

## Agenda urbain pour l'UE

Partenariat pour des marchés publics innovants  
et responsables

**Construire une stratégie d'achat : utiliser le pouvoir  
d'achat d'une ville pour atteindre des objectifs  
politiques !**

Version : Mai 2020.

Auteurs : Agenda urbain pour le partenariat de l'UE sur les marchés publics responsables et innovants

*Avertissement*

*Le pacte d'Amsterdam déclare que le plan d'action « peut être considéré comme non contraignant ». Par conséquent, les actions présentées dans ce plan d'action ne sont pas obligatoires*



# Sommaire

Sommaire	3
<b>1 Résumé analytique</b>	<b>5</b>
<b>1.1</b> Pourquoi est-il important d'aborder stratégiquement la commande publique ?	5
<b>1.2</b> Que faut-il pour construire cette approche stratégique des marchés publics ?	5
<b>1.3</b> Comment une ville peut-elle concevoir et mener à bien une stratégie de marchés publics réussis ?	5
<b>1.4</b> Conseils sur l'élaboration d'une stratégie d'achats	6
<b>2 Comment utiliser le guide de référence ?</b>	<b>7</b>
<b>3 Préalable</b>	<b>10</b>
<b>3.1</b> Introduction générale	10
<b>3.2</b> Agenda urbain pour l'Union européenne (AUUE)	11
<b>4 Le niveau stratégique des marchés publics : Pourquoi est-il important d'élaborer une stratégie d'achat ?</b>	<b>16</b>
<b>4.1</b> Niveau stratégique des marchés publics	16
<b>4.2</b> L'influence des marchés publics	16
<b>4.3</b> Les défis d'une stratégie d'achat public	19
<b>4.4</b> Liste de tâches au niveau opérationnel : poser les bases	21
<b>5 Le niveau tactique : Que faut-il pour construire une stratégie de marchés publics ?</b>	<b>22</b>
<b>5.1</b> Niveau tactique des marchés publics	22
<b>5.2</b> Affecter la conscience politique et la prise de décisions	22
<b>5.3</b> Décisions préliminaires sur la stratégie d'achat	24
<b>5.4</b> Liste de tâches au niveau tactique : définir la vision stratégique des achats	25
<b>5.5</b> Processus de développement d'une stratégie d'achat : gestion du changement	25
<b>5.6</b> Liste de tâches : le processus	28
<b>5.7</b> Construire la stratégie d'achat elle-même – méthodologie	28
<b>5.8</b> Liste de tâches : méthodologie de construction d'une stratégie d'achat	33
<b>5.9</b> Intégration aux processus de gestion	34
<b>5.10</b> Liste de tâches : intégration au processus de gestion	36
<b>6 Le niveau opérationnel : Quelle est la marche à suivre concrète ?</b>	<b>37</b>
<b>6.1</b> Identification de la maturité	37
<b>6.2</b> Professionnalisation des effectifs	39
<b>6.3</b> Compétences des professionnels des marchés publics	39
<b>6.4</b> Coopération avec les opérateurs économiques / entreprises	40
<b>7 Observations finales</b>	<b>43</b>
1 Les marchés publics sont un puissant outil de dépense de l'argent public	43



2	2	Votre stratégie doit être l'engagement de tous aux niveaux stratégique, tactique et opérationnel.	43
3	3	6 étapes pour construire votre stratégie	43
4	4	Recommandations à la Commission européenne et aux États membres	44
<b>8</b>	<b>Annexe 1</b>	<b>Outil d'auto-évaluation de la maturité des marchés publics</b>	<b>45</b>
	8.1	Vision & leadership	45
	8.2	Organisation	47
	8.3	Personnes	49
	8.4	Mesure des dépenses	51
<b>9</b>	<b>Annexe 2</b>	<b>Descriptions de cas</b>	<b>52</b>
	9.1	Ville de Preston : Nécessité et importance de l'évaluation de la stratégie d'achat	52
	9.2	Ville de Larvik : La stratégie d'achat aide à développer des objectifs d'achat et des processus étape par étape	53
	9.3	Nantes Métropole : La mise en place d'une stratégie d'achats – Des objectifs et critères concrets poussent à regarder les achats sous un nouvel angle	54
	9.4	Métropole européenne de Lille : La centrale d'achat requiert de nouveaux types de coopération entre les municipalités	57
	9.5	Ville de Haarlem : Le soutien des décisionnaires politiques a permis d'établir des objectifs concrets et ambitieux	58
	9.6	Écosse : Scotcap, le premier projet de partenariat pour l'innovation en Écosse	59
	9.7	Ville de Prague : Consultation préalable du marché (CPM)	60
	9.8	Institut finlandais de la santé et du bien-être, ville de Vantaa, ville d'Helsinki, ville de Göteborg, ville d'Helsingborg, ville de Stockholm, ville de Botkyrka, Administration suédoise des transports : Innovations sociales et emploi via les marchés publics	61
	9.9	Ville de Lisbonne : Achats écologiques durables	62
<b>10</b>	<b>Annexe 3</b>	<b>Vue d'ensemble des matériaux de référence, initiatives, projets et mécanismes de financement</b>	<b>63</b>
<b>11</b>	<b>Annexe 4</b>	<b>Rôles liés aux achats</b>	<b>66</b>
	11.1	Agent d'appui aux achats	66
	11.2	Acheteur public/Specialiste des achats	66
	11.3	Gestionnaire de contrats	66
	11.4	Avocat spécialisé dans les achats	67
	11.5	Conseiller (objectifs sociaux, écologiques et durables)	67
	11.6	Manager de département/des achats	67
	11.7	Responsable stratégique des achats	67
	11.8	Responsable du budget	68



# 1 Résumé analytique

## 1.1 Pourquoi est-il important d'aborder stratégiquement la commande publique ?

Les villes européennes (et d'autres autorités publiques) font l'acquisition de biens, travaux et services pour un total de 2 000 milliards d'euros par an. La commande publique exerce un important effet de levier sur l'économie et sur les réponses apportées aux défis sociaux et environnementaux. Les directives européennes identifient cette approche stratégique de la commande publique.

L'efficacité de la dépense publique dépend en grande partie de sa contribution aux objectifs de politique publique.

## 1.2 Que faut-il pour construire cette approche stratégique des marchés publics ?

La stratégie de marchés publics doit être pratique, claire et compréhensible. Elle peut être ambitieuse, mais elle doit être pragmatique et adopter une approche d'amélioration constante. Elle doit être stable sur le moyen terme et permettre d'anticiper les problèmes ou défis à venir.

Construire une stratégie de marchés publics implique de formuler les objectifs à atteindre et de les traduire dans les termes opérationnels et les processus de gestion municipaux. Il est recommandé de travailler de manière conjointe au niveau local avec d'autres autorités partageant des objectifs semblables. Laisser les opérateurs économiques (acteurs du marché) rejoindre cette coopération peut avoir d'importants avantages.

## 1.3 Comment une ville peut-elle concevoir et mener à bien une stratégie de marchés publics réussis ?

Un certain nombre d'étapes doivent être consécutivement franchies et répétées dans le temps, dans le but de les ajuster et de les améliorer.

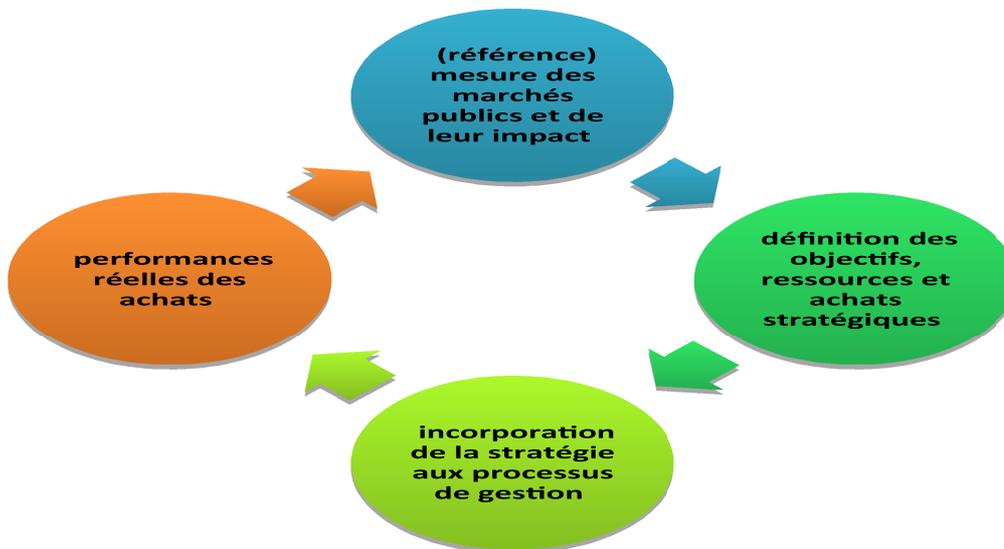
La ville doit identifier clairement et précisément :

- La maturité de la commande publique en réalisant une mesure de référence à l'aide d'un outil d'auto-évaluation
- Ses buts et objectifs à long terme ainsi que les résultats attendus des achats, en lien avec les politiques de la ville, en :
  - Parlant avec et en influençant les politiciens, les décideurs et les professionnels, afin d'écouter leurs envies et leurs besoins et de les convaincre de la nécessité d'une approche solide pour les achats ;
  - Définissant les achats stratégiques de la ville conformément aux politiques publiques, en les classant en fonction des résultats attendus et en prenant en compte le risque fournisseur en explorant le marché ;
  - Comprenant les changements et l'innovation en cours dans les entreprises (en particulier les PME) ;



- Les ressources, acteurs clés, le savoir-faire et les compétences nécessaires pour rendre la stratégie opérationnelle et garantir son application concrète ;
- La façon dont incorporer ces choix aux processus de gestion de la ville ;
- Les performances et l'impact de la dépense publique, par le biais de mesures, menant à l'amélioration et à l'ajustement continu de la stratégie d'achat et de ses processus connexes.

Figure 1 Concevoir et mener à bien une stratégie de commande publique conformément au cercle d'amélioration continue Plan-Do-Check-Act (Cercle de Deming)



#### 1.4 Conseils sur l'élaboration d'une stratégie d'achats

L'objectif de ce guide est de partager avec les villes une méthodologie, des expériences et des outils pratiques et opérationnels pour les aider à construire leur propre stratégie et à gérer le processus d'approvisionnement.



## 2 Comment utiliser le guide de référence ?

Le guide de référence peut être utilisé de plusieurs façons. Il peut être lu d'un bout à l'autre et fournir une liste d'instructions sur l'élaboration, la mise en place et l'application d'une politique stratégique d'achat. Ou il peut être approché via ses différents éléments constitutifs, si le lecteur a besoin d'informations sur des questions spécifiques.

Le guide de référence est divisé en trois parties :

1. Le niveau stratégique : pourquoi est-il important de construire une stratégie d'achat et quelles en sont les implications (Section 4) ;
2. Le niveau tactique : quels sont les processus et la méthodologie utilisés dans la conception de la stratégie d'achat et quelles sont ses composantes (Section 5);
3. Le niveau opérationnel : quelle est la marche à suivre concrète (Section 6).

Ces sections comprennent plusieurs éléments constitutifs qui étoffent la question évoquée.

Un élément constitutif est composé d'une courte introduction, d'un texte explicatif concis et d'une liste de tâches qui résume les étapes à suivre. Par ailleurs, des études de cas pertinentes sont référencées. Certains sujets sont illustrés par une courte vidéo ou un podcast sur l'approche adoptée par d'autres villes sur des questions spécifiques. Ces vidéos et podcasts ont pour but d'inspirer les villes et de leur donner un déclic pour commencer à travailler sur leur stratégie d'achat.

Afin de rendre le guide de référence aussi concret que possible, les longues digressions ont été évitées. Les textes explicatifs comportent en revanche d'autres sources d'information et suggestions de lecture.

Consultez ce tableau pour déterminer quelle partie vous intéresse.



Tableau 1 Sections pertinentes du document pour les politiciens, managers, agents d'approvisionnement et acheteurs

N° de la section	Titre de la section	Politiciens	Direction	Agents d'approvisionnement	Acheteurs
1	Résumé analytique				
2	Comment utiliser le guide de référence				
3	Préalable				
3.1	Introduction générale				
3.2	Agenda urbain pour l'UE				
4	Le niveau stratégique : Pourquoi est-il important de construire une stratégie d'achat et quelles en sont les implications ? (Section 4) ;				
4.2	L'influence des marchés publics				
4.3	Les défis d'une stratégie d'achat public				
5	Le niveau tactique : quel est le processus à suivre et quelles sont les composantes de l'élaboration d'une stratégie d'achat ?				
5.2	Affecter la conscience politique et la prise de décisions				
5.3	Décisions préliminaires				
5.5	Le processus d'élaboration				
5.7	Construire une approche globale/générale de la commande publique				
5.9	Intégrer l'approvisionnement aux processus de gestion				
6	Le niveau opérationnel : Quelle est la marche à suivre concrète ?				
6.1	Identifier la maturité				
6.2	Problèmes au niveau du management				
6.3	Compétences des professionnels des marchés publics				
6.4	Coopération avec les opérateurs économiques / entreprises				
	Annexes				



N° de la section	Titre de la section	Politiciens	Direction	Agents d'approvisionnement	Acheteurs
8	Outil d'auto-évaluation de la maturité des marchés publics				
9	Descriptions de cas				
10	Vue d'ensemble des matériaux de référence, initiatives, projets et mécanismes de financement				
11	Application pratique de l'élaboration d'une stratégie d'achat dans la ville de Nantes				
12	Rôles liés aux achats				
	Vidéos et podcasts				



## 3 Préalable

### 3.1 Introduction générale

La crise financière de 2008 nous a donné des leçons sur les rouages de notre économie, notre modèle social et notre impact environnemental. Des fonds publics ont été utilisés pour renflouer le système financier et favoriser la reprise économique. S'en est ensuivie une hausse de la dette publique, la crise sociale qui en a découlé, une hausse des inégalités, la montée du populisme et une remise en cause de la crédibilité des politiques. Par conséquent, des lignes directrices ont été adoptées, axées sur des intérêts communs : les 17 Objectifs de développement durable des Nations Unies en 2012 et l'Accord de Paris sur le climat en 2015.

Atteindre ces objectifs nécessite l'implication de tous : « Penser globalement, agir localement » est un principe directeur. Avec leur pouvoir financier (2 000 milliards d'euros pour l'Europe) et leur effet de levier massif, les marchés publics sont un outil essentiel. Les directives européennes ont clairement identifié cette approche stratégique. Les marchés publics doivent être stratégiques, cohérents avec les orientations de politique publique et leur efficacité dépend de la mesure de leur contribution réelle à la réalisation des objectifs de politique publique.

Les villes européennes contribuent depuis des années aux politiques ayant trait aux marchés publics. L'Agenda urbain pour le partenariat de l'UE sur les marchés publics responsables et innovants a identifié cette opportunité et doit renforcer son approche stratégique. L'objectif de ce guide est de partager une méthodologie, des expériences et des outils pratiques et opérationnels pour permettre à chaque acheteur d'entrer en action.

La crise financière de 2008 nous a donné des leçons sur les rouages de notre économie, ainsi que sur notre modèle social et notre impact environnemental. En regard des conséquences sur l'activité économique, des dégâts humains et sociaux et des urgences environnementales, ces questions sont légitimes, indispensables et ne peuvent pas rester sans réponses. Née aux États-Unis, cette crise principalement financière était liée aux pratiques de certaines banques et à la mondialisation, qui a abouti à la propagation de ses effets les plus dévastateurs sur l'ensemble de l'économie mondiale. La crise de responsabilité (personne n'a été accusé ou jugé) a vu des sommes considérables d'argent public utilisées pour sauver le système financier et favoriser la reprise économique au prix d'une hausse inquiétante de la dette publique. Les répercussions sont particulièrement sérieuses en ce qui concerne la crise sociale qui en a découlé, la hausse des inégalités et la montée du populisme, ainsi que la remise en question de la crédibilité des politiques.

Toutefois, durant la même période, il convient de souligner deux actions qui ont rendu possible l'adoption de lignes directrices recentrées sur des intérêts communs : l'Accord de Paris sur le climat et l'adoption par l'ONU des Objectifs de développement durable. Le premier a été adopté le 12 décembre 2015 par 195 des 197 délégations de l'ONU et vise à organiser la lutte contre le réchauffement climatique en le limitant à 2°C, à mettre fin aux investissements dans les carburants fossiles et à atteindre la neutralité carbone. Le deuxième texte de la Conférence de Rio de 2012



adopte 17 Objectifs de développement durable (ODD) pour répondre à des défis écologiques, économiques et politiques urgents. Croissance inclusive, travail décent, éducation de qualité, réduction des inégalités, élimination de la faim et lutte contre le réchauffement climatique. Un agenda et une vision nécessitant l'implication de tous, ainsi qu'un multilatéralisme efficace et responsable. L'Europe dispose de nombreux atouts vis-à-vis de ces questions.

Atteindre ces objectifs nécessite l'implication de toutes les parties (citoyens, opérateurs économiques (entreprises) et autorités publiques) aux échelons international et local. « Penser global, agir local » (René Dubos - Sommet de la terre de 1972, Stockholm) est un principe directeur valide. De nombreuses politiques publiques ont été activées ou renforcées pour répondre à ces défis aux échelons européen, national et local. Avec leur pouvoir financier (2 000 milliards d'euros pour l'Europe) et leur effet de levier massif sur les opérateurs économiques (acteurs du marché), les marchés publics sont un outil essentiel pour l'action publique.

Les dernières directives européennes dans ce domaine (voir en particulier la Directive 2014/24/EU du 26 février 2014) ont clairement identifié cette approche stratégique : « permettre aux acheteurs de mieux utiliser l'instrument des marchés publics au service d'objectifs sociétaux communs » (considération 2). La commande publique n'est pas un acte neutre purement économique : elle doit être stratégique, cohérente avec les orientations de politique publique et son efficacité dépend de la mesure de sa contribution réelle à la réalisation des objectifs de politique publique.

La réussite et l'efficacité des actions nécessaires dépendent de leur crédibilité ; le temps n'est donc plus à l'hésitation ou aux demi-mesures. Nous devons tracer un chemin commun et le suivre de façon responsable, consciente, soutenue et déterminée.

### 3.2 Agenda urbain pour l'Union européenne (AUUE)

Les villes européennes s'inscrivent naturellement dans ce mouvement et contribuent depuis des années à la mise en place d'actions et de politiques publiques ayant trait à la commande publique.

