (DTU), lois relatives à l'architecture, à l'environnement...).

In fine ces projets de construction et de réhabilitation mettent en jeu des montants financiers élevés et intègrent de plus souvent une forte dimension politique.

Cette singularité appelle une professionnalisation des achats

Des achats professionnalisés permettent une augmentation de la performance technico-économique et commerciale ainsi qu'une diminution des risques fonctionnels, financiers, juridiques et sociaux. Dans le cadre d'opérations de travaux, cette professionnalisation se traduit par la réduction :

- des plannings qui dérapent ;

- des programmes de maîtrise d'œuvre dénaturés ;
- des enveloppes financières qui explosent ;
- des arrêts et reprises de projet ;
- des avenants litigieux, des bordereaux de prix supplémentaires sans fin ;
- des réceptions interminables...

Ce n'est pas parce que le contexte de l'achat des travaux est complexe que les fondamentaux de cette fonction doivent être ignorés. Au contraire, nous constatons que les dégâts n'en sont que plus importants. Les principales missions de l'acheteur (présentées quasi chronologiquement dans le **tableau I**) permettent la réalisation d'actions essentielles dans le cadre d'un projet important comme celui d'une opération de construction ou de réhabilitation : situer un achat dans le contexte propre du pouvoir adjudicateur, fournir de l'intelligence à l'acte d'achat *via* des stratégies et au final atteindre les objectifs clés d'un projet, à savoir la juste définition du besoin, la maîtrise des coûts, le respect des calendriers, la satisfaction des utilisateurs finaux de la chose achetée...

Exemples de l'intérêt d'une fonction achats professionnalisée dans le domaine des travaux

Évolution de l'achat de la maîtrise d'œuvre

La mise en œuvre d'une fonction achat professionnalisée change la donne en termes d'achat de maîtrise



Tableau I - Actions de l'acheteur dans le cadre d'une fonction achat professionnalisée

Action	Objectifs de l'action
1. Participation à la définition de la politique achat	Permettre de définir des lignes directrices majeures de la fonction achats pour le pouvoir adjudicateur en cohérence avec le projet d'établissement et les différents projets majeurs associés (p. ex. : gestion des coûts, innovation, développement durable, gestion de la relation fournisseurs...).
2. Participation aux rédactions des stratégies d'achats	Permettre de définir les logiques d'achat à respecter dans chaque famille d'achat après avoir défini la nature de cette famille (stratégique ; levier ; non critique ; goulot d'étranglement). Ce travail fait que l'achat devient un acte pensé et non une instruction mécanique en mettant notamment en avant des objectifs fondamentaux (qualité, financier, logistique, sécurité, partenariat...).
3. Programmation et planification des projets	Fournir une prévision dans le temps de l'instruction des différents dossiers d'achat jusqu'à la réception finale. La planification est exécutée dans une logique de recensement des dossiers d'achat à venir et d'établissement des priorités, et se termine par l'élaboration de rétroplannings sincères et véritables en fonction des ressources disponibles ou à mobiliser.
4. Production de la cartographie des achats	Fournir une analyse des montants d'achat par famille d'achat avec association du nombre de fournisseurs actifs. Elle permet de savoir ce qui est acheté, à qui et pour qui, de voir les évolutions dans le temps (analyse pluriannuelle), de prendre des décisions sur la nature des achats et de rationaliser le panel de fournisseurs (même dans le cadre de marchés publics).
5. Rédaction d'objectifs d'achats	Définir des objectifs précis (qualité, financier, temporel...) sur chacun des dossiers d'achat de nature à permettre au pouvoir adjudicateur d'atteindre ses propres objectifs. Ils sont établis en liaison avec la mission qui est donnée à la fonction achat au sein du pouvoir adjudicateur.
6. Participation à la définition du besoin	Faire définir les besoins par les acteurs impliqués dans le projet d'achat (centre d'achat). Tous des angles doivent être abordés : technique, fonctionnel, évaluation des quantités, localisation, planification, logiques d'approvisionnement, gestion administrative, évolutions prévisibles... L'acheteur apporte une vision fonctionnelle et performantielle aux dossiers d'achats.
7. Production d'analyse en coût complet	Fournir l'analyse d'un projet d'achat en tenant compte des coûts d'achat, de stockage, de consommation, de maintenance, de recyclage, de destruction... Ce concept est aussi appelé TCO (<i>total cost of ownership</i>). Il permet, conjointement à la bonne définition du besoin, la réduction de la dérive des coûts tout au long d'un projet.
8. Production d'étude de marché	Connaître la rivalité concurrentielle, les structures de coûts, le poids des acheteurs et des vendeurs, les produits et méthodes commerciales en place et à venir, les nouveaux entrants potentiels, les freins à l'évolution du marché... L'étude de marché est toujours pourvue d'un état de l'existant et d'une dimension prospective (tendances).
9. Établissement d'un panel fournisseurs	Recenser l'ensemble des fournisseurs en mesure de répondre aux attentes de l'établissement. Ce travail permet de prendre contact avec des entreprises en amont d'une procédure pour des actions de veille.
10. Établissement d'une démarche contractuelle sur chaque dossier d'achat	Produire des dossiers de consultation des entreprises (DCE) sur mesure par la rédaction partagée d'une fiche de démarche contractuelle (FDC). Supprime les DCE « copiés-collés » non efficaces et dangereux juridiquement. C'est un outil de sécurité juridique fort car il supprime les modifications des règles en phase d'analyse des offres, de négociation, d'exécution.
11. Analyse des risques contractuels	Fournir une analyse préalable des risques techniques, financiers, juridiques, commerciaux et sociaux pouvant découler de la mauvaise instruction d'un dossier d'achat.
12. Analyse des candidatures	Étudier la candidature d'une entreprise sous un angle double, administratif (impôts, Urssaf...) et technico-économique (compétences, références, moyens, niveaux minima de capacité) : analyse du « pouvoir faire ».
13. Analyse des offres	Fournir une analyse complémentaire à celle des techniciens de l'offre d'une entreprise sur la base des critères définis dans le règlement de consultation du DCE. Elle reflète l'analyse du savoir-faire.
14. Négociation professionnalisée	Assurer une « vraie » négociation (et non simple un cadrage d'offre) sur la base d'une préparation structurée (objectifs, arguments, objections, parades, solutions de replis...) et d'un comportement relationnel maîtrisé (état d'esprit gagnant/gagnant, sens de l'écoute...). Une négociation professionnalisée aborde l'ensemble des thématiques d'une offre et ne se concentre pas uniquement sur le prix.
15. Suivi des relations fournisseurs	Fournir un ensemble d'actions (rencontres, bilans, recadrage, partenariat...) permettant d'optimiser la relation avec les fournisseurs et d'assurer la conformité des exécutions par rapport aux cahiers des charges.
16. Établissement du plan de progrès	Assurer la mise en œuvre et le suivi du plan d'amélioration continue des prestations d'un fournisseur pendant la durée d'un marché.
17. Évaluation des fournisseurs	Analyser la qualité des fournisseurs sur une base multicritères autorisant des notations, des prises de décisions et une gestion de panel. Elle est à la base de l'amélioration continue de la performance du fournisseur.
18. Évaluations des projets d'achat	Fournir un bilan de l'achat sous les angles techniques, financiers, juridiques, commerciaux et sociaux destiné à améliorer la performance de la fonction achat au sein de l'établissement. Cette action permet notamment de détecter les origines et causes des dérapages techniques, temporels, financiers et juridiques.
19. Analyse de gains sur achats	Mesurer la dépense réalisée par la mise en œuvre d'une action d'achat particulière comparée à une dépense qui aurait été réalisée sans action d'achat.