Le « Pacte d'Amsterdam » de mai 2016 a établi l'Agenda urbain de l'UE : une nouvelle méthode de travail sur le thème des partenariats visant à optimiser l'utilisation du potentiel de croissance des villes et à adresser les défis sociaux. Son objectif pour ce faire est d'améliorer la coopération entre les villes, les régions, les États membres, la Commission européenne et les parties prenantes. Douze partenariats thématiques ont été établis en suivant les 12 thèmes prioritaires de l'Agenda urbain. Récemment, deux nouveaux partenariats ont été établis en janvier 2019 (Culture/ Patrimoine culturel et sécurité dans les espaces publics).

L'Agenda urbain de l'UE se concentre plus particulièrement sur trois piliers de la définition et de la mise en œuvre des politiques de l'UE :

- Meilleure régulation ;
- Meilleurs financements ;
- Meilleure connaissance.



Figure 2 Les 14 thèmes prioritaires de l'Agenda urbain de l'Union européenne



### Partenariat pour une commande publique innovante et responsable

Le Partenariat pour une commande publique innovante et responsable est l'un des 12 partenariats originaux définis par le Pacte d'Amsterdam, et a été formellement établi en mai 2017.

L'objectif de ce partenariat est de promouvoir le développement et la mise en place de stratégies d'achat en tant qu'outils de gouvernance intégrés. En utilisant la commande publique et l'appel à l'innovation comme outils stratégiques de gestion, les villes peuvent significativement améliorer l'impact positif de leurs objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

L'objectif du Partenariat concerne les perspectives à moyen et long terme des marchés publics. Le partenariat a établi trois sujets devant être abordés à cet égard :

1. Élaborer une stratégie d'achat et gérer les achats stratégiques ;
2. Renforcer les liens avec les opérateurs économiques ; exploiter le potentiel du marché et le rapprocher des acheteurs ;
3. Fournir des conseils sur les outils juridiques et développer les compétences en matière d'achats innovants, durables et circulaires.

Le travail réalisé au sein du partenariat a permis d'identifier l'opportunité et la nécessité de renforcer l'approche stratégique de la commande publique. Afin de définir clairement ses priorités et d'éviter tout double emploi, le partenariat a entrepris une cartographie des initiatives et projets existants, ainsi qu'une vue d'ensemble de la législation existante, des instruments de financement, des groupes et réseaux de travail. L'annexe de la Section 10 en donne un aperçu.

L'objectif de ce guide, dans l'idée de contribuer au premier sujet du partenariat, est de partager une méthodologie, des expériences et des outils pratiques et opérationnels, afin que toutes les parties, politiciens, managers, agents d'approvisionnement ou acheteurs, puissent agir pour construire une stratégie d'achat.

## 4 Le niveau stratégique des marchés publics : Pourquoi est-il important d'élaborer une stratégie d'achat ?

### 4.1 Niveau stratégique des marchés publics

Le niveau stratégique des marchés publics a trait à la définition des principes directeurs et aux principales décisions relatives au déploiement de la dépense publique, en fonction des objectifs politiques et de la stratégie globale d'une ville. En d'autres termes, il implique de définir les cadres de travail et les objectifs des achats en fonction des politiques d'une ville vis-à-vis des défis économiques, des besoins sociaux et des préoccupations écologiques. La formulation d'objectifs d'achat reposant sur des politiques définies garantit que les achats contribuent à l'agenda politique de la ville.

Dans cette section, nous explorerons l'influence des marchés publics, mais également les défis qu'ils présentent.

### 4.2 L'influence des marchés publics

Les marchés publics sont devenus un outil de développement, pour soutenir les politiques publiques à l'échelon local. Pour structurer les marchés publics, il faut une stratégie claire : elle doit être bien définie, compréhensible et publique, cohérente et ambitieuse ou progressive.

Idéalement, les marchés publics découlent d'une stratégie conçue localement et liée à leur environnement institutionnel, économique et régional. Cette vision stratégique comporte deux facettes : l'obtention du soutien des acheteurs internes envers les priorités stratégiques d'une ville, et les conséquences externes : comment une autorité locale peut-elle persuader les entreprises d'intégrer plus efficacement certaines politiques publiques ?

Des obstacles et une résistance se présenteront. Néanmoins, une vision stratégique permet de comprendre les moteurs de changement et peut faire du changement une force. En présence d'une stratégie, les entreprises peuvent s'en saisir et l'utiliser pour orienter leur développement. Les marchés publics adaptés aux politiques publiques des autorités locales, aux attentes de la région et à la situation économique, aux problèmes sociaux et environnementaux génèrent le changement et connaissent la réussite.

#### 4.2.1 La dimension politique des marchés publics

Les marchés publics ne sont plus un exercice purement économique et administratif, entrepris pour répondre à des exigences techniques ou matérielles sans tenir compte du contexte social, environnemental ou communautaire. Ils englobent désormais l'action publique et sa dimension éminemment politique, ce qui leur donne une signification supplémentaire et un nouvel intérêt pour les acheteurs et apporte de la complexité.

Préambule de la directive de 2014 sur les marchés publics :

{|>« Les marchés publics jouent un rôle essentiel dans la stratégie Europe 2020, exposée dans la communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée « Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » (ci-après dénommée « Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive »), dans la mesure où ils constituent l'un des instruments fondés sur le marché à utiliser pour parvenir à une croissance intelligente, durable et inclusive, tout en garantissant l'utilisation optimale des fonds publics. »

L'urgence climatique a mis les questions environnementales au premier plan, notamment la consommation énergétique et les émissions de polluants et de gaz à effet de serre. Les problèmes de santé sont étroitement liés à ces questions, ce qui met en évidence les conséquences des polluants et pesticides sur le corps humain. Les achats biologiques étaient autrefois motivés par des motifs environnementaux, mais les bienfaits pour la santé des produits biologiques sont désormais mis en avant. Les sommes impliquées dans les marchés publics influencent depuis longtemps l'activité économique des régions. Désormais, les procédures de marchés publics favorisent l'innovation et le développement des TPE et des PME, et soutiennent les entreprises qui contribuent à la réalisation d'objectifs de développement durable.

#### *4.2.2 Les nouveaux défis des marchés publics*

Il est aujourd'hui fréquent que les citoyens et ONG (organisations non gouvernementales) demandent des comptes aux autorités locales au sujet de leurs achats et de la prise en compte de facteurs sociaux, environnementaux et économiques. Cela s'observe au niveau des produits alimentaires et de l'utilisation de récipients en plastique dans la restauration collective, de l'utilisation de papier recyclé, des politiques de restriction des impressions au strict nécessaire, de l'électricité renouvelable, de la part des dépenses consacrée aux TPE (très petites entreprises) et PME (petites et moyennes entreprises) locales, ou des sommes dépensées dans des achats innovants. Il n'y a pas de pénurie ; de nouvelles idées émergent en permanence.

Les marchés publics ne seront un moteur économique bénéfique que s'ils sont sous-tendus par de telles exigences. Celles-ci représentent un complément utile au corpus réglementaire, qui a connu un effet boule de neige dans différents secteurs. Ce phénomène est essentiel pour clarifier certains thèmes et favoriser l'innovation, ainsi que pour donner le temps aux parties prenantes d'évoluer.

Les marchés publics sont devenus non seulement un enjeu clé mais aussi un outil de développement des politiques publiques d'une région. Ces dernières sont particulièrement variées : elles englobent la mobilité et le transport, les questions sociales et d'emploi, le développement économique et l'innovation, les déchets et l'économie circulaire, l'éducation et la culture. Autant de domaines où les stratégies de chaque autorité locale rencontrent les objectifs et défis du développement durable. Alors, que faut-il faire ? Faut-il faire des choix ? Comment choisir une option plutôt qu'une autre ? Il n'est pas facile pour un acheteur d'y voir clair, de tracer un chemin et de s'y tenir lorsque des défis ou des problèmes se présentent, par exemple lorsque la capacité du marché ne permet pas de répondre aux besoins. La seule façon de structurer les marchés publics, de leur donner un sens et d'adapter les ressources humaines et financières aux objectifs sélectionnés est d'adopter une stratégie claire : elle doit être bien définie et publique, cohérente et ambitieuse ou progressive.

#### *4.2.3 Une stratégie de marchés publics connectée à l'écosystème local*

Idéalement, les marchés publics découlent d'une stratégie conçue localement et liée à leur environnement institutionnel, économique et régional. Sans une telle vision, ils perdraient indubitablement une partie de leur raison d'être, de leur efficacité et de leur pertinence. Ils risqueraient de se contredire et pourraient même s'avérer contre-productifs ou décourageants.

Cette vision stratégique des marchés publics présente deux facettes. La première concerne l'acheteur en tant que partie prenante responsable. En vertu de cette stratégie, les acheteurs définissent leurs actions, leur contenu et leurs objectifs, ainsi que la façon dont ils impliqueront leurs acheteurs internes et engrangeront leur soutien envers leurs priorités stratégiques. Ce volet interne de la stratégie implique une conséquence externe : quelles pratiques de d'entreprise doivent être encouragées et favorisées ? Comment une autorité locale peut-elle persuader les entreprises de prendre en compte plus efficacement certaines politiques publiques sur l'emploi ou l'énergie, par exemple, tout en se conformant aux restrictions stipulées par la directive, sans parler des politiques de RSE générales des entreprises ?

#### *4.2.4 La double influence des marchés publics*

Cette approche stratégique des marchés publics révèle leur double influence sur les pratiques internes des acheteurs et sur les pratiques des entreprises et leurs modèles économiques, environnementaux et sociaux. L'aspect financier (2 000 milliards d'euros) et les différents outils développés par les directives leur donne un immense potentiel pour soutenir les politiques publiques et fournir un outil pouvant être très efficace.

Il y aura naturellement des inhibitions, des obstacles et une résistance : tout cela fait partie de la gestion du changement. Mais encore une fois, la vision stratégique permet de se projeter, de comprendre les moteurs de changement et d'anticiper pour mieux s'adapter. Le changement devient alors une force, un avantage concurrentiel, une occasion de marquer des points dans la pondération des critères. Toutefois, la stratégie doit être claire, compréhensible et publique afin que les entreprises puissent la maîtriser et l'utiliser pour orienter leur développement.

Une stratégie d'achat définie de façon claire et concrète, facilement compréhensible pour les entreprises est donc une nécessité absolue. Mais que doit-elle chercher à accomplir ? Doit-elle être exemplaire et excellente ? Ou suffit-il qu'elle aille dans la bonne direction ? Comment doit-elle traduire la responsabilité et l'exemplarité de l'acheteur ? Bien entendu, l'excellence est un atout en termes de communication ; elle satisfait les parties prenantes et trace le chemin à suivre. Mais une telle ambition n'est pas toujours réalisable. Elle implique souvent une planification considérable et, en fonction des sujets abordés et de leur degré d'innovation, peut exiger des ressources financières exponentielles. Adopter une approche progressive d'amélioration continue cohérente avec l'état du marché des fournisseurs a en revanche l'avantage d'être prudent et pragmatique, et permet d'éviter certains écueils, échecs et déceptions. Cependant, manquer d'ambition et de détermination expose l'autorité locale à la critique. Cela pourrait ternir son image et réduire l'efficacité des politiques publiques en les privant du potentiel des marchés publics.

Il n'y a pas de stratégie parfaite, complète et indiscutable. Toute stratégie comporte son lot de choix, de renoncements et d'insuffisances. Mais elle peut également être porteuse de changement, de succès et de dynamisme parmi les acteurs économiques de la région. Néanmoins, rien ne peut être entrepris sans stratégie.

Les marchés publics sont un outil puissant pour mettre en place une stratégie adaptée aux politiques de l'autorité locale, aux attentes de la région et aux questions économiques, environnementales et sociales actuelles.

### 4.3 Les défis d'une stratégie d'achat public

Les marchés publics et les acheteurs publics font partie des marchés locaux et internationaux. Il est donc important de comprendre et d'utiliser le même type de méthodes et d'outils que les opérateurs de marché. Les marchés publics ont un rôle en tant qu'outil de gouvernance publique qui oblige une ville à délivrer les objectifs stratégiques qu'elle doit mettre en œuvre, tout en utilisant les processus de marchés publics. Les principes des politiques sociales et environnementales doivent être pris en compte en tant que principes directeurs dans tous les marchés publics. Les marchés publics se trouvent à l'intersection de la sphère publique et de la sphère privée, ce qui les place idéalement pour envoyer des signaux et influencer la sphère privée et les opérateurs de marché. Opérer et agir professionnellement en tant qu'acheteurs publics requiert une planification à long terme et une gestion opérationnelle. Sans stratégie d'achat ou sans lien direct avec la stratégie globale de l'organisation, les résultats et l'efficacité des objectifs stratégiques ne sont pas garantis. Il est également recommandé de trouver d'autres acheteurs publics locaux partageant les mêmes valeurs et de créer des objectifs et des plans d'action régionaux. Il existe déjà de bons exemples de construction du pouvoir d'achat public en créant un réseau de villes européennes aux valeurs partagées. Enfin, la mesure de l'impact des dépenses est un indicateur crucial du succès ou de l'échec de la stratégie d'achat définie.

Selon sa communication N. 572-17 octobre 2017 la Commission européenne attend des acheteurs publics qu'ils « fassent des marchés publics un outil efficace au service de l'Europe », adressant un mandat d'action clair aux acheteurs publics. Pour les autorités publiques, les achats sont un outil puissant pour dépenser l'argent public de façon efficace, durable et stratégique, en particulier lorsque les budgets nationaux sont sous contrainte. Les Européens attendent un juste retour sur leurs impôts sous la forme de services publics de qualité. Pour garantir des services publics de qualité, il est nécessaire d'approcher stratégiquement l'approvisionnement. Cela est fortement lié à un processus de marchés publics moderne et efficace. Les achats sont également importants pour les entreprises européennes, qui bénéficient du marché unique lorsqu'elles soumettent des offres pour des marchés publics. Les marchés publics font également partie de la panoplie d'instruments politiques stratégiques de chaque État membre. La stratégie de marché unique de 2015 a plaidé en faveur de systèmes de marchés publics plus transparents, efficaces et fiables. Cela nécessite la transition d'une approche purement administrative des marchés publics à une approche guidée par la stratégie et les besoins, en conformité avec les règles. La nouvelle génération de directives sur les marchés publics, adoptée en 2014, fournit un cadre de travail plus souple. Elles simplifient les procédures de marché public et les rendent plus accessibles aux PME. L'objectif global est de faire un meilleur usage de l'argent public, de garantir de meilleurs résultats aux politiques publiques tout en améliorant l'efficacité de la dépense publique.

#### Quelles sont les difficultés ?

En tant qu'entités acheteuses, les villes n'exploitent actuellement pas à leur pleine mesure les capacités des marchés publics en tant qu'outils stratégiques de soutien des objectifs de politique sociale et d'innovation. Il est donc temps de se concentrer sur une application intelligente des nouvelles règles en vigueur. La Commission européenne a identifié des domaines spécifiques où il

est possible de changer la façon dont l'argent public est dépensé, contribuant ainsi de façon tangible à la croissance et à l'emploi.

Le potentiel de l'approvisionnement stratégique n'est pas suffisamment exploité. Les données à l'échelle de l'Europe montrent que 55 % des procédures de passation de marchés utilisent toujours le prix le plus bas comme seul critère d'attribution. Les directives sur les marchés publics laissent les acheteurs entièrement libres d'effectuer des achats en fonction de critères de rentabilité économique et de qualité. De même, la transformation numérique des marchés publics prend du temps. Les pouvoirs adjudicateurs achètent rarement ensemble ; seules 11 % des procédures sont coopératives, selon les données à l'échelle de l'Europe. On prétend que les procédures de marchés publics sont trop complexes et souffrent d'une charge administrative trop lourde, même après la réforme et la simplification majeures des règles de l'UE entreprises en 2014 et évoquées plus haut.

#### **Comment relever ces défis**

Afin de relever ces défis, les villes en tant qu'acheteurs publics pourraient coopérer davantage et regrouper leurs marchés publics, promouvoir les achats stratégiques et numériques et professionnaliser leurs acheteurs publics. Les entreprises, l'industrie et les associations professionnelles pourraient par exemple encourager une participation accrue aux marchés publics, y compris au-delà de leurs frontières nationales, en concevant des modèles d'évaluation destinés à comparer différentes solutions sur des bases objectives. Les consultations de marché préalables sont une phase importante pour améliorer le savoir-faire en termes d'achat et doivent également impliquer les PME.

Une attention croissante est portée à une approche participative du budget à travers de nombreuses villes et communautés, ce qui pourrait permettre d'accroître l'attention envers les critères stratégiques promus par les groupes locaux. Les journalistes et le public doivent utiliser les données disponibles pour exercer un contrôle public des marchés publics et demander des comptes aux acheteurs publics. Les scientifiques et universitaires ont également un rôle important, via le développement de modèles d'analyse et de données.

Afin de limiter les difficultés que rencontrent les villes en tant qu'unités d'achat :

1. Intégrez les objectifs stratégiques globaux à votre stratégie d'achat ;
2. Assurez-vous que les acheteurs publics disposent des compétences et qualifications nécessaires ;
3. Communiquez ouvertement vos objectifs futurs en termes d'achat et publiez vos appels d'offres sur une plateforme ouverte ;
4. Rendez vos données relatives aux achats disponibles conformément aux normes locales ou nationales ;
5. Encouragez la transformation numérique de tout le processus d'achat, des appels d'offres à la facturation en ligne ;
6. Coopérez pour acheter ensemble et collaborez avec les marchés.

#### **Comment s'adresser aux marchés et combiner son pouvoir d'achat ?**

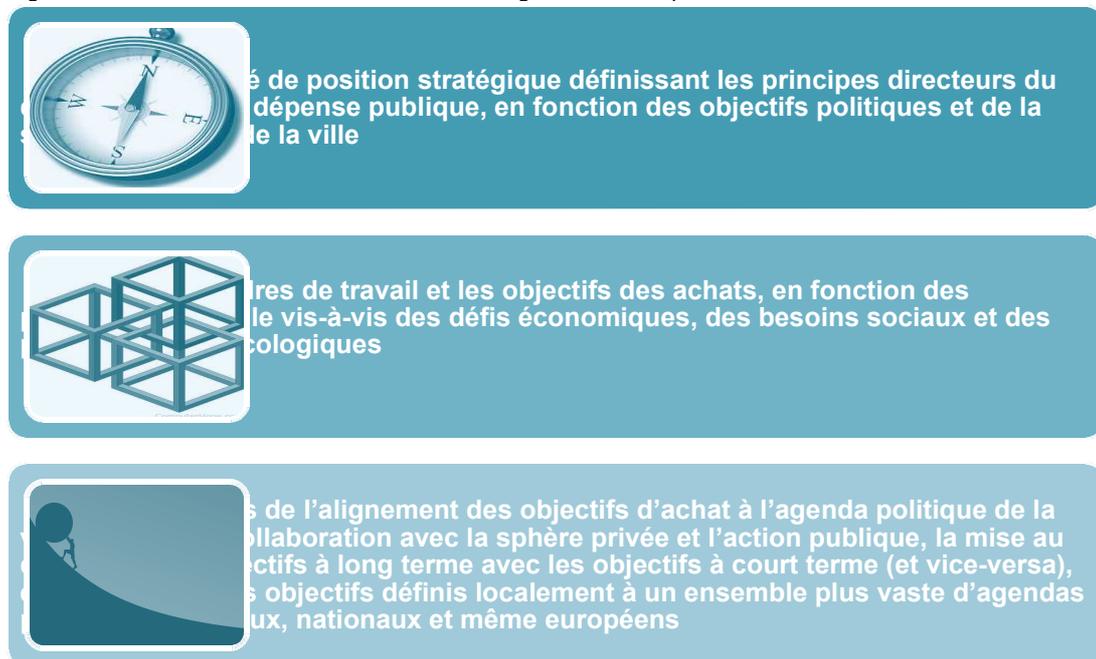
L'initiative Big Buyers de la Commission européenne promeut par exemple la collaboration entre de grands acheteurs publics de différentes parties de l'Europe pour mettre en place des marchés publics stratégiques. Il existe plusieurs actions nationales et locales regroupant les acheteurs

publics sous des objectifs stratégiques communs. Les marchés publics peuvent être un outil clé pour favoriser le développement de biens et services innovants sur le marché européen. En travaillant ensemble et en mettant leurs ressources en commun, les villes, les centrales d'achat et autres acheteurs publics majeurs peuvent optimiser leur pouvoir de marché et leur impact. Cette initiative offre une opportunité convaincante de collaborer avec d'autres autorités publiques à travers l'Europe et de façonner de nouvelles solutions innovantes pour vos besoins en matière d'achats.

#### 4.4 Liste de tâches au niveau opérationnel : poser les bases

Poser les bases de la conception d'une politique stratégique de marchés publics requiert a minima les mesures suivantes, qui doivent idéalement être réunies dans un exposé de position stratégique :

Figure 3 Poser les bases de l'élaboration d'une stratégie de marchés publics



## 5 Le niveau tactique : Que faut-il pour construire une stratégie de marchés publics ?

### 5.1 Niveau tactique des marchés publics

Le niveau tactique des marchés publics porte sur les étapes nécessaires à l'élaboration d'une stratégie. Ces étapes peuvent aller de l'impact sur la conscience politique et la prise de décisions et de la spécification des choix stratégiques et des priorités à l'intégration de la stratégie aux processus de gestion et à la mise en place d'un système d'évaluation. En résumé, le niveau tactique a trait au processus et à la méthodologie de l'élaboration de la stratégie d'achat et à l'identification des composantes que la stratégie doit inclure.

### 5.2 Affecter la conscience politique et la prise de décisions

La stratégie de marchés publics est par définition un acte politique. Elle permet de s'interroger sur les achats de l'autorité locale et leur contribution à ses objectifs stratégiques et à ses politiques publiques dans un souci de cohérence. La stratégie formalisée reflète les thèmes, objectifs et actions spécifiques de la ville et doit donc être conçue sur mesure. La nomination d'un délégué politique aux achats et la mise en place d'un comité d'achats au niveau politique simplifie la coordination et la dissémination de la stratégie. La coopération locale et la solidité de l'organisation interne sont d'importants facteurs de renforcement des performances actuelles de la vision des achats.

#### 5.2.1 Une vision stratégique sur mesure

Cette vision stratégique est reflétée dans la hiérarchisation des thèmes, cibles et actions Face au champ des possibles en termes de sujets et d'actions, et aux disparités en termes de maturité au sein des autorités locales elles-mêmes, mais aussi au sein des secteurs et opérateurs économiques, il est irréaliste d'avoir une stratégie standard, homogène et harmonisée à ce stade. Une stratégie d'achat constitue un outil de dialogue local avec les opérateurs économiques.

#### 5.2.2 Délégué/délégation politique pour les achats

Identifier un délégué ou une délégation politique spécifique aux achats est souvent un facteur favorisant la dissémination de la stratégie et sa prise en compte par d'autres représentants élus ou secteurs. (Ce représentant élu peut également être nommé par le président d'une « Commission de candidature », ce qui renforce la légitimité et la capacité à influencer l'attribution de contrats conformément à la stratégie de l'autorité locale.)

#### 5.2.3 Stratégie formalisée

La formalisation de cette stratégie dans un document clair soumis à l'approbation de l'organe décisionnaire de l'autorité locale est essentielle. Les vertus d'un tel document fondateur, qui légitimise les actions qui en résultent, sont multiples. En plus de sa fonction primaire de définition de la stratégie, il s'agit du cadre d'action et de la feuille de route de l'administration. Il légitimise l'action du département des achats pour soutenir, guider et influencer les futurs processus d'achat. Par ailleurs, il s'agit d'une source d'information cruciale pour les entreprises. Cet aspect est

fondamental et un tel document doit être facilement compréhensible quant à ses implications pour les entreprises. Il sera donc utile de préciser pour chaque cible identifiée les catégories d'achats concernées et les méthodes de conversion dans les contrats (conditions de performances, critères d'attribution, variantes, etc.). Enfin, des objectifs situés dans le temps peuvent être pertinents.

#### *5.2.4 Harmonisation régionale des stratégies d'achat*

Il convient d'insister sur le fait qu'il n'est pas toujours facile pour un acteur de marché d'identifier la stratégie d'achat d'une autorité locale, a fortiori lorsque ladite stratégie doit être prise en compte pour différents acheteurs à qui l'acteur répond. Il est donc question pour les acheteurs travaillant dans le même domaine d'essayer d'harmoniser leur stratégie et d'encourager l'utilisation d'outils identiques (clauses, conditions de performances, etc.) afin d'encourager la réponse des entreprises et de faciliter leur accès aux marchés publics.

#### *5.2.5 Comité d'achats*

La mise en place d'un comité d'achats au niveau politique simplifie la coordination et la dissémination de la stratégie. Composé de représentants élus en charge des principales politiques publiques ou des principaux achats (en fonction de l'organisation ou des délégations au sein de l'autorité locale), il permet de prendre des décisions sur les actions à entreprendre, les catégories d'achats à impliquer et les méthodes de prise en compte d'un objectif visé. De la même manière, cet organisme demandera les évaluations nécessaires impliquant les différents départements internes dans la production des données nécessaires à cette évaluation.

Le comité permettra également d'ajuster le plan d'action tel que mis en place, pour prendre note des améliorations, travailler sur les obstacles rencontrés et recentrer les actions si nécessaire. Il sera également le contact privilégié pour les réseaux économiques et le dialogue avec les opérateurs économiques.

#### *5.2.6 Coopération locale*

Dans un contexte de pénurie, il est essentiel pour les performances de la vision stratégique des achats qu'il y ait suffisamment de ressources disponibles. À cet égard, il est également important de souligner le rôle et la contribution des réseaux locaux de coopération qui soutiennent les acheteurs dans leur approche stratégique, développent des outils et aident à la mise en place de cette stratégie. L'aide de telles entités est précieuse lorsque les questions sont nombreuses, complexes et parfois contradictoires. Leur rôle va par ailleurs au-delà du partage de pratiques et de la mise en commun d'expériences. Les réseaux de coopération peuvent également s'avérer utiles pour promouvoir des pratiques standardisées, éprouvées, évaluées et efficaces. *Voir aussi le document sur les centres de coopération locale sur <https://ec.europa.eu/futurium/en/public-procurement>.*

#### *5.2.7 Organisation interne*

Grâce à ces outils structurants (une stratégie formalisée, un représentant élu ou nommé, un comité d'achats transversal, etc.), le département des achats interne bénéficie d'un cadre d'action. Toutefois, la nature de l'organisation interne de l'autorité locale affecte lourdement sa capacité d'action. En effet, il appartient ensuite à l'autorité locale, compte tenu de son organisation centralisée ou décentralisée, de construire la coopération avec ses utilisateurs internes pour disséminer et appliquer cette stratégie de façon opérationnelle.

Soutenir le changement permet différentes options de positionnement, allant du processus de prise de décisions au cours duquel le département des achats peut décider des actions à un processus contributif, où le département des achats propose, recommande, négocie et soumet ses décisions afin de trouver l'équilibre entre sa stratégie d'achat et d'autres objectifs tout aussi stratégiques. Dans tous les cas, mais plus particulièrement dans ce dernier, la mise en place de la stratégie de marchés publics par la direction générale est un facteur clé de réussite. Elle garantit un équilibre entre des objectifs contradictoires, permettant ainsi de refléter le véritable désir de changement de l'autorité locale.

### 5.3 Décisions préliminaires sur la stratégie d'achat

Les décisions tactiques précèdent l'élaboration concrète de la stratégie. Ces décisions préliminaires intègrent des questions telles que la définition précise des attentes, buts et objectifs de la stratégie, la hiérarchisation des cibles et actions et la formulation d'une vision durable à moyen terme.

#### 5.3.1 Définir la stratégie : ses attentes, buts et objectifs

Pour commencer, nous devons définir ce que nous entendons par stratégie d'achat. Pour être bref, celle-ci comprend les objectifs à atteindre via l'action d'achat et leur traduction en termes opérationnels pour le bénéfice des acheteurs internes et des entreprises. Cette approche permet d'identifier les résultats attendus des achats et montre en quoi ils sont liés aux différentes politiques publiques mises en place par l'acheteur public dans d'autres domaines.

Cette approche doit non seulement permettre d'identifier les résultats attendus des achats, mais aussi et surtout montrer en quoi ils sont liés aux différentes politiques publiques mises en place par l'acheteur public dans d'autres domaines.

Il est important que la stratégie de marchés publics définisse l'exemplarité souhaitée et les résultats attendus, car cela détermine les efforts et la quantité de ressources consacrées à l'initiative, et donc la hiérarchie des actions à mettre en place, pour les parties prenantes internes comme externes.

Par conséquent, toute stratégie d'achat doit être claire et précise quant à ses attentes, ses buts et ses objectifs.

#### 5.3.2 Hiérarchisation des thèmes, cibles et actions

La hiérarchisation des thèmes, cibles et actions est nécessaire. Un objectif sans ressources est une coquille vide, un vœu pieux. Une surabondance de priorités avec des ressources limitées peut aboutir à une trop grande dispersion des ressources et donc à moins d'efficacité. D'un autre côté, une stratégie trop restrictive ou sans ambition empêche l'acheteur d'exploiter tout le potentiel des marchés publics en tant que vecteurs de changement.

#### 5.3.3 Objectifs mesurables

Doit-elle être mesurable ? Oui, en partie. Mais la question des mesures implique une connaissance préalable détaillée de l'achat. Définir un objectif de 100 % de bois de construction issu de bois brut éco-certifié, par exemple, implique que l'acheteur connaisse les quantités initialement achetées et puisse suivre toutes les commandes passées. Toutefois, il faut abattre

une quantité de travail importante pour que les départements arrivent à un tel niveau de connaissance et de contrôle. Par conséquent, et en particulier la première fois qu'une stratégie est élaborée, l'acheteur doit atteindre un compromis entre la précision de son objectif et sa capacité à le mesurer.

#### *5.3.4 Stratégie concrète et réalisable*

La stratégie d'achat doit être compréhensible en interne comme pour les opérateurs économiques. La formulation des objectifs mais aussi les outils utilisés par l'acheteur pour les atteindre doivent être parfaitement clairs et inclure les conditions de performance, les caractéristiques techniques, les critères d'attribution, etc. Ces facteurs permettent aux parties prenantes de déterminer quelles actions doivent être entreprises et d'effectuer les préparatifs nécessaires.

La stratégie doit être applicable, en d'autres termes, praticable et faisable. Si la stratégie repose sur des affirmations creuses, sa crédibilité et son influence en pâtiront, que ce soit en interne ou vis-à-vis des opérateurs économiques. Si la faisabilité d'une stratégie a au contraire été débattue avec d'autres parties, elle obtiendra davantage de soutien et sera plus efficace.

#### *5.3.5 Durabilité à moyen terme*

Enfin, la stratégie doit être relativement permanente et stable sur le moyen terme, de sorte que les parties prenantes puissent engager des changements, les mener à bien et en tirer les bénéfices. Si les priorités définies changent trop rapidement, les résultats obtenus seront probablement superficiels. Le défi pour l'acheteur est donc d'anticiper l'émergence de certains problèmes. L'acheteur peut alors inclure une composante axée sur l'innovation ou l'expérimentation à sa stratégie d'achats, afin de pouvoir explorer et étudier de nouvelles questions. L'acheteur pourra ainsi identifier les questions émergentes via le suivi et l'évaluation.

### **5.4 Liste de tâches au niveau tactique : définir la vision stratégique des achats**

Résumé : au niveau tactique, il faut être attentif à avoir un impact sur la conscience politique et la prise de décisions. Par ailleurs, des décisions préliminaires devront être prises, avant l'élaboration en elle-même de la stratégie.

Figure 4 Étapes préliminaires à la conception d'une stratégie d'achat



## 5.5 Processus de développement d'une stratégie d'achat : gestion du changement

Le processus d'élaboration d'une stratégie d'achat comporte un certain nombre de mesures vouées à garantir que la conception finale englobe les résultats des décisions préliminaires et que toutes les parties concernées soient impliquées. En principe, il implique une approche agile axée sur les objectifs, laissant place à l'adaptation et à l'amélioration.

L'élaboration d'une stratégie d'achat relève de la gestion du changement. Elle nécessite un investissement dans le développement de compétences et de savoir-faire. La coopération des équipes de travail et la mesure de l'impact des performances de la vision des achats sont d'importants facteurs déterminants de la réussite de la stratégie.

### 5.5.1 L'élaboration d'une stratégie d'achat relève de la gestion du changement

Il convient de garder à l'esprit que l'élaboration d'une stratégie d'achat est une stratégie de gestion du changement, ce qui se répercute donc dans ses caractéristiques intrinsèques : intelligibilité, faisabilité, acceptabilité.

L'intelligibilité consiste à privilégier le sens. Cet aspect implique d'expliquer et de former les équipes pour leur permettre d'intégrer les différents aspects du changement. C'est d'autant plus important que les acheteurs internes (ainsi que les acteurs du marché) peuvent sentir que leur processus habituel est remis en question et en tirer une perception négative de la nouvelle stratégie. Il s'agit d'un travail sur la cohérence éminemment politique et stratégique, qui doit être mis entre les mains de la direction générale.

Par conséquent, il est nécessaire de travailler sur la faisabilité. Ce travail concerne tout d'abord le degré de maturité initial des achats de l'autorité locale. Une approche trop ambitieuse et irréaliste peut avoir un effet préjudiciable sur les parties prenantes. Bien qu'il soit important de regarder loin devant, pour pouvoir être ambitieux à long terme afin d'atteindre le niveau d'efficacité souhaitée, il

est essentiel d'avancer pas à pas et de naviguer prudemment à travers les différentes étapes, en fonction de la maturité initiale.

La faisabilité porte également sur la capacité des parties prenantes internes à développer de nouvelles compétences et de nouveaux savoir-faire pour répondre à la nouvelle stratégie. Si l'autorité locale est centralisée, identifier et utiliser ces nouvelles compétences est relativement simple (dans la mesure où l'autorité locale y alloue des ressources). Si l'autorité locale est plus décentralisée, il est plus difficile de déterminer et d'obtenir les ressources dédiées au support et à la connexion de l'entité.

Quoi qu'il en soit, il est important pour la réussite de la politique d'achat que la gestion municipale soit disposée à allouer des ressources spécifiques pour préparer l'organisation à l'appliquer. Cela concerne non seulement les ressources humaines mais également les ressources budgétaires pour financer tout coût ou étude supplémentaire.

L'acceptabilité dépend également de la cohérence au fil du temps de la stratégie d'achat et de sa fermeté, de sorte qu'elle apparaisse crédible et inévitable. Sans quoi, les parties prenantes internes pourraient être tentées de repousser ses effets ou sa prise en compte dans le temps, sous condition de certains prérequis. De ce point de vue, la hiérarchie ainsi que le soutien interne des acheteurs opérationnels ne doivent pas être négligés.

#### *5.5.2 Travail coopératif*

La mise en place de la stratégie d'achat nécessite un travail coopératif impliquant au moins les acheteurs pilotes opérationnels, les utilisateurs, l'assistance juridique et financière et les départements d'achats responsables. Il est fondamental que cette équipe de parties prenantes puisse gérer efficacement la mise en place, ajuster la stratégie, l'adapter au contexte concurrentiel, négocier des concessions, des compensations, etc.

Il est important que l'acheteur pilote ne soit pas seul à gérer les considérations de la nouvelle stratégie. Cette assistance n'est pas utile tant pour surveiller la conformité de son travail à la stratégie que pour l'aider sur le plan opérationnel à utiliser de nouvelles connaissances, de nouvelles compétences et de nouvelles évaluations professionnelles. Si la stratégie d'achat est perçue par les acteurs comme générant un risque professionnel d'échec, elle risque d'être rejetée. Si la prise de risque (réelle ou perçue) est partagée par l'autorité locale, son effet inhibiteur sera moins fort.

#### *5.5.3 Reconnaissance des barrières, obstacles et défis potentiels*

La mise en place d'une stratégie d'achat, dans un processus de changement, n'est pas nécessairement un processus linéaire. Malgré la forte progression de la prise en compte des objectifs de développement durable au sein de la population, leur traduction dans les processus d'achat nécessite une véritable gestion. Cette mise en place sera donc confrontée à des barrières, à des obstacles et à des défis. Les raisons en sont variées mais leur point commun est souvent que la personne impliquée n'intègre pas pleinement le nouvel objectif, soit par rejet direct (en marquant son désaccord avec la priorité, la direction prise, le rythme choisi ou la solution technique adoptée) soit par peur de contribuer à un échec, en quel cas elle en serait responsable.

De plus, la stratégie doit être mise à jour au fil du temps. En effet, une fois adoptée, de nouveaux problèmes ou de nouvelles demandes externes remettront en cause la bonne exécution de la stratégie.