d'œuvre. En effet, au-delà des prestations techniques en tant qu'homme de l'art, le maître d'œuvre prend, dans le cadre de ses missions, des orientations et des décisions qui ont un impact économique fort sur une opération, telles que :

- la définition du besoin sous un angle fonctionnel et performantiel ;
- la préoccupation du développement durable ;
- la prise en compte du coût global ;
- l'optimisation en termes d'achat des clauses du dossier de consultation des entreprises (DCE) (démarche contractuelle) ;
- la logique d'allotissement ;
- l'ouverture aux variantes ;
- la définition des critères de sélection des candidatures et des offres des marchés de travaux en cohérence avec des stratégies d'achat ;
- la logique et la professionnalisation de négociation ;
- l'évaluation des projets en termes financiers, calendaires, fonctionnels, juridiques et sociaux ;
- ...

L'importance de l'impact économique de ces décisions motive la recherche d'un savoir-faire « achat » chez les maîtres d'œuvre ou tout du moins la volonté affichée du maître d'ouvrage de prendre en compte celle-ci dans la gestion du projet. En cas de non-maîtrise de cette nouvelle dimension économique du métier par le maître d'œuvre, il est important de choisir un prestataire qui puisse coopérer avec la direction des achats du maître d'ouvrage pour dépasser l'unique vision technique du projet.

Du fait de la prise en compte de la fonction achats dans le domaine des travaux, le maître d'œuvre devient progressivement un « acheteur déporté » du maître d'ouvrage. Un acheteur travaux va donc devoir enrichir son approche d'achat de la maîtrise d'œuvre en recherchant des prestataires qui intègrent progressivement une vision non seulement technique mais également technico-économique et commerciale. Ses axes d'analyse et ses curseurs d'évaluation vont être :

- la formation initiale des candidats (empirique, permanente courte, permanente longue, diplômante) ;
- les expériences des candidats (non citées ; citées : étude de pertinence et de couverture de la fonction achats avec certificats de bonne fin) ;
- les méthodes et outils des candidats (non cités ; cités : étude de pertinence et de couverture de la fonction achats avec certificats de bonne fin).