#### *5.5.4 Établissement d'un comité de pilotage*

Pour sa mise en place comme pour sa mise à jour, la stratégie d'achat nécessite une gestion spécifique. Tout d'abord, comme il s'agit d'une question transversale, il est recommandé de réunir les services internes au sein d'un comité des achats (comité de pilotage). Cela facilitera la prise de décision, les réorientations et les ajustements en vertu d'un principe de réalité. Un tel comité des achats permet également de travailler sur le contenu, les priorités, le plan d'action, les compromis techniques et financiers si nécessaire. Mais il permet également de travailler sur le style, c'est à dire la dissémination de la stratégie, la formation, la sensibilisation et d'autres messages faisant partie intégrante de la gestion stratégique.

Le comité de pilotage peut comprendre un ou plusieurs représentants de la direction générale afin de garantir un soutien suffisant à la gestion opérationnelle. En effet, pour que la stratégie soit pleinement et efficacement mise en place, il est important qu'elle devienne une priorité transversale identifiée comme telle. Pour que la stratégie soit l'affaire de tous et pas uniquement de quelques spécialistes ou convaincus, la direction générale doit non seulement lui fournir son soutien mais surtout garantir qu'elle pénètre la culture de l'autorité locale, par le biais de réflexes communs et partagés qui deviendront la nouvelle norme professionnelle.

#### *5.5.5 Évaluation de la politique*

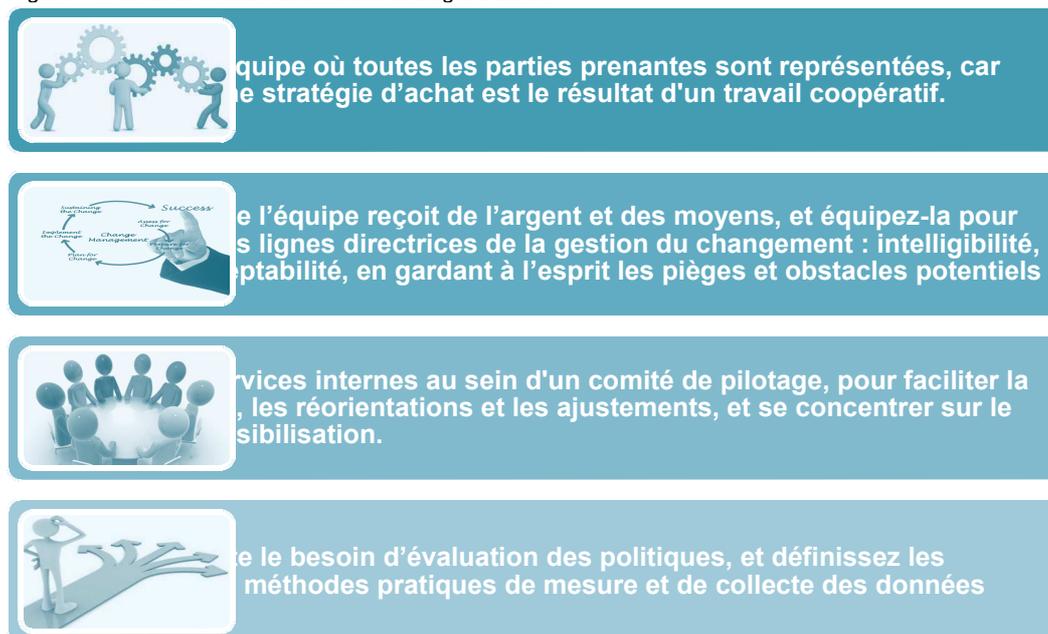
Le point clé est le processus stratégique et le temps et les efforts qui lui sont consacrés, pas seulement le résultat écrit du processus. Une stratégie efficace doit être élaborée avec toutes les parties prenantes et surtout avec les personnes qui occupent/occuperont les postes où ces préparations et décisions relatives aux achats ont lieu. Il est donc souhaitable de donner suffisamment de temps au processus stratégique et d'y impliquer tous les techniciens, managers, directeurs et politiciens concernés.

La stratégie de marchés publics doit de préférence s'inscrire dans la stratégie générale/globale ou refléter directement les principales priorités de la stratégie globale. La stratégie est généralement élaborée pour la durée des mandats, soit une échelle de temps relativement courte à l'échelle des processus de passation des marchés publics, dont la phase préparatoire peut durer plusieurs années pour un contrat durant généralement quatre ans. Il est donc recommandé d'identifier les objectifs stratégiques à long terme et de dresser une feuille de route incluant les sous-objectifs répartis sur plusieurs mandats électoraux. Lors du choix des objectifs et sous-objectifs stratégiques, il est important de définir les indicateurs et les méthodes pratiques de réalisation des mesures et de la collecte de données au même moment. Il est tout aussi important de lier ce processus aux processus de gestion globale et de prise de décision.

## **5.6 Liste de tâches : le processus**

Afin de développer un processus de travail efficace, il faut donc prendre en compte les étapes suivantes.

Figure 5 Processus d'élaboration d'une stratégie d'achat



## 5.7 Construire la stratégie d'achat elle-même – méthodologie

L'élaboration concrète de la stratégie d'achat implique une méthodologie où certaines mesures sont prises pour mener à la définition des composantes de la stratégie. Le point de départ d'un processus d'amélioration continue est une mesure de référence, en particulier pour définir les priorités dès le départ. Identifier les achats stratégiques et évaluer la faisabilité technique et légale des solutions aide à construire la stratégie

### 5.7.1 Réalisation d'une mesure de référence : identifier la maturité des achats d'une ville

Lors de la création d'une stratégie d'achat ou d'une feuille de route stratégique des achats, une auto-évaluation de la situation actuelle de l'entreprise est un bon point de départ, par exemple en ce qui concerne le niveau de maturité de ses achats. Cela permet de voir quels problèmes requièrent une (plus grande) attention et de mener la ville vers le chemin désiré. Une évaluation du niveau de maturité aide à connaître l'efficacité actuelle et à déduire ce qui est nécessaire pour améliorer les performances. Une analyse de la situation actuelle permet donc de définir la référence utilisée pour les mesures et l'évaluation

L'analyse donne également des fondations solides pour choisir les priorités pertinentes de la stratégie. Il peut également être utile de coordonner les objectifs stratégiques, les indicateurs et les processus d'évaluation avec d'autres villes (de même région, même taille, même situation démographique/économique) voire avec le gouvernement régional ou national. L'aspect le plus importante est peut-être la connexion entre la stratégie de marchés publics et les processus de gestion quotidienne et la prise de décision.

Dans le cadre des mesures de références, il est recommandé de prévoir comment l'évaluation à moyen terme sera réalisée et comment les résultats de l'évaluation seront pris en compte pour repenser la stratégie d'achat.

La Section 6 explique plus en détail les performances d'une autoévaluation par le biais de mesures de base. L'Annexe 1 comprend un exemple d'outil d'auto-évaluation.

Il est également important de s'assurer que toute stratégie, qu'elle ait trait au développement économique, aux compétences ou aux achats est façonnée et encadré par des preuves concrètes. Avant d'entreprendre toute autre étape décrite dans ce guide, les villes doivent bien comprendre les bases de leurs dépenses d'approvisionnement. Cela doit inclure trois aspects.

- Aspect 1 – Les villes doivent comprendre les bases de la façon dont elles procèdent à leurs achats, notamment :
  - Leurs dépenses annuelles totales et l'écart entre le revenu et le capital ainsi que le type de biens, de services et de travaux qu'elles achètent ;
  - Le type de procédures qu'elles utilisent actuellement pour leurs achats : combien de contrats sont directement attribués, combien utilisent des marchés publics à visée innovante et combien utilisent un processus de dialogue compétitif
  - Leurs seuils actuels pour les contrats de faible valeur et si elles ont différentes procédures, par exemple pour les opportunités de moins 50 000 €, où des offres sont requises de la part de 3 PME.
- Aspect 2 – Les villes doivent disposer d'une compréhension de base des destinations de leurs dépenses, comme mis en évidence dans le Document d'action sur la mesure des dépenses et l'impact global {ADD LINK}. Cette compréhension repose sur trois éléments :
  - La destination géographique des dépenses (par exemple, quelle proportion des dépenses va aux entreprises et autres organisations dans les limites de la ville) ;
  - La destination sectorielle des dépenses (par exemple, quelle proportion des dépenses va aux entreprises et autres organisations spécialisées dans la construction) ;
  - La destination des dépenses par type d'entreprise (par exemple, quelle proportion des dépenses va aux PME) ;
- Aspect 3 – Les villes doivent avoir une compréhension de base des données de production générales collectées par leurs fournisseurs et comprendre si leur impact général est mesuré et comment le cas échéant. Par exemple, elles peuvent récolter des données relatives aux points suivants :
  - Le nombre d'emplois que les fournisseurs ont créé pour des personnes au chômage ;
  - Le nombre de discussions que les fournisseurs ont eu dans les écoles ;
  - Le nombre d'heures de volontariat que les employés des fournisseurs ont accomplies

Tous les aspects ci-dessus doivent si disponibles être utilisés pour façonner les stades suivant de développement de la stratégie d'achat et en particulier les priorités stratégiques choisies.

### 5.7.2 Définition de priorités, en particulier pour les catégories d'achats séparées

La stratégie d'achat est définie à la fois par sa vision stratégique et par sa traduction efficace via la hiérarchisation des objectifs et des catégories d'achats. Ce travail donne aux acheteurs opérationnels la clarté nécessaire pour identifier les nouvelles attentes et donner le rythme du travail.

Il s'agit d'une phase difficile car elle implique de faire des choix et donc de renoncer à certaines options. Le choix repose sur une multitude de paramètres : les objectifs de politique publique, la nécessité ou les potentiels avantages de travailler avec les entreprises, la capacité du marché des fournisseurs à offrir des solutions, la capacité interne à gérer le projet et à guider les départements opérationnels, etc.

Les priorités et orientations n'étant pas nécessairement les mêmes d'une catégorie d'achats à l'autre, les priorités doivent être définies pour chaque catégorie d'achat. La réalisation des fiches d'objectifs par catégorie d'achats est un élément intéressant pour structurer la conception et la mise en place de la stratégie. Idéalement, ces fiches doivent être développées pour chaque acheteur pilote afin de les impliquer pleinement dans la détermination des objectifs et par conséquent de leur faisabilité. Mais pour des raisons de temps ou d'acceptation initiale de l'approche, cela n'est pas toujours possible.

Pour ce faire, il est possible de catégoriser les achats nécessaires (gestion des catégories) et de classer ces catégories en fonction de l'impact des achats sur la réalisation des objectifs de la ville. La matrice de Kraljic est un modèle de gestion de portefeuille très utilisé à cet effet. Elle cartographie l'impact d'un achat dans la réalisation d'objectifs définis, en tenant compte du risque fournisseur d'un achat. Les achats levier ayant un fort impact et un risque fournisseur réduit offrent généralement un haut potentiel pour faire une différence significative. Il existe bien entendu d'autres façons de catégoriser et hiérarchiser les achats. Du moment qu'une analyse est réalisée pour définir comment les achats contribuent aux objectifs d'une ville, il est possible de hiérarchiser les achats au niveau du temps, de la rapidité et de l'intensité.

Outre la gestion de portefeuille et un système de hiérarchisation, une ville devra explorer la situation du marché eu égard aux biens et services nécessaires à accomplir les objectifs définis. Cela implique une investigation en profondeur des conditions (locales), telles que le type d'entreprises pouvant fournir les produits, le nombre d'entreprises disponibles et le fonctionnement général de certains marchés. Les réseaux de fournisseurs et d'opérateurs économiques existants doivent être explorés. Les consultations de marché, tables rondes ou discussions structurées avec le secteur marchand permettent toutes de connaître et d'entrer en contact avec les opérateurs économiques et les acteurs du marché. Un courtier en marchés publics innovants peut aider à réaliser cette tâche (pour plus d'informations sur ce sujet, consultez le *document sur les courtiers pour l'achat de produits ou services innovants* sur <https://ec.europa.eu/futurium/en/public-procurement>.)

Par ailleurs, il est important de définir si les actions initiées sont entreprises en tant qu'expérimentation ou innovation, (qui implique des études plus longues mais une mise en place hautement ciblée), ou en tant qu'action plus globale consistant à concevoir des arrangements contractuels et à les reproduire à grande échelle sur les marchés. Les ressources impliquées ne

sont en effet pas calculées de la même manière, ce qui a un impact majeur sur l'implication des services d'achat internes.

La stratégie d'achat est ensuite traduite en une approche spécifique pour chaque catégorie d'achat, au sein desquelles les différentes orientations prioritaires sont identifiées en parallèle avec leur cadre (expérimentation, innovation ou déploiement) et les différents outils légaux ou solutions techniques adoptés. Le tableau suivant illustre ce travail.

Tableau 2 Comment définir des priorités *voir aussi le document sur le cadre légal sur <https://ec.europa.eu/futurium/en/public-procurement>*

Type d'achat	Priorité	Type d'action	Outil légal	Outil opérationnel
Catégorie d'achat	Orientation stratégique / but 1	Expérimentation	Partenariat innovant	
	Orientation stratégique / but 2	Récurrent	Condition de performance + critère d'attribution	Utilisation de l'écolabel européen

### 5.7.3 Identification d'achats stratégiques

Il s'agit d'une approche à deux volets, suivant la hiérarchisation des objectifs et les catégories d'achat. Tout d'abord, il faut cartographier les marchés publics afin d'identifier les achats stratégiques en termes de volume (influence maximale). Cela peut également inclure les achats qui représentent des sommes plus modestes, mais sont hautement symboliques en raison des objets en eux-mêmes ou de leurs destinataires. Dans le même temps, l'acheteur doit examiner les politiques publiques mises en place et définir comment les marchés publics peuvent renforcer les actions menées, que ce soit pour insuffler des changements dans les entreprises et leurs pratiques ou pour promouvoir les entreprises qui ont déjà changé ou entrepris des étapes vers le changement.

### 5.7.4 Identification de la faisabilité technique et légale

Sans trop entrer dans les détails à ce stade, il est important d'identifier, au tout début du processus, les solutions contractuelles correspondant à l'orientation stratégique, que ce soit techniquement (solution existante ou innovation) ou juridiquement (outil juridique le plus approprié). Cette phase peut également être utilisée pour mener des analyses comparatives avec d'autres acheteurs et partager des expériences.

### 5.7.5 Consultation de parties prenantes internes et externes

La phase consultative peut commencer dès le début du processus, mais elle est particulièrement essentielle au moment de finaliser la stratégie et de s'assurer de son acceptabilité pour les acheteurs internes, les opérateurs économiques et les fédérations professionnelles.

**L'acceptabilité externe** repose essentiellement sur trois paramètres :

1. Premièrement, les actions déjà entreprises par les acteurs économiques pris en compte. Si la stratégie d'achat planifiée génère des différends majeurs (que ce soit en sapant les actions entreprises ou en ne les prenant pas suffisamment en compte), ceux-ci auront un effet dissuasif et frustreront l'opérateur du fait d'un manque perçu de considération.

2. Deuxièmement, la stratégie d'achat a un impact décisif sur l'accès aux marchés publics. Les opérateurs économiques verront-ils les conditions d'accès aux marchés publics se complexifier ? De nouvelles études ou compétences sont-elles requises ? Comment les opérateurs économiques eux-mêmes formeront-ils leur personnel pour traiter la nouvelle stratégie ? Toutes ces questions nécessitent d'identifier les impacts négatifs de la stratégie sur la réponse des entreprises au marché.
3. Troisièmement, l'impact de la stratégie d'achat sur la concurrence est également à prendre en considération. Ajouter un critère d'attribution ou modifier sa pondération peut fausser la concurrence. Si une entreprise voit que le nouveau critère ne sera pas à son avantage, elle pensera devoir baisser ses tarifs pour rester compétitive.

**L'acceptabilité interne** repose sur une approche similaire, avec trois paramètres :

1. Le premier a trait au champ d'action du leader du marché. Revient-il au leader du marché d'ajuster la nouvelle orientation, ou celui-ci peut-il compter sur une aide extérieure pour guider voire prendre en charge les changements de pratiques ? Dans le premier cas, le leader du marché doit apporter de nouvelles compétences ou connaissances, changer sa façon d'opérer et élargir son périmètre de responsabilité. Dans le deuxième cas, les orientations externes et les travaux d'assistance comme la sous-traitance ne relèvent peut-être même pas de sa responsabilité.
2. Le deuxième paramètre a trait à l'échelle du changement de pratique. Plus la différence avec les pratiques actuelles est importante, plus les managers internes pourraient se sentir mis au défi ou, au contraire, déstabilisés et perdre leurs repères dans leur profession et leur rôle.
3. Enfin, le manager opérationnel doit être particulièrement vigilant quant aux impacts de ce changement de pratique sur les conditions d'attribution des contrats, qu'il s'agisse du degré de compréhension, des conditions de surveillance et de vérification des performances du contrat ou des prix.

#### *5.7.6 Poursuite d'un processus d'amélioration continue*

La mise en place de la stratégie implique nécessairement un processus d'amélioration continue et donc d'évaluation qualitative et quantitative. Cette exigence de mesure des performances a des conséquences profondes, car elle implique la mise en place d'une organisation et d'outils de collecte et de traitement des données. Elle implique également de définir le niveau de mesure : souhaitons-nous une approche macro (le nombre de marchés comprenant une clause environnementale) et/ou le volume de bois brut éco-certifié au cours de l'année écoulée ? La complexité du système d'information dépend largement du degré de décentralisation de l'acheteur et donc du niveau auquel les données sont collectées.

L'étape suivante consiste à déterminer la portée de l'évaluation, qui peut être transmissible. Cela fournit des informations aux parties prenantes internes comme externes, et permet d'entreprendre de nouvelles actions vers l'amélioration continue. Il s'agit d'un facteur important du point de vue de la gestion, qui aide à maintenir des relations constructives avec les opérateurs économiques. Il existe également de nombreux prix et récompenses pour saluer les autorités locales qui agissent et obtiennent des résultats, que ce soit dans le développement durable ou l'innovation. Ceux-ci permettent également de motiver et de reconnaître les parties prenantes d'une région en particulier.

Pour conclure, la méthodologie proposée produit à une présentation sommaire de la stratégie d'achat sous la forme suivante :

Tableau 3 Résumé d'une stratégie d'achat

Type d'achats	Priorité	Type d'action	Outil légal	Outil opérationnel	Indicateur d'évaluation
Catégorie d'achat	Orientation stratégique / but 1	Expérimentation	Partenariat innovant		
	Orientation stratégique / but 2	Récurrente	Condition de performance + critère d'attribution	Utilisation de l'écolabel européen	Pourcentage de produits éco-responsables

### 5.8 Liste de tâches : méthodologie de construction d'une stratégie d'achat

Les étapes suivantes doivent être franchies par ordre chronologique, afin de définir les composantes de la stratégie.

Figure 6 Étapes de la méthodologie de construction d'une stratégie d'achat



### 5.9 Intégration aux processus de gestion

L'incorporation de la stratégie d'achat aux processus de gestion d'une ville nécessite de prendre des décisions sur son organisation, le déploiement de ressources et l'utilisation d'outils. Les méthodes de mesure de l'impact des dépenses doivent être déterminées afin de boucler la boucle.

### *5.9.1 Décisions concernant un modèle d'organisation*

Plusieurs modèles d'organisation peuvent coexister au sein des autorités locales. Les marchés publics peuvent être centralisés, décentralisés ou hybrides, en fonction des missions et tâches à accomplir. De plus, certaines catégories d'achats sont par nature transversales et impliquent plusieurs utilisateurs dans différents départements, chacun avec ses propres besoins.

La nature de l'organisation interne de l'autorité locale affecte lourdement sa capacité d'action. En effet, il appartient ensuite à l'autorité locale, compte tenu de son organisation centralisée ou décentralisée, de construire la collaboration avec ses utilisateurs internes pour disséminer et appliquer la stratégie d'achat de façon opérationnelle. Soutenir le changement permet différentes options de positionnement, allant d'un processus de prise de décisions au cours duquel le département des achats peut décider des actions à un processus contributif, où le département des achats propose, recommande, négocie et soumet ses décisions afin de trouver l'équilibre entre sa stratégie d'achat et d'autres objectifs tout aussi stratégiques. Dans tous les cas, mais plus particulièrement dans ce dernier, la mise en place de la stratégie de marchés publics par la direction générale est un facteur clé de réussite. Elle garantit un équilibre entre des objectifs contradictoires, permettant ainsi de refléter le véritable désir de changement de l'autorité locale.

### *5.9.2 Étude des ressources disponibles*

Intégrer une stratégie d'achat aux processus de gestion de l'organisation d'une ville implique également d'étudier les ressources disponibles. Cela implique de se renseigner sur tous les employés travaillant dans l'organisation pour s'occuper des achats et sur leurs compétences. La Commission européenne développe un outil estimant, si nécessaire, les connaissances et l'expérience nécessaires au sein d'une entité adjudicatrice.

Les budgets doivent aussi être pris en compte, de même que les procédures selon lesquelles les achats sont réalisés, en tenant compte des rôles et des responsabilités (analyse RACI). Les marchés publics à visée innovante peuvent par exemple nécessiter plus de temps et apporter des problèmes nécessitant une investigation poussée. Cela doit être pris en compte à l'avance. L'engagement concret des acteurs clés, tels que les politiciens, managers, responsables budgétaires et autres employés concernés est un prérequis. La gestion des contrats doit être prise en compte, de même que l'argent et les moyens nécessaires pour investir dans des domaines tels que la numérisation.

À cette étape, il s'agit d'une estimation approximative des personnes et ressources disponibles, mais elle est nécessaire pour connecter l'argent et les moyens disponibles aux choix qui seront faits. Cette approximation permet également d'envisager des solutions alternatives lorsque des goulots d'étranglement sont identifiés, telles que la collaboration dans un centre de coopération local où les connaissances et le savoir-faire peuvent-être échangés, ou la connexion avec d'autres villes pour des achats conjoints ou encore l'ajustement des processus afin de simplifier les procédures d'achat.

### *5.9.3 Mesure de l'impact des dépenses*

Enfin, une ville doit penser à une méthodologie pour mesurer l'impact de ses dépenses. Le cycle des choix en termes de marchés publics est complété lorsque la dépense peut être analysée et

mise en perspective au regard de son impact et de ses bénéfices (pour plus d'informations sur le sujet, rendez-vous sur <https://ec.europa.eu/futurium/en/public-procurement> .)

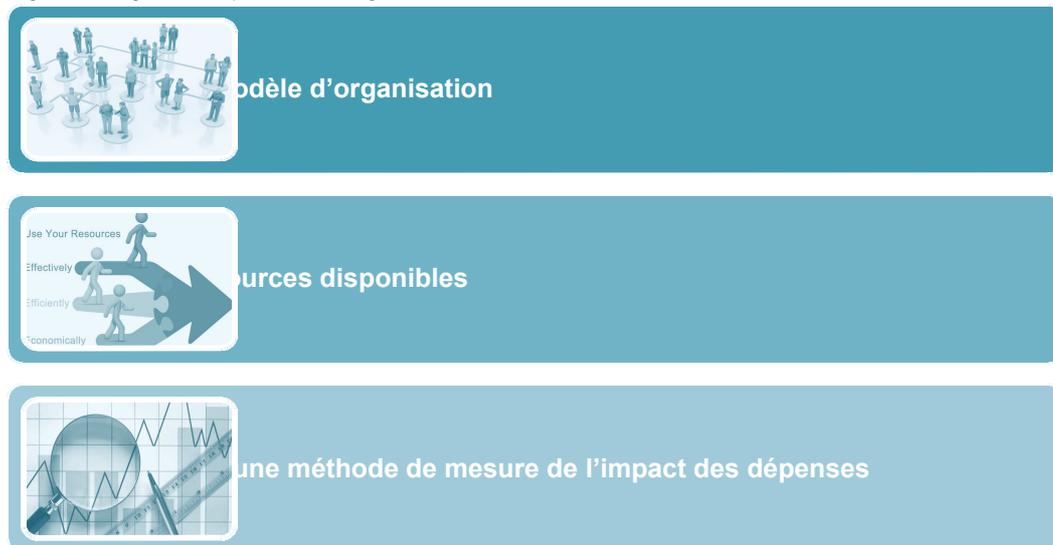
La mesure des dépenses et de l'impact global doit être prise en considération dans chacune des étapes de développement de la stratégie d'achat, comme mis en évidence plus haut. Les villes doivent comprendre à quoi ressemble la réussite en termes de stratégie d'achat. Le succès consiste-t-il à utiliser plus souvent une approche de marchés publics à visée innovante ? Ou s'agit-il d'augmenter la part des dépenses allant aux PME ? Ou encore d'augmenter le nombre d'emplois créés par les fournisseurs pour les résidents sans emploi ?

Quelle que soit la métrique utilisée pour définir la réussite, les villes doivent trouver comment mesurer les dépenses et l'impact global et comparer les améliorations à la position de référence telle que définie dans la section 5.7.1. Comme mis en évidence dans le document Action 7 sur la mesure des dépenses, il y a deux méthodes principales pour ce faire. La première est d'utiliser un outil d'analyse des dépenses pour mesurer annuellement l'attribution des dépenses en termes de zone géographique, de secteur et de type d'entreprise. La deuxième est de collecter les données de production des fournisseurs concernant leurs performances vis-à-vis des priorités stratégiques via le processus d'achat et d'utiliser la multitude d'outils disponibles pour mesurer leur impact global.

Si les villes souhaitent être sérieuses dans leurs mesures, il faut en faire un composant clé de chacune des étapes du cycle d'achat : lors de l'élaboration de la stratégie, de la commande, des appels d'offre, de la prise de décision et du contrôle. De nombreuses informations supplémentaires sont disponibles à ce sujet dans le document Action 7.

### 5.10 Liste de tâches : intégration au processus de gestion

Figure 7 Intégration au processus de gestion



## 6 Le niveau opérationnel : Quelle est la marche à suivre concrète ?

L'application pratique de la stratégie d'achat nécessite un ensemble de mesures au niveau opérationnel. Comment mesurer la maturité des achats d'une organisation ? Quelles sont les compétences requises pour les professionnels des marchés publics ? Et comment une coopération fructueuse avec les acteurs du marché fonctionne-t-elle ?

### 6.1 Identification de la maturité

Comme évoqué précédemment, au début du processus de création d'une stratégie d'achat ou d'une feuille de route stratégique des achats, il est souhaitable de commencer par l'auto-évaluation de la situation actuelle de l'organisation vis-à-vis des questions liées aux achats, c'est à dire par le niveau de maturité des achats. Cela permet de voir quels problèmes requièrent une plus grande attention et de mener la ville vers le chemin désiré. Une évaluation du niveau de maturité aide à connaître l'efficacité actuelle et à déduire ce qui est nécessaire pour améliorer les performances

#### 6.1.1 Éléments de maturité

Il est important de comprendre quels éléments composent la maturité : vision & leadership, organisation, personnes, mesure des dépenses. Tous ces éléments sont nécessaires afin de procéder avec succès aux achats stratégiques à un niveau de maturité supérieur.

##### **Vision & leadership**

Une vision fixe un horizon et définit une direction claire pour la croissance et le développement. Elle englobe les objectifs politiques généraux et des objectifs spécifiques pour les achats. Elle définit les priorités et trace un chemin via un plan d'action. Le leadership est la capacité à guider d'autres individus, équipes ou organisations dans la bonne direction. Par-dessus tout, le leadership nécessite un engagement.

##### **Organisation**

Les éléments organisationnels de la maturité ont trait aux méthodes et aux moyens disponibles pour les achats. Ils englobent les processus ou procédures, l'implication du marché, la gestion des contrats, les outils et système de soutien aux achats, ainsi que les tâches et activités. Des objectifs sans ressources ne sont qu'une coquille vide.

##### **Personnes**

Cet élément de la maturité est lié à l'organisation des employés et des équipes pour optimiser les performances. Il analyse les différents rôles des professionnels travaillant dans les achats et la disponibilité des connaissances et compétences spécialisées. Cet élément sera évoqué plus en détail dans la section suivante.

## Mesure de l'impact des dépenses

Voir également le document sur la mesure des dépenses sur <https://ec.europa.eu/futurium/en/public-procurement>.

La mesure des dépenses est importante pour comprendre combien les organisations dépensent dans les achats, où vont ces dépenses et auprès de qui elles sont effectuées. Via cet élément, l'impact peut être établi et la marche à suivre ajustée. Toute approche des achats et toute évaluation des politiques réussie doit adopter une approche cyclique et viser une amélioration continue

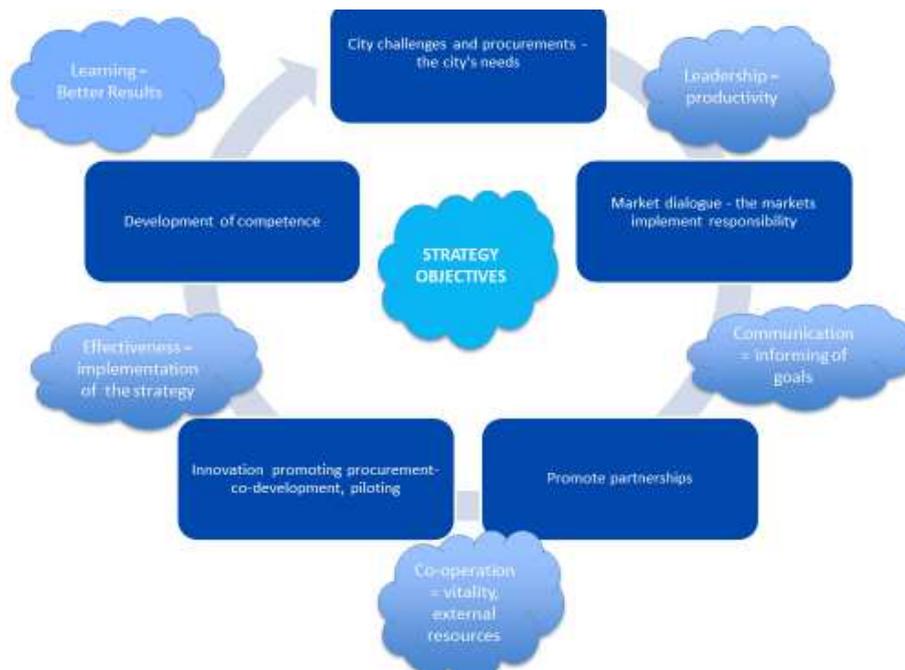
### 6.1.2 Stades de maturité

Une fois les éléments de maturité analysés et notés, le stade de maturité des achats peut être identifié :

1. Ad hoc : axé sur l'achat de biens, travaux et services (satisfaction des besoins en approvisionnement)
2. Réactif : axé sur le respect des règles et réglementations (prévention des risques)
3. Anticipation : axé sur l'obtention d'un meilleur rapport qualité/prix (meilleure qualité, réduction des coûts et efficacité)
4. Proactif : axé sur l'obtention d'un meilleur rapport qualité/prix et sur la réalisation d'objectifs de politique générale
5. Valeur stratégique : axé sur l'obtention d'un meilleur rapport qualité/prix et sur la réalisation d'objectifs de politique générale, ainsi que sur la réponse aux défis à venir, tels que la transformation numérique, l'économie circulaire, les changements démographiques, la transition énergétique

Un outil d'auto-évaluation de la maturité des achats publics est fourni en annexe.

Figure 8 Amélioration continue du leadership et de la gestion



## 6.2 Professionnalisation des effectifs

La professionnalisation des effectifs d'acheteurs a été identifiée comme une voie importante d'amélioration des résultats en termes de rapport qualité/prix, de procédures efficaces et d'impact des achats. Toutefois, il existe certaines difficultés à surmonter dans la promotion de la professionnalisation et de la gestion des ressources humaines dans leur ensemble.

Les achats ne correspondent pas toujours à une fonction professionnelle bien définie assortie d'un plan de carrière associé. On y trouve généralement un manque de leadership et de management, car les achats ne sont pas perçus comme une activité professionnelle. Ils sont plutôt menés comme une tâche additionnelle par des fonctionnaires à qui il peut manquer les compétences spécifiques aux achats. Par ailleurs, les compétences liées à l'entreprise sont souvent sous-estimées dans l'administration publique, ce qui débouche sur une approche plus légaliste, axée sur la conformité. Cela mène généralement à une situation où les compétences liées aux achats viennent à manquer à chaque niveau de l'organisation, du niveau de la direction ou politique jusqu'aux chefs de départements/managers et aux techniciens.

La méthodologie ISO 20400:2017 peut aider à identifier comment organiser la fonction achats au sein d'une organisation. L'OCDE a également développé un guide utile intitulé « How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy » (Comment élaborer une stratégie de capacité d'achat).

## 6.3 Compétences des professionnels des marchés publics

La compétence est un ensemble de caractéristiques et de talents permettant d'améliorer l'efficacité des performances d'une fonction. Les compétences nécessaires aux professionnels des achats peuvent être classées de deux façons. L'enseignement le plus important est qu'il n'existe pas une seule personne possédant toutes les compétences nécessaires, mais qu'une unité

d'achat dans son ensemble doit en disposer, a minima sur le long terme. Une autre approche consiste à avoir accès aux compétences requises via la collaboration locale ou régionale.

En utilisant le Référentiel européen des compétences pour les Professionnels des marchés publics, il est possible de savoir quelles compétences liées aux achats sont déjà disponibles. Le Référentiel permet également d'obtenir des informations sur les objectifs éducatifs, et d'utiliser des tableaux de score et des discussions sur le développement personnel entre les managers et les employés.

Le référentiel européen des compétences peut également être utile pour identifier quelles compétences peuvent être importantes pour changer les objectifs stratégiques des achats. Par exemple, pour les achats traditionnels, l'emphase sera mise sur des compétences telles que la connaissance de la législation, l'éthique et la conformité, l'évaluation des besoins et les spécifications techniques. Les achats circulaires entraînent une réorientation de l'importance des compétences en faveur de l'analyse et de l'engagement auprès des marchés et des achats innovants, de la gestion des fournisseurs et de la gestion des relations avec les parties prenantes.

Types de compétences, tels qu'identifiés par le Référentiel européen des compétences pour les Professionnels des marchés publics

Les compétences spécifiques aux achats englobent les compétences nécessaires à chaque stade du cycle de vie des marchés publics. Elles dérivent des connaissances et compétences nécessaires à la réalisation des principales tâches et activités d'une étape de la passation de marché.

- Les compétences professionnelles représentent le savoir-être nécessaire aux professionnels afin de maîtriser les compétences nécessaires aux achats. Les compétences professionnelles sont donc complémentaires des compétences spécifiques aux achats. Les compétences professionnelles sont par nature transversales.

Groupes de compétences, tels qu'identifiés par le Référentiel européen des compétences pour les Professionnels des marchés publics

- Le groupe horizontal englobe les compétences applicables à tous les stades du cycle de vie des marchés publics.
- Le groupe Pré-attribution inclut toutes les compétences requises pour réaliser l'intégralité des tâches et activités ayant lieu avant l'attribution d'un contrat public.
- Le groupe Post-attribution contient les compétences nécessaires pendant et après la gestion du contrat d'achat.
- Le groupe Identité inclut les comportements, compétences et attributs dont doivent disposer les professionnels des achats, ainsi que l'état d'esprit dont ils doivent faire preuve en fonction du profil de leur poste.
- Le groupe Personnes comprend les compétences permettant aux professionnels des marchés publics d'interagir et de coopérer avec d'autres professionnels, et ce de la façon la plus professionnelle possible.
- Le groupe Performances comprend toutes les compétences nécessaires aux professionnels des marchés publics pour la performance économique de leurs achats.

## 6.4 Coopération avec les opérateurs économiques / entreprises

Voir également le document *Courtier en marchés publics* sur <https://ec.europa.eu/futurium/en/public-procurement>.

L'élaboration et la mise en place d'une stratégie d'achat soulève nécessairement la question de son acceptabilité, c'est à dire sa capacité à impliquer efficacement les acheteurs comme les entreprises répondant à un appel d'offre. Il convient de réitérer que la plupart des achats des autorités locales (travaux, services de nettoyage, services de sécurité, etc.) sont produits au sein de l'aire locale ou d'un rayon géographique proche de celui de l'autorité locale.

La stratégie d'achat, comme c'est le cas pour la gestion du changement, sera d'autant plus efficace que ses acteurs sont impliqués dès le départ et ont donc profité du processus pour progresser dans leur approche, identifier le travail à faire et accepté la prise de risque.

### 6.4.1 Groupe de travail impliquant les réseaux économiques locaux

Il est donc hautement recommandé d'établir un groupe de travail avec les réseaux économiques locaux. Le choix de ces partenaires prend naturellement en compte la cartographie des achats de l'autorité locale et garantit ainsi que les principaux réseaux économiques impliqués dans les marchés qu'elle lance soient impliqués. Il est également important de former un groupe divers d'entreprises pouvant être particulièrement investies comme d'autres pouvant être plus résistantes à la vision stratégique portée par les marchés publics, qui pourrait être perçue comme intrusive dans la gestion de l'entreprise.