Cette approche est confortée juridiquement par l'obli-

gation du respect du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse telle qu'exigée par le code des marchés publics dans les marchés de travaux à suivre. Comme le maître d'œuvre est chargé de la mission assistance pour la passation des contrats de travaux (ACT), c'est lui le chef d'orchestre dans ce domaine. Ce n'est pas parce qu'il est une « prolongation » du maître d'ouvrage que le code des marchés publics ne s'impose pas. Cette demande est selon une terminologie juridique « sincère et véritable ». Elle reste bien évidemment complémentaire par rapport aux compétences techniques mais n'en constitue pas moins un axe désormais important d'analyse de capacités en phase de candidatures.

Négociation des marchés de travaux

Une fonction achats performante permet de donner toute l'efficacité d'une négociation professionnelle à ces marchés en abordant de nombreuses thématiques de façon structurée dans un comportement positif. Rappelons que la réglementation des marchés publics permet la négociation des marchés de travaux à hauteur de cinq millions d'euros HT. Or le constat est aujourd'hui le suivant :

- la négociation est parfois considérée comme inutile car n'apportant pas de retour sur investissement. Il est vrai qu'une négociation non professionnelle peut conduire à cet état de fait ;



- très souvent il n'y a pas de négociation ou bien elle se réduit à un échange de courriers demandant la meilleure offre. Nous considérons que cet échange ne peut être considéré comme une négociation ;

- les négociations « physiques » se réduisent souvent à un cadrage d'offre qui se termine par une discussion uniquement financière sans aborder toutes les thématiques possibles (délais, performances, mise en œuvre opérationnelle, garanties...);

- les négociations ne sont, de plus, pas structurées dans le but d'atteindre des objectifs pré-identifiés avec une argumentation préparée dans le cadre de stratégies préétablies ;

- certaines négociations ont pour objectif de mettre à niveau les offres en demandant aux candidats de se placer au niveau de celui qui est en tête après la première analyse d'offre. Cette technique, facilitant certes l'analyse du maître d'œuvre, entraîne une distorsion de la mise en concurrence.

Cette approche restrictive de la négociation se situe de plus souvent dans une autre approche d'analyse des offres parfois un peu expéditive : « Les entreprises respectent mon CCTP [cahier des clauses techniques particulières], donc elles sont toutes de même niveau, donc je prends la moins chère. » Une négociation professionnalisée se caractérise par différentes composantes :

- un état d'esprit positif de coopération ne cédant en rien au marchandage ;

- une connaissance du marché économique permettant de demander des efforts (notamment financiers) raisonnables aux candidats ;

- une connaissance des enjeux de la négociation, situés dans le cadre d'une stratégie d'achat. En d'autres termes, il faut entrer en négociation en connaissant les priorités du dossier d'achat (qualité, finances, sécurité...);

- l'exploitation en réunion d'une méthode de négociation qui demande de préparer des objectifs et des arguments, d'anticiper les objections, de prévoir des

parades et des solutions de repli... en aucun cas une négociation n'est une discussion improvisée. « Connaître le dossier » et « avoir du bagout » ne sont en aucun cas des garanties de bonne négociation ;

- une maîtrise du comportement et une optimisation de son sens de l'écoute.

Nous le constatons tous les jours, cette professionnalisation de la négociation procure d'incontestables bénéfices tant financiers que techniques et commerciaux.

➔ La mise en place d'achats professionnalisés découle d'une nécessaire double prise de conscience :

- par les cellules marchés publics que la sécurité juridique d'un marché public est certes incontournable mais que l'objectif premier d'un contrat d'achat est d'être performant. Le code des marchés publics ne nous oblige-t-il pas à sélectionner les offres les plus avantageuses économiquement ? Les personnels des services marchés publics doivent progressivement redevenir des techniciens du contrat en rapport avec la chose achetée ;

- par les ingénieurs travaux que la technicité BTP n'est pas tout. L'approche économique, fondamentale dans un secteur public qui passe d'une culture d'administration à une culture de gestion, n'est pas antinomique de la qualité des prestations achetées.

Le rôle de l'acheteur, de par ses compétences multiples (économiques, techniques, contractuelles, commerciales), est de garantir l'optimisation du rapport qualité/prix de la chose achetée et la bonne relation avec le fournisseur. Vu l'envergure des enjeux techniques et financiers des opérations de travaux, l'implication de l'acheteur dans le processus d'une conduite d'opération semble désormais incontournable.

Le rôle enfin des directions générales est de mettre en œuvre, y compris dans le domaine des travaux, un cadre opérationnel des achats (missions, organisation, processus, système d'information, compétences) permettant d'atteindre l'efficacité de la dépense publique et de leurs projets de construction. ■