### 6.4.2 But et gouvernance avec les réseaux économiques

Une fois le groupe formé, les deux premiers sujets à aborder sont le « but » et la « gouvernance ». Le « but » sert à spécifier les objectifs visés, les raisons d'initier le changement et le résultat attendu. Le « but » n'est pas nécessairement consensuel car il exprime la volonté légitime des représentants élus de l'autorité locale et constitue une manifestation de l'action publique. Ces détails seront plus faciles à aborder. La « gouvernance » définit les rôles de toutes les parties prenantes et la nature du dialogue initié. L'idée est de se focaliser sur le degré d'implication des opérateurs lors de la conception de cette stratégie publique. Les extrêmes de cette approche sont d'un côté une supervision directe une fois la stratégie définie sans même chercher une logique d'approbation, et de l'autre un co-développement parfait de l'action publique où l'autorité locale a une voix au même niveau que chaque partie-prenante de la région. De nombreux facteurs influencent cette approche, notamment la maturité de la région sur les questions stratégiques, l'existence de l'initiative privée, la culture de la collaboration en termes d'action publique, etc. La gouvernance consiste à trouver l'équilibre entre la capacité de l'autorité locale à garder le contrôle sur le but et l'efficacité des changements entrepris et la capacité des entreprises à influencer le rythme, les méthodes et, si nécessaires les priorités en fonction de leur degré d'ambition.

Compte tenu de la culture de la collaboration dans les environnements locaux, il n'est pas surprenant que les membres d'un tel groupe de travail aient besoin de découvrir rapidement leurs environnements respectifs et que le domaine des marchés publics soit souvent incompris par les entreprises : cadre réglementaire, capacité d'action, etc.

#### 6.4.3 *Partager la stratégie d'achat public*

Il est logique que le groupe de travail évoque des questions telles que le contenu des objectifs, les actions à entreprendre, les méthodes de réponse attendues des entreprises, le calendrier et les exigences ou prérequis. Il est important de garder à l'esprit que, pour l'entreprise, une nouvelle stratégie d'achat représente un risque ou une opportunité vis-à-vis de sa part de marché. De fait, l'autorité locale aura souvent la clairvoyance de maintenir une approche inclusive de sa stratégie d'achat permettant à chacun d'évoluer et de s'adapter. L'introduction de nouveaux critères d'attribution pourrait donc être perçue comme trop agressive, en raison de leur impact direct sur les choix des entreprises. Toutefois, la stratégie d'achat ne peut reposer uniquement sur la bonne volonté des entreprises et doit produire un résultat tangible. Les autorités et entreprises locales pourront donc négocier les termes les plus appropriés et obtenir des concessions, qui peuvent être liées à une plus grande ouverture aux variantes ou à d'autres sujets.

#### 6.4.4 *Reconnaissance et ambassadeur*

Il est recommandé d'accompagner cette stratégie d'achat d'une approche valorisant les entreprises et leurs actions. Une telle action ne relève pas nécessairement de la responsabilité de l'autorité locale et peut être menée par les réseaux économiques eux-mêmes. Cette reconnaissance vise à motiver, impliquer et récompenser les entreprises qui passent à l'action. Si cette action peut construire sa légitimité sur la reconnaissance des meilleurs, ce n'est pas la seule façon de les reconnaître et de les apprécier. La définition de différentes catégories permettra de répondre à différents défis au niveau de l'implication. Il convient d'insister sur la notion d'« ambassadeur ». Cette reconnaissance ne repose pas nécessairement sur le niveau des résultats obtenus mais peut également reposer sur une logique d'engagement interne et externe et aider à renforcer la valeur des entreprises engagées. Il convient de garder à l'esprit que même si une entreprise est jeune, la notion d'exemplarité peut être légitime en fonction des performances atteintes ainsi que de l'engagement qu'elle prend et du sérieux du plan d'action qu'elle suit.

Les réglementations des marchés publics ne permettent pas toujours de prendre ces outils d'appréciation en compte. Les directives limitent la possibilité d'inclure des labels, prix et récompenses. Toutefois, en obtenir reflète le plus souvent la capacité de l'entreprise à compléter son dossier technique et ses conditions d'exécution des actions qu'elle peut entreprendre lors de la durée du contrat, ce qui leur permet d'être prises en compte dans le cadre du contrat.

#### 6.4.5 *Gouvernance à plus long terme*

Cette reconnaissance est à la fois un outil pour impliquer les personnes et fournir des informations et un outil pour poursuivre le processus sur le long terme. Le groupe de travail est destiné à durer dans le temps et surtout à être renouvelé régulièrement. Il s'agit d'une composante essentielle pour évaluer de façon critique les actions entreprises et réexaminer les ambitions, les actions entreprises et le rythme du changement. Cela permet de s'adapter aux nouvelles priorités tout en maintenant les actions dans le temps. La stratégie ne peut pas reposer uniquement sur une vision à court terme et devra traiter différentes échelles.

La vie du groupe fournit également les moyens de modifier et d'adapter la gouvernance de façon à reconnaître les actions entreprises par les opérateurs et les réseaux.

Il est indéniable que la collaboration d'opérateurs stratégiques dans l'élaboration et la mise en place de la stratégie d'achat est un facteur clé de réussite. L'étape suivante consiste à adapter

l'intensité de cette coopération à chaque zone locale, à la composition du tissu économique, aux priorités identifiées pour cet écosystème et à sa capacité à collaborer.

## 7 Observations finales

### 1 Les marchés publics sont un puissant outil de dépense de l'argent public

Les marchés publics ne sont pas exclusivement un outil juridique, un exercice purement économique et administratif. Ils deviennent un outil puissant pour dépenser l'argent public efficacement, durablement et stratégiquement et pour favoriser le développement de l'innovation. De nombreuses villes considèrent les marchés publics comme un outil stratégique pour relever leurs défis économiques, sociaux et environnementaux et définir leurs politiques. Elles ont besoin de façonner une stratégie de marchés publics, mais nombre d'entre elles, en particulier les villes petites et moyennes, ne savent pas ce qu'elles ont à faire, ni comment ou pourquoi. Cette stratégie doit découler de la stratégie locale globale et être connectée à l'environnement institutionnel, économique et régional, elle doit être clairement adaptée aux politiques publiques et aux défis locaux. Les aspects internes (acheteurs publics) et externes (entreprises) doivent être pris en compte. Une stratégie de marchés publics doit être cohérente, définie précisément et médiatisée. Elle peut être très ambitieuse ou progressive et pragmatique avec une approche d'amélioration continue.

### 2 Votre stratégie doit être l'engagement de tous aux niveaux stratégique, tactique et opérationnel.

- sensibilisation politique ; gestion du changement au sein du personnel ; faisabilité interne et évaluation de la maturité ; acceptabilité pour les parties prenantes
- une vision stratégique sur mesure hiérarchisant les thèmes, cibles et actions
- une délégation politique, un comité d'achats, l'implication et le soutien de la direction générale

- une stratégie stable, praticable, formalisée et atteignable dans le cadre de la stratégie globale, servant de cadre et de feuille de route définissant les attentes, les buts et les objectifs, la mesure de la dépense à l'aide d'indicateurs spécifiques
- une organisation interne convenant à une approche stratégique avec l'allocation de ressources humaines et budgétaires adéquates, de compétences au sein des départements de la ville.
- mesure de l'impact des dépenses

### 3 6 étapes pour construire votre stratégie

- Identifier la maturité des achats d'une ville : une auto-évaluation comme référence des mesures et de l'évaluation
- Définition des priorités pour chaque catégorie d'achats avec chaque acheteur pilote ; exploration de la situation du marché
- Identification d'achats stratégiques
- Identification de la faisabilité technique et légale
- Consultation de parties prenantes internes et externes, acceptabilité
- Poursuite d'un processus d'amélioration continue – mise en place d'une évaluation quantitative et qualitative

### 4 Recommandations à la Commission européenne et aux États membres

- Les villes ont besoin du soutien des États membres et de la Commission européenne pour façonner et mettre en place leur stratégie d'achat
- Les centres de coopération et de compétences au niveau européen, national ou local sont de bons endroits pour disséminer le guide de

référence et organiser la coopération entre les autorités locales ainsi que des activités de sensibilisation et de formation

- Les réseaux nationaux et européens d'autorités locales doivent fournir des informations et organiser des événements et séminaires sur les marchés publics innovants et responsables.

## 8 Annexe 1 : Outil d'auto-évaluation de la maturité des marchés publics

### 8.1 Vision & leadership

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
objectifs de politique générale	Les objectifs de politique générale n'ont pas de lien avec les achats	Les objectifs de politique générale n'ont pas de lien avec les achats ou seulement occasionnellement	Les objectifs de politique générale ont un lien avec les achats, mais ce lien n'est pas structuré	Les buts et objectifs des achats sont pour la plupart alignés avec les buts et objectifs de politique générale	Les buts et objectifs des achats sont parfaitement alignés avec les buts et objectifs de politique générale et marquent des choix
Objectifs des achats	Pas d'objectifs spécifiques pour les achats	Les objectifs des achats visent des objectifs individuels (principalement les économies et l'efficacité)	Les objectifs des achats visent à améliorer le rapport qualité/prix en général (meilleure qualité, économies et efficacité)	Les buts et objectifs des achats sont pour la plupart alignés avec les buts et objectifs de politique générale	Les buts et objectifs des achats sont parfaitement alignés avec les buts et objectifs de politique générale et marquent des choix
cadre d'évaluation pour définir les priorités et faire des choix	Pas de hiérarchisation des objectifs	Hiérarchisation désordonnée des objectifs	Il existe quelques lignes directrices dans la hiérarchisation des objectifs et priorités	Il existe un cadre d'évaluation au service de la hiérarchisation des objectifs	Il existe un cadre d'évaluation au service de la hiérarchisation des objectifs pour chaque catégorie individuelle d'achats
Un plan d'action clair et précis pour les court, moyen et long	Aucun plan d'action n'est appliqué	Aucun plan d'action clair et précis n'est appliqué	Un plan d'action clair et précis pour le court ou moyen terme est appliqué	Un plan d'action clair et précis pour les court, moyen et long termes est appliqué	Un plan d'action clair et précis pour les court, moyen et long termes

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
termes est appliqué pour chaque catégorie d'achats					est appliqué pour chaque catégorie d'achats
L'efficacité de la stratégie d'achat est évaluée régulièrement et ajustée en conséquence	Aucune évaluation de la stratégie d'achat	Évaluation occasionnelle de la stratégie d'achat	Évaluation limitée de la stratégie d'achat	L'efficacité de la stratégie d'achat est évaluée occasionnellement	L'efficacité de la stratégie d'achat est évaluée régulièrement et ajustée en conséquence
Engagement des parties prenantes	Aucune identification des parties prenantes	Toutes les parties prenantes ne sont pas identifiées et impliquées	La plupart des parties prenantes sont identifiées et impliquées	Toutes les parties prenantes sont identifiées et impliquées	Toutes les parties prenantes sont identifiées, impliquées et engagées
Engagement des décideurs	Pas d'implication des décideurs	Les décideurs sont impliqués, mais pas pleinement engagés	Les décideurs sont engagés (essentiellement pour améliorer la rentabilité)	Les décideurs ont pour l'essentiel conscience de la valeur ajoutée stratégique des achats et agissent en conséquence	Les décideurs sont convaincus de la valeur ajoutée stratégique des achats et agissent en conséquence. Il y a une gestion politique de la stratégie d'achat.

## 8.2 Organisation

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
priorité des achats	Les achats sont uniquement axés sur l'acquisition de	Les achats sont axés sur les procédures	Les achats sont axés sur l'obtention	Les achats sont axés sur l'obtention d'un meilleur rapport	Les achats sont axés sur l'obtention d'un meilleur rapport

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
	biens, travaux et services (besoins en approvisionnement et coûts)	pour respecter les règles et réglementations	d'un meilleur rapport qualité/prix	qualité/prix et sur la réalisation d'objectifs de politique générale	qualité/prix et sur la réalisation d'objectifs de politique générale, ainsi que sur la réponse aux défis à venir, tels que la transformation numérique, l'économie circulaire, les changements démographiques, la transition énergétique
structure de l'organisation	Les achats ne sont pas organisés	Les achats sont organisés au niveau des départements individuels	Les achats sont structurés à travers toute l'organisation	La structure organisationnelle a été passée en revue en gardant à l'esprit ses effets sur les achats	La structure organisationnelle a été passée en revue en gardant à l'esprit ses effets pour l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement (au sein de l'organisation comme en dehors)
processus ou procédure	Pas de processus ou de procédures, pas de conduite établie des achats	Des processus et procédures existent de facto, mais ne sont pas documentés	Les processus et procédures sont documentés et appliqués	Les processus et procédures sont documentés et appliqués. Les principales décisions d'achat sont déterminées par une équipe multifonctionnelle.	Les processus et procédures sont documentés et appliqués. Les principales décisions d'achat sont déterminées par une équipe multifonctionnelle. Les objectifs stratégiques sont inclus dans les processus
rôles et responsabilités	Il n'y a pas de rôles et responsabilités fixes,	Il n'y a pas de rôles et responsabilités fixes,	Il y a des rôles et responsabilités fixes au	Les rôles et responsabilités sont fixés, documentés et	Un ensemble défini de rôles et responsabilités en ligne avec une

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
	ils varient d'une personne à l'autre	ils varient d'un département à l'autre	sein de l'organisation  mais ils ne sont pas documentés	appliqués	analyse RACI est en place
Implication du marché : stratégie d'achat	Pas d'implication du marché	Implication occasionnelle du marché pour des achats individuels	Consultations fréquentes du marché concernant les achats, pas de stratégie fixe vis-à-vis du marché en place	Une stratégie d'implication du marché vis-à-vis des achats est en place, par exemple via une fréquente exploration de la situation du marché et des consultations du marché	Il y a une stratégie d'implication du marché concernant les achats en général, par exemple une coopération dans les objectifs d'achat stratégiques (consultation au sujet de la faisabilité et du partage des responsabilités pour les objectifs politiques, etc.)
Gestion des contrats	Pas de surveillance des accords	Les accords sont supervisés (performances)	La gestion des contrats est en place	La gestion des contrats est en place et les responsabilités sont clairement définies	La gestion des contrats est en place et les responsabilités sont clairement définies. Les objectifs stratégiques font partie intégrante de la gestion des contrats
outils et systèmes spécifiques au service des achats	Pas d'outils ou de systèmes numériques au service des achats	Des outils génériques sont au service des achats, aucun outil spécifique n'est en place	Plusieurs outils et systèmes spécifiques sont au service des achats, cela varie d'un département	Les mêmes outils et systèmes spécifiques sont au service des achats dans toute l'organisation	Les mêmes outils et systèmes spécifiques sont au service des achats dans toute l'organisation. Ils sont liés aux outils de mesure des dépenses

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
tâches et activités	Des tâches et activités simples liées aux marchés publics sont effectuées	Des tâches récurrentes liées aux marchés publics sont effectuées	Les processus de marchés publics sont menés de bout en bout à l'autre	Les processus de marchés publics sont menés dans leur totalité, avec des décisions clés à différents stades. Des tâches et problèmes complexes et moins fréquents sont traités.	Les processus de marchés publics sont menés dans leur totalité, avec des décisions clés à différents stades. Les tâches et problèmes complexes et plus rares sont traités à l'aide de méthodes et d'approches innovantes

### 8.3 Personnes

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
professionnels dédiés aux achats	Pas de professionnels dédiés aux achats	Il y a quelques professionnels dédiés aux achats, la plupart autonomes et peu en contact avec les autres	Il y a suffisamment de professionnels des achats, qui partagent leurs connaissances	Il y a suffisamment de professionnels des achats, qui collaborent entre eux	Il y a suffisamment de professionnels des achats collaborant activement les uns avec les autres au service de l'impact stratégique des achats au sein de l'organisation
charge de travail	Le personnel est concentré sur les achats individuels (il manque de compétences de base)	Les professionnels des achats sont concentrés sur la gestion de leur charge de travail, sans espace pour leur	Les professionnels des achats sont concentrés sur la gestion de leur charge de travail, avec un certain espace pour le	Les professionnels des achats gèrent à la fois leur charge de travail et le développement de leurs connaissances et	Les professionnels des achats gèrent à la fois leur charge de travail et le développement de leurs connaissances et

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
		développement	développement de leurs connaissances et compétences	compétences	compétences. Les professionnels des achats se tiennent informés des derniers développements en assistant et en participant à des événements clés
disponibilité des connaissances	Seules des connaissances de base sur les achats sont disponibles	Des connaissances factuelles et théoriques sur les achats sont disponibles	Des connaissances pratiques et théoriques avancées sont disponibles	Des connaissances pratiques et théoriques avancées sont disponibles, ainsi que certaines connaissances globales, spécialisées, pratiques et théoriques	Des connaissances complètes, spécialisées, pratiques et théoriques au plus haut niveau du domaine des marchés publics sont disponibles

#### 8.4 Mesure des dépenses

	Ad hoc	Réactif	Anticipation	Proactif	Valeur stratégique
Surveillance	La mesure des dépenses est inexistante ou effectuée rarement et de façon inconsistante	La mesure des dépenses est rarement effectuée	La mesure des dépenses est standardisée et consolidée	La mesure des dépenses est optimisée pour évaluer leur impact	La mesure des dépenses est optimisée à des fins d'amélioration continue
Espace pour une approche cyclique	Il n'y a pas de mesures documentées	Les mesures sont documentées	Les mesures sont documentées de façon structurée	Les mesures sont utilisées pour améliorer l'impact des achats à venir	Les mesures sont utilisées pour l'amélioration continue des achats



## 9 Annexe 2 : Descriptions de cas

### 9.1 Ville de Preston : Nécessité et importance de l'évaluation de la stratégie d'achat

#### 9.1.1 Résultat / problème

La ville de Preston a réalisé que les marchés publics pouvaient contribuer à répondre à des défis sociaux et économiques. Une méthode pour ce faire consiste à utiliser l'analyse des dépenses pour identifier leur attribution par zone géographique, secteur et taille d'entreprise. Ce travail est entrepris avec d'autres organisations importantes installées à Preston, que la ville appelle des institutions d'ancrage.

#### 9.1.2 Ce qui a été modifié ou fait différemment

L'accent a commencé à être mis sur les marchés publics il y a presque dix ans. En raison de problèmes économiques rencontrés à cette époque par la ville de Preston, l'autorité de gouvernement local (le conseil municipal de Preston) souhaitait apporter de grands changements à un niveau stratégique. Le conseil municipal a décidé que plutôt que de dépendre du financement du gouvernement central, la ville devrait comprendre et mobiliser ses ressources existantes pour permettre des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux à l'échelle locale. Cela a considérablement changé la façon de penser traditionnelle. En conséquence, la ville a mis à jour sa stratégie d'achat et sa façon de coopérer avec les institutions importantes de la ville.

L'une des principales motivations fut le désir de travailler avec les institutions d'ancrage de sorte à bénéficier à Preston. Les institutions d'ancrage sont des organisations publiques et privées installées à Preston et déterminées à travailler main dans la main pour la réussite de la ville. Cela s'est avéré efficace pour partager le savoir-faire en matière d'achats stratégiques. Toutefois, l'établissement d'objectifs partagés n'a pas été facile dès le départ.

Un autre aspect important fut la volonté de la ville de surveiller et d'analyser les résultats de façon détaillée. La ville a utilisé l'analyse des dépenses pour rapporter les variables suivantes : 1) pourcentage des dépenses dans des zones géographiques définies, 2) pourcentage des dépenses auprès de secteurs industriels particuliers et 3) pourcentage des dépenses auprès des PME. En plus de ces indicateurs obligatoires, la ville a également entrepris des analyses plus détaillées, par exemple de la mesure dans laquelle il est possible d'influencer l'argent dépensé hors de la zone géographique définie. L'analyse des dépenses et les recommandations pour leur amélioration future ont également été partagées avec les institutions d'ancrage.

Ce changement a nécessité de motiver les employés municipaux. Tout le mode de pensée a dû être réorienté vers les objectifs stratégiques d'achat.

#### 9.1.3 Ce que cela a nécessité

Les achats ont été définis comme un processus circulaire. L'acheteur doit définir des objectifs d'achat et tout au long de la période du contrat, les résultats et les leçons tirées doivent être évalués. L'engagement des décideurs politiques est la condition la plus importante pour la réussite. Pour s'assurer que les achats répondent aux besoins, il est important d'utiliser la méthode du design des services.

#### 9.1.4 Questions de l'entretien

Personne interrogée :

Tamar Reay, chargé des politiques au conseil municipal de Preston

- A-t-il été facile de pousser les partis et les leaders politiques à s'engager en faveur des objectifs d'achat stratégiques ? Quels facteurs ont favorisé l'engagement des leaders politiques ?
- Quels ont été les facteurs clés pour générer l'enthousiasme et l'engagement des institutions d'ancrage dans leur interaction avec la ville ?
- Quels ont été les principaux avantages de l'analyse des achats ?
- Quelles sont vos deux principales recommandations pour évaluer la réussite des achats d'une ville ?

## 9.2 Ville de Larvik : La stratégie d'achat aide à développer des objectifs d'achat et des processus étape par étape

### 9.2.1 Résultat / problème

La ville de Larvik souhaitait améliorer l'efficacité des dépenses municipales. Pour cela, les objectifs d'achat ont dû être mis à jour à un nouveau niveau stratégique. En conséquence, toute la mentalité de la ville vis-à-vis des achats en en train de changer ; il ne s'agit plus seulement d'acheter : les marchés publics servent à répondre aux défis de la société.

### 9.2.2 Ce qui a été modifié ou fait différemment

Un facteur ayant mis au défi les achats dans la ville est l'identification du type de tendances larges traversant les secteurs municipaux traditionnels du point de vue de la stratégie de la ville. L'environnement et les innovations numériques sont quelques exemples de ces thèmes. L'idée est que l'organisation des achats puisse trouver de nouveaux objectifs pour des cas d'achats particuliers lorsque les grands thèmes sociaux sont systématiquement pris en compte dans le processus de planification. Cela permet de mettre à jour les exigences pour leur faire franchir un palier.

La ville a commencé à changer son état d'esprit étape par étape. Pour cela, il a été utile de commencer par des cas simples de sorte que de bons résultats puissent être affichés rapidement. Bien que la ville ait ses objectifs sociaux, les économies sont généralement une preuve solide et intéressent les dirigeants de la ville. La ville mesure et publie donc ses économies chaque année. Montrer ce qui peut être atteint grâce à de nouvelles méthodes joue en faveur du travail vers des objectifs plus ambitieux.

La ville de Larvik a été particulièrement attentive à impliquer l'ensemble de la ville. Pour répandre le savoir-faire et la pensée stratégique, la ville a des agents de changement officiels qui motivent et conseillent leurs collègues. Par ailleurs, l'importance des professionnels des achats a été renforcée, les acheteurs peuvent apporter de véritables changements et rendre des services à la ville. Il ne s'agit plus uniquement d'acheter des biens et services

### 9.2.3 *Ce que cela a nécessité*

Les responsables de la ville, experts en achats comme en substance économique, coopèrent via le processus d'achat, à commencer par sa planification. Ils disposent d'équipes mixtes pour la planification de chaque achat ayant une importance stratégique. Les directeurs des secteurs des achats et de la substance économique doivent être motivés et engagés envers les objectifs des achats stratégiques. Il est important d'être patient ; le changement prend du temps et les résultats stables s'obtiennent étape par étape.

### 9.2.4 *Questions de l'entretien*

- La ville de Larvik a changé d'état d'esprit dans la définition de ses objectifs en termes de marchés publics. Quels ont été les outils les plus efficaces pour motiver les officiers municipaux à envisager les marchés publics sous un nouvel angle ?
- Vous avez insisté sur le besoin de procéder étape par étape. Avez-vous quelques exemples de la façon dont ceci a fonctionné ? Par quoi avez-vous commencé et quelles ont été les étapes suivantes ?
- Quelles sont vos deux principales recommandations pour les municipalités qui souhaitent définir de nouveaux objectifs stratégiques pour leurs achats ?

## 9.3 **Nantes Métropole : La mise en place d'une stratégie d'achats – Des objectifs et critères concrets poussent à regarder les achats sous un nouvel angle**

### 9.3.1 *Résultat / problème*

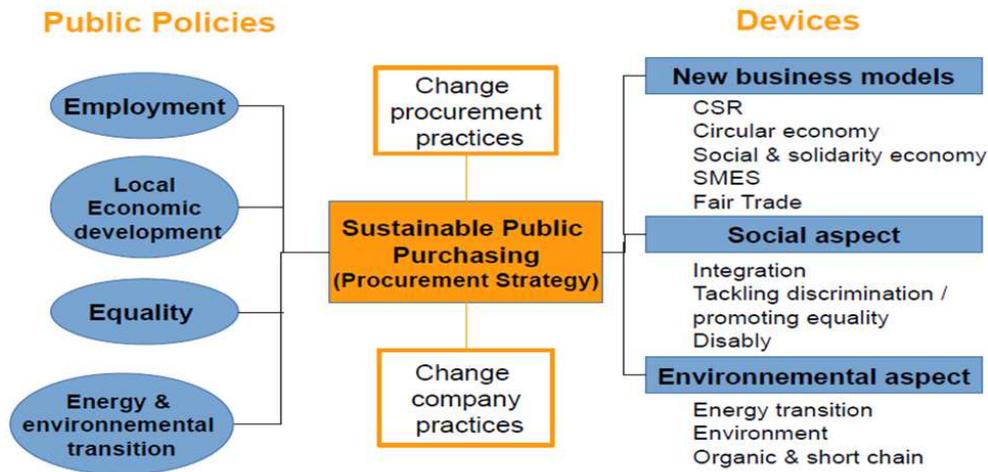
La ville de Nantes (630 370 habitants, ouest de la France) a développé une politique d'achats responsables il y a une quinzaine d'années. Toutefois, ce n'est que relativement récemment qu'elle a décrit sa politique dans un Schéma de Promotion des Achats Responsables<sup>1</sup>, adopté en mars 2017. Ce schéma vise à incorporer quatre politiques publiques majeures aux opérations d'achat de la ville et d'obtenir le soutien de ses fournisseurs envers : l'emploi, le développement économique local, l'égalité et la transition énergétique. Ses trois priorités sont divisées en 11 orientations stratégiques :

Figure 9 Le Schéma de Promotion des Achats Responsables de Nantes

---

1 Cadre juridique français : LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire - **Art. 13**

## Responsible Purchasing Promotion Scheme



La ville de Nantes dispose d'un historique de développement des achats responsables sur le long terme. Cela comprend un accent marqué sur la responsabilité. Nantes se veut à l'avant-garde de la régénération économique, sociale, environnementale et démocratique en créant de nouveaux modèles et outils et en intégrant toutes les parties prenantes au processus d'achat. Ses objectifs exigent que les marchés publics soient vus comme plus qu'une simple décision technique, et qu'ils soient en ligne avec ses priorités politiques.

La responsabilité est à l'ordre du jour depuis 2001, et la dernière stratégie a été lancée en 2017. La Schéma de Promotion des Achats Responsables (SPAR) couvre l'ensemble de la métropole de Nantes, toutefois, la ville de Nantes en a toujours été à l'avant-garde.

### 9.3.2 Ce qui a été modifié ou fait différemment

Le facteur le plus important lors de la mise en place de ce schéma a été la capacité à définir des objectifs concrets et à en mesurer les résultats. Celle-ci est favorisée par des critères imposés aux thèmes économiques, sociaux, environnementaux, aux relations avec les employés et à la gouvernance. Chaque catégorie a plusieurs objectifs détaillés.

La mise en place d'une stratégie ambitieuse nécessite des ressources. Il y a sept responsables consacrés au travail de support, qui comprennent les spécialistes des clauses environnementales et sociales et du processus d'achat responsable.

Le niveau politique doit également être intégré au processus de développement. Les élus concernés du conseil métropolitain de Nantes Métropole sont informés des investissements à venir afin de décider collectivement des clauses sociales et environnementales qui doivent être privilégiées pour chacun d'entre eux. Un groupe de responsables politiques évalue aussi régulièrement l'impact du SPAR.

La ville de Nantes a nommé des ambassadeurs de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui soutiennent les organisations de la ville dans leur travail organisationnel pour intégrer

des clauses sociales et environnementales aux exigences des marchés publics. Le réseau d'ambassadeurs RSE travaille également avec l'équipe des achats.

Certaines unités de la ville ont défini leurs propres objectifs ou des objectifs plus détaillés aux achats. Il a toutefois été difficile de trouver un équilibre entre les objectifs économiques et qualitatifs. Cela requiert une coopération et une compréhension mutuelle des dirigeants politiques et responsables municipaux.

### 9.3.3 Ce que cela a nécessité

Il a été important d'identifier les priorités et les objectifs au niveau stratégique et opérationnel et de mesurer le changement et les résultats apportés par chaque achat. Le développement du processus d'achat ainsi que les achats individuels doivent disposer de suffisamment de ressources. Toutefois, le niveau d'ambition doit être ajusté à la quantité de ressources allouées. Des objectifs ambitieux nécessitent également l'engagement des acteurs du secteur privé. Le dialogue avec les marchés et d'autres interactions prennent du temps et le niveau d'exigence renforcé peut nécessiter de nouvelles solutions.

Selon la méthodologie évoquée ci-dessus, voici une sélection des initiatives menées par Nantes dans deux catégories d'achats :

Tableau 4 Sélection des initiatives menées par Nantes

Type d'achat	Priorité	Type d'action	Outil légal	Outil opérationnel	Indicateur d'évaluation
Travaux de construction de bâtiments	Intégration via le travail	Récurrente pour les opérations > 500 000 € (hors TVA)	Condition de performance + critère d'attribution	Supervisé par le département de l'intégration	Nombre d'heures Taux de placement professionnel
	Transition énergétique	Récurrente	Spécification technique	Norme RT2012	Réduction de la consommation d'énergie
		Expérimentation	Spécification technique	Installation d'une chaudière numérique	Réduction de la consommation d'énergie
		Expérimentation	Marché global de l'efficacité énergétique	20 % en-dessous des objectifs de performance de la RT2012	Réduction de la consommation d'énergie
Économie circulaire	Récurrente	Spécifications techniques + charte du lieu de travail écologique	Tri des déchets		

	Environnement	Récurrente	Spécifications techniques + charte du lieu de travail écologique	Bois brut éco-certié ; réduction de la pollution sur le lieu de travail	
	TPE/PME	Récurrente	Subdivision en lots	Conformité aux principes commerciaux	Taux de subdivision en lots
Cantines scolaires	Bio	Récurrente	Condition de performance + critère d'attribution	En fonction du produit commandé	Pourcentage de produits éco-responsables
	Circuits d'approvisionnement courts	Récurrente	Condition de performance + critère d'attribution	En fonction du produit commandé	Pourcentage de produits éco-responsables
	Environnement	Expérimentation	Spécification technique	Suppression des récipients en plastique	Faisabilité technique

#### 9.3.4 Questions de l'entretien

Personne interrogée : Maire de Nantes

- Nantes se veut à l'avant-garde de la régénération économique, sociale, environnementale et démocratique et utilise les achats comme un outil pour y parvenir. A-t-il été facile de définir des objectifs aussi avant-gardistes et quels ont été les principaux défis ?
- Les nouveaux objectifs stratégiques ne sont pas faciles à mettre en place.
  - Quelles ont été vos principales actions ?
  - Quelle est le rôle des dirigeants municipaux dans leur mise en place ?
- Quelles sont vos deux principales recommandations aux municipalités pour soutenir la mise en place de stratégies d'achat ?

### 9.4 Métropole européenne de Lille : La centrale d'achat requiert de nouveaux types de coopération entre les municipalités

#### 9.4.1 Résultat / problème

Les municipalités de la Métropole européenne de Lille : ont établi ensemble une centrale d'achats pour servir toutes les municipalités de l'aire métropolitaine au début de l'année 2019. La Métropole comprend 29 municipalités de différentes tailles disposant de différentes bases et de différents savoir-faire concernant les achats stratégiques et leurs résultats.

Le travail opérationnel de la centrale d'achats repose sur une politique d'achat comprenant quatre points principaux :

1. Une culture de marchés publics reposant sur le développement économique et local.
2. Une stratégie de mise en commun au service de toute une région.
3. Une approche vertueuse de l'innovation et du développement durable
4. Une optimisation des achats de l'établissement pour une administration efficace.

Ce travail vient de commencer, mais les gains attendus sont à la fois économiques et qualitatifs. Un modèle centralisé tirera très probablement les prix et les coûts de livraison vers le bas. Le savoir-faire auquel les municipalités ont accès est toutefois encore plus important, et devrait résulter sur de moindres risques et une meilleure qualité.

#### 9.4.2 *Ce qui a été modifié ou fait différemment*

La centrale d'achat réunit une partie des marchés publics. Tous les achats ne sont pas réalisés par le bureau ; leur nombre et leur approche sectorielle diffèrent. La centrale d'achat fait des achats au nom des municipalités et leur offre son assistance, quels que soient leurs besoins.

Pour être crédible auprès des acteurs du secteur privé, il a fallu convaincre les grandes municipalités d'utiliser les services de la centrale d'achats. Dans le même temps, il est nécessaire d'inclure toutes les municipalités dans les discussions. Les achats centralisés nécessitent de nombreuses interactions, de sorte que tous les aspects et défis puissent être pris en compte lors de la planification de la coopération. Il faut du temps pour développer de la confiance et des interactions harmonieuses. Il est également important qu'il y ait suffisamment de ressources allouées au co-développement et aux discussions.

#### 9.4.3 *Ce que cela a nécessité*

L'organisation d'un modèle centralisé doit être aussi simple que possible. Le facteur de réussite le plus important est le dialogue entre les municipalités. La centrale d'achat doit systématiquement demander aux municipalités leurs besoins et leurs retours. Les municipalités rencontrent différents défis, en fonction par exemple de leur taille et de leur situation géographique. Tous les points de vue doivent être pris en compte sérieusement pour créer de la confiance et un dialogue ouvert.

Questions de l'entretien

- Quels étaient les objectifs lors de la mise en place de la centrale d'achat ?
- Quels ont été les avantages de rejoindre la centrale d'achat pour les municipalités ?
- Quelles sont vos deux principales recommandations pour les municipalités qui souhaitent établir une centrale d'achat ?

## 9.5 **Ville de Haarlem : Le soutien des décisionnaires politiques a permis d'établir des objectifs concrets et ambitieux**

### 9.5.1 *Résultat / problème*

La ville de Haarlem a renouvelé ses objectifs d'achats pour soutenir fermement la durabilité et l'économie circulaire. Cette initiative dérive du programme de la coalition politique qui a composé le nouveau conseil municipal en 2018. La responsabilité doit être prise en compte dans toutes les décisions.

Les objectifs sont hautement ambitieux :

- D'ici 2022, au moins 10 % des achats doivent avoir des objectifs liés à l'économie circulaire
- D'ici 2025, au moins 15 % des achats doivent avoir des objectifs liés à l'économie circulaire
- D'ici 2030, 100 % des achats doivent avoir des objectifs liés à l'économie circulaire

Ces objectifs sont adaptés aux 20 municipalités limitrophes. Cela leur donne la possibilité de pousser le secteur privé à créer de nouvelles solutions innovantes et à changer le marché.

Ce qui a été modifié ou fait différemment

Le soutien politique est crucial pour la mise en place de ce programme. Toutefois, il s'agit d'un travail difficile et les changements doivent pénétrer chaque organisation de la ville. Cela nécessite de former les spécialistes des achats et une partie des officiers de substance économique ainsi que de recruter de nouveaux spécialistes

Il est également important de soutenir les organisations de substance économique en offrant des exemples de critères de durabilité et de documents d'achats.

En plus de l'engagement des responsables de la ville, il est important d'avoir un dialogue continu avec les parties prenantes variable en fonction de chaque achat. Les achats ayant besoin de véritables solutions innovantes pour atteindre les objectifs en termes de durabilité et d'économie circulaire, la ville a évoqué avec le secteur privé les possibilités de répondre à ces besoins voire de changer leurs produits et activités. L'agenda et le calendrier ont tous deux fait l'objet de discussions. Les entreprises ont apprécié l'opportunité de contribuer à la planification stratégique de la ville, créant ainsi de nouvelles possibilités éventuelles de coopération.

#### 9.5.2 *Ce que cela a nécessité*

Une vision politique forte et un agenda sont nécessaires pour mettre à jour la pensée stratégique et changer le travail opérationnel de toute la ville. Bien que le niveau politique définisse l'agenda principal, il a été crucial d'interagir et de tester les objectifs concrets avec les entreprises locales.

#### 9.5.3 *Questions de l'entretien*

- La nouvelle administration municipale a défini des objectifs ambitieux en termes d'achats durables et circulaires.
  - Quelle a été la signification de ce soutien politique fort ?
  - Comment a-t-il changé la pensée stratégique et le travail opérationnel ?
- Quelles sont les actions les plus importantes dans la mise en place de la stratégie ?
  - Avez-vous rencontré des difficultés ?
- Quelles sont vos deux principales recommandations pour les municipalités souhaitant aider les dirigeants politiques à leur apporter le soutien nécessaire à avancer vers des objectifs ambitieux ?

## 9.6 *Écosse : Scotcap, le premier projet de partenariat pour l'innovation en Écosse*

### 9.6.1 *Résultat / problème*

Scotcap est un contrat de services destiné à créer un examen innovant du tube digestif inférieur en point de service, à l'aide d'une endoscopie du colon par capsule mini-invasive. L'objectif est de résoudre le goulet d'étranglement dans le diagnostic des maladies gastro-intestinales et l'évaluation des risques de cancer des intestins. L'innovation aura lieu si un nouveau service peut

être créé et fourni en point de service, par exemple en cabinet médical. Elle pourrait aussi réduire le coût total des diagnostics gastro-intestinaux en éliminant les trajets inutiles, en minimisant leur impact sur la vie quotidienne des patients, en évitant les complications, en réduisant la participation des spécialistes et en réduisant l'utilisation de ressources tout en maintenant la précision médicale des procédures actuelles. Les résultats du projet sont attendus pour début 2020.

#### 9.6.2 *Ce qui a été modifié ou fait différemment*

Le nouveau processus de marchés publics de l'innovation a été commissionné sous le Programme de gouvernement 2018/2019. Le projet en cours cherche à répondre à deux questions clés : l'innovation a-t-elle été efficace, et l'autorité peut-elle s'offrir cette nouvelle solution ?

Les partenariats innovants permettent l'achat de biens, travaux et services qui ne sont pas encore disponibles sur le marché en combinant des éléments de développement et d'achat adaptés aux exigences d'ordre public. Les partenariats pour l'innovation permettent aux acheteurs publics de créer une mise en concurrence en utilisant des critères de résultats, sans définir la solution à un défi de société et permet de sélectionner un fournisseur, de structurer les phases de R&D et de signer un contrat entre le sous-traitant vainqueur et l'autorité sans un nouvel appel d'offre. Le concept fondamental du processus est un partenariat conclu entre les fournisseurs et les autorités pour résoudre les problèmes sociaux. Cette nouvelle méthode d'achat permet de garder les services publics à jour et bien adaptés aux besoins des autorités et des citoyens.

#### 9.6.3 *Ce que cela a nécessité*

- Les facteurs suivants sont essentiels à la réussite des projets de partenariat pour l'innovation :
  - Gestion des parties prenantes et communication tout au long du projet
  - Processus d'achat améliorés et régulation permettant la combinaison de la recherche et des achats
- Gestion de projet incluant la gouvernance
- Leadership et ressources (humaines) suffisantes

#### 9.6.4 *Questions de l'entretien*

- Sous quelles circonstances utiliser un partenariat pour l'innovation ?
- Qu'avez-vous appris de ce premier partenariat pour l'innovation en cours ?
- Comment percevez-vous l'avenir des partenariats public-privé au service des innovations ?

### 9.7 **Ville de Prague : Consultation préalable du marché (CPM)**

#### 9.7.1 *Résultat / problème*

Une consultation préalable du marché permet aux acheteurs publics de mieux comprendre le marché, les solutions existantes et leur prix. La CPM fonctionne dans les deux sens et permet également aux éventuels fournisseurs de se préparer à l'appel d'offres à venir. La ville de Prague a réussi à augmenter l'utilisation de CPM dans des processus d'achat complexes, ce qui a permis d'identifier des problèmes, par exemple avec les documents relatifs aux passations de marchés avant même leur publication, permettant ainsi d'économiser du temps et des efforts lors des phases suivantes, car les CPM bien organisées réduisent généralement le nombre de réclamations. Globalement, les discussions avec les fournisseurs potentiels accroissent la confiance portée au secteur public et permettent de développer des organisations publiques transparentes, soit l'une des raisons clés du développement des CPM en République tchèque.

### 9.7.2 *Ce qui a été modifié ou fait différemment*

Les CPM sont particulièrement utilisées pour les achats complexes et/ou nécessitant de nouvelles technologies et des solutions innovantes. Le dialogue avec le marché permet d'évaluer si l'achat prévu est réalisable, par exemple d'un point de vue technique et/ou opérationnel. Sur la base des discussions menées avec de potentiels fournisseurs, l'acheteur public peut développer des spécifications plus précises pour les appels d'offres et obtenir de meilleures informations sur la meilleure procédure à suivre pour le processus d'achat. En République tchèque, la CPM a fourni des informations précieuses, par exemple sur plusieurs projets technologiques et le dialogue avec le marché a mené à une amélioration significative des solutions.

Les CPM doivent être menées en toute transparence. Afin d'éviter un traitement inégalitaire des fournisseurs, les organisations du service public tchèque informent Tenders Electronic Daily (TED) des CPM à venir afin d'inviter toutes les entreprises potentiellement intéressées. De plus, les événements de CPM sont filmés pour des raisons de transparence ainsi que pour les entreprises n'ayant pas pu participer. Après les discussions, les documents liés aux passations de marchés sont mis à jour. Tous les changements apportés aux premières versions sont marqués et les participants listés à des fins de transparence.

### 9.7.3 *Ce que cela a nécessité*

Les consultations préalables de marché reposent sur une communication efficace entre le secteur public et les fournisseurs. Des outils spécifiques, tels que des plateformes de consultation en ligne, peuvent être utiles au processus de consultation et le rendre plus transparent et accessible. La CPM peut être un processus compliqué nécessaire lorsque les achats sont complexes et nécessitent des informations de première main de la part des opérateurs économiques. Pour éviter de traiter les opérateurs économiques injustement ou de manquer de transparence, la décision de mener une CPM doit être justifiée et documentée. Toutes les actions prises pour accroître la transparence sont importantes afin de créer une confiance mutuelle entre les fournisseurs et les acheteurs, qui constitue la base d'un processus d'achat réussi.

### 9.7.4 *Questions de l'entretien*

- Dans quels cas la CPM est-elle le plus utile ? (par ex. type d'achat)
- Qu'avez-vous accompli en utilisant les CPM ? Quels ont été les meilleurs cas ? (Par ex. quels ont été les critères de réussite ?)
- À faire et à ne pas faire en planifiant une CPM (par ex. les potentiels écueils et comment les éviter).

## 9.8 [Institut finlandais de la santé et du bien-être, ville de Vantaa, ville d'Helsinki, ville de Göteborg, ville d'Helsingborg, ville de Stockholm, ville de Botkyrka, Administration suédoise des transports : Innovations sociales et emploi via les marchés publics](#)

### 9.8.1 *Résultat / problème*

Le principal objectif du projet est de créer des opportunités d'emploi pour les individus actuellement éloignés du marché du travail en mettant en place des critères d'emploi dans les processus d'achat. Par ailleurs, l'un des objectifs clés de ce projet transnational (Finlande-Suède)

est de renforcer les connaissances et l'expérience des organisations participantes pour mieux prendre en compte les critères d'emploi dans les processus de marchés publics et augmenter par là même le nombre d'opportunités d'emploi pour les personnes actuellement au chômage.

#### *9.8.2 Ce qui a été modifié ou fait différemment*

Afin de disséminer et d'intégrer l'utilisation de critères d'emploi, les parties prenantes clés ont été impliquées dès le début du projet et le modèle a été développé en fonction des discussions menées avec différents secteurs à l'échelle nationale comme internationale. De vastes consultations à travers différents niveaux politiques et différents secteurs, tels que les départements et services de l'emploi, les syndicats et le secteur privé ont abouti à la création d'un modèle très efficace.

De plus, la mise en place des critères d'emploi a été façonnée pour aider le processus d'exécution : le modèle concret est composé de lignes directrices décrivant les étapes à suivre pour développer des achats stratégiques et identifier quelles parties prenantes doivent être impliquées ; des modèles et listes de tâches pour les autorités publiques et des conseils juridiques aux pouvoirs adjudicateurs.

Au cours du projet (2017-), l'utilisation de critères d'emploi a significativement augmenté et la ville de Vantaa les a par exemple mis en place dans 25 procédures de marchés publics avec des résultats satisfaisants.

#### *9.8.3 Ce que cela a nécessité*

L'un des principaux enseignements du projet est que la coopération entre les secteurs public et privé est essentielle pour s'attaquer au chômage et aux défis sociaux. La réussite de la coopération repose sur des discussions ouvertes et des rencontres régulières. Il est par ailleurs indispensable d'allouer des ressources suffisantes à la mise en place réussie des critères d'emploi.

Par ailleurs, un important critère de réussite est l'existence d'une volonté politique (dans les municipalités ainsi qu'au niveau national) de promouvoir les clauses d'emploi dans les marchés publics. En plus du niveau politique, les attitudes positives envers les critères d'emploi dans les organisations publiques et du secteur privé sont fondamentales et doivent être favorisée via l'éducation et la communication.

#### *9.8.4 Questions de l'entretien*

- Quels sont les avantages clés des critères d'emploi ?
- Quels sont les nouvelles façons d'utiliser les critères d'emploi (par ex. modèle SIB, modèle bonus)?
- Comment commencer à utiliser des critères d'emploi ? Avez-vous des astuces pour les acheteurs envisageant de mettre en place des critères d'emploi ?

### **9.9 Ville de Lisbonne : Achats écologiques durables**

La ville de Lisbonne est déterminée à développer des politiques de durabilité environnementale dans différents domaines :

- changer de paradigme pour la mobilité, adopter une nouvelle structure écologique pour la ville (Plan vert) ;

- améliorer la gestion des déchets et promouvoir l'efficacité énergétique. Les marchés publics sont une façon d'atteindre ces objectifs environnementaux.
- Questions de l'entretien
- Comment les marchés publics peuvent-ils servir à répondre aux défis climatiques ?
- Comment mesurer et surveiller les impacts environnementaux ? (Par exemple, quels indicateurs clés ? Comment les intégrer à la procédure d'achat ?).
- Exemples de nouvelles infrastructures écologiques à Lisbonne ? (Qu'est-ce qui a été fait différemment, comment la perspective environnementale a-t-elle été incluse) ?

## 10 Annexe 3 : Vue d'ensemble des matériaux de référence, initiatives, projets et mécanismes de financement

Tableau 5 Vue d'ensemble des matériaux de référence, initiatives, projets et mécanismes de financement

Contenu	Titre	Lien internet
<b>Documents d'orientation</b>	Orientations sur les marchés publics innovants, Commission européenne	<a href="https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29261">https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29261</a>
	« GUIDE D'ORIENTATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS À DESTINATION DES PRATICIENS (Février 2018) Comment éviter les erreurs les plus fréquentes commises dans le cadre des projets financés par les Fonds structurels et d'investissement européens »	<a href="https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/">https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/</a>
	Orientations sur les marchés publics innovants	<a href="http://innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/">http://innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/</a>
	Les marchés publics, moteur de l'innovation dans les PME et les services publics	<a href="https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1">https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1</a>
	Boîte à outils de l'assistance européenne aux marchés publics innovants (EAFIP)	<a href="http://eafip.eu/toolkit/">http://eafip.eu/toolkit/</a>
	Principes des marchés publics durables de l'ONU, 2015	<a href="http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/10yfp-spp-principles.pdf">http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/10yfp-spp-principles.pdf</a>
	Le manuel Procura+	<a href="http://www.procuraplus.org/manual/">http://www.procuraplus.org/manual/</a>
	Orientations sur les marchés publics de la DG GROW de la Commission européenne	<a href="http://ec.europa.eu/growth/content/increasing-impact-public-investmentthrough-efficient-and-professional-procurement-0_en">http://ec.europa.eu/growth/content/increasing-impact-public-investmentthrough-efficient-and-professional-procurement-0_en</a>
	Orientations sur les marchés publics pour une économie circulaire de la DG ENV de la Commission européenne	- <a href="https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_fr.pdf">https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_fr.pdf</a>

Contenu	Titre	Lien internet
	Kit de formation aux marchés publics économiques (GPP)	<a href="https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm">https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm</a>
<b>Initiatives gouvernementales</b>	Réseaux des centres nationaux de compétences sur les marchés publics innovants	<a href="https://cordis.europa.eu/project/id/780192/fr">https://cordis.europa.eu/project/id/780192/fr</a>
	Centre national de compétences PIANOo (Pays-Bas)	
	Centre de soutien aux marchés publics innovants du gouvernement allemand : KOINNO	<a href="https://www.koinno-bmwi.de/">https://www.koinno-bmwi.de/</a>
	Programme national norvégien pour le développement des fournisseurs, destiné à soutenir les acheteurs publics et à accélérer l'innovation via l'utilisation stratégique des marchés publics	<a href="http://innovativeanskaffelser.no/about/">http://innovativeanskaffelser.no/about/</a>
	VNG (Association des municipalités des Pays-Bas)	
	NEVI (Réseau néerlandais de connaissance sur la gestion des achats et des fournitures)	
	Réseaux allemand d'achat (universitaires, avocats, employés d'adjudicateurs)	<a href="https://www.dvnw.de/">https://www.dvnw.de/</a>
	Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung	<a href="http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Home/home_node.html">http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Home/home_node.html</a>
	Forum Vergabe e.V	<a href="http://www.forum-vergabe.de/">http://www.forum-vergabe.de/</a>
	Observatoire des achats responsables : ObsAR	<a href="https://www.obsar.asso.fr/">https://www.obsar.asso.fr/</a>
	Cellule d'information aux acheteurs publics – CIJAP	
Centre de partage de services pour les municipalités tchèques	<a href="http://www.smocr.cz/">http://www.smocr.cz/</a>	
<b>Projets de marchés publics innovants</b>	La plateforme de marchés publics innovants qui énumère entre autres les projets où des marchés publics innovants ont été pilotés dans différents secteurs	<a href="https://www.innovation-procurement.org/home/?no_cache=1">https://www.innovation-procurement.org/home/?no_cache=1</a>
	Centre d'assistance de la politique Horizon 2020	<a href="https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility/mle-innovationprocurement">https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility/mle-innovationprocurement</a>
<b>Mécanismes de financement de</b>	COS-LINKPP-2017-2-02 : Courtiers pour l'achat de produits ou services innovants : créer des liens pour faciliter les marchés publics de	<a href="https://ec.europa.eu/easme/en/cos-linkpp-2017-2-02-innovation-procurement-broker-creating-links-facilitation-public-procurement">https://ec.europa.eu/easme/en/cos-linkpp-2017-2-02-innovation-procurement-broker-creating-links-facilitation-public-procurement</a>

Contenu	Titre	Lien internet
l'UE	l'innovation	
	Marchés publics de produits et services innovants	<a href="https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement_fr">https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement_fr</a>
	Opportunités d'offres et de financements – Zone d'échange unique des données électroniques (SEDIA)	<a href="https://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/index_en.htm">https://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/index_en.htm</a>

## 11 Annexe 4 : Rôles liés aux achats

Outres les compétences, différents rôles doivent être attribués au sein d'une organisation. Ces rôles peuvent varier, car les structures organisationnelles sont différentes, les organisations ont différentes ressources et leurs mandats ainsi que leur niveau de maturité peuvent varier.

Voici par exemple une façon de décrire les rôles liés aux achats

### 11.1 Agent d'appui aux achats

Votre mission principale est d'aider les membres du personnel à travers tout le cycle des marchés publics, de vous assurer que tous les documents relatifs aux passations de marchés sont conformes aux exigences procédurales, techniques et juridiques, et que les réunions et autres contacts soient bien organisés. Vous disposez d'une solide vue d'ensemble des différentes étapes du cycle des achats et maîtrisez les systèmes et outils nécessaires. Vous aidez le personnel à garantir la conformité, en particulier lors de la préparation des documents d'appels d'offres.

### 11.2 Acheteur public/Spécialiste des achats

Votre principale mission est de préparer et de gérer les procédures d'achat. Vous disposez des connaissances et du savoir-faire pour acheter une catégorie particulière de biens, services ou travaux. Vous travaillez sous la responsabilité/direction du responsable des achats. Vous contrôlez et garantissez l'application correcte des procédures de marchés publics, vous assurant que tous les documents relatifs aux passations de marchés soient conformes aux exigences procédurales, techniques et juridiques. Vous êtes capable de piloter l'ensemble du processus d'achat et comprenez bien son fonctionnement. Vous agissez comme un partenaire à la fois pour les clients et les fournisseurs, agissant comme leur principal contact pour les questions contractuelles. Vous pouvez superviser le travail de vos coéquipiers ou des clients internes travaillant dans votre domaine d'expertise.

### 11.3 Gestionnaire de contrats

Votre mission consiste à superviser les opérations et les performances des contrats. Vous êtes le principal contact des fournisseurs pour les questions contractuelles et vous êtes sous la responsabilité de votre direction. Vous vous occupez de la mise en place de contrôles financiers et opérationnels, ainsi que de la conformité à toutes les exigences en matière de rapports, ayant notamment trait à la durabilité et à l'innovation. Vous comprenez bien les législations nationales et européennes pertinentes, en particulier le droit des contrats. Vous représentez l'organisation en termes de gestion des fournisseurs, ainsi que pour toute négociation ou résolution de litige si nécessaire. Votre principale valeur ajoutée se trouve dans la phase post-attribution, lorsque vous prenez l'initiative sur la gestion, la certification et le paiement des contrats, et dans vos responsabilités de rapport et d'évaluation.

#### 11.4 Avocat spécialisé dans les achats

Votre principale mission est d'aider les membres du personnel à travers tout le cycle des marchés publics. Vous aidez à façonner les politiques d'achat, la planification, la formation de contrats et les activités de gestion de contrats. Vous fournissez des conseils et une assistance juridique aux spécialistes des achats et à d'autres collègues impliqués dans les activités liées aux achats relatives aux contrats. Vous garantissez que les documents liés aux passations de marchés soient conformes à la loi et vous vous occupez des questions juridiques liées aux achats. Vous vous occupez de l'interprétation juridique des contrats d'achat ; des réclamations, des négociations, des sanctions. Vous suivez les éventuelles affaires juridiques et procès. Si nécessaire, vous participez également à la procédure d'achat.

#### 11.5 Conseiller (objectifs sociaux, écologiques et durables)

Vous façonnez activement et mettez en place des politiques d'achats durables et effectuez des activités de dialogue avec le marché, de planification et de gestion de contrats, pour différents types de parties prenantes. Vous contribuez à la définition d'une stratégie. Vous fournissez des conseils spécialisés et stratégiques aux parties prenantes sur les politiques durables, la planification, la formation de contrats et les activités de gestion de contrats. Vous êtes focalisé sur l'intégration de la durabilité à la stratégie d'achat et au processus pratique d'achat. Vous agissez en tant que conseiller interne et êtes responsable de l'éducation et du partage des connaissances. Vous suivez la scène du développement durable et collaborez avec d'autres acheteurs à l'échelle nationale et à l'international. En tant que conseiller, vous inspirez et transmettez une vision durable à votre organisation, vous identifiez la méthode et le message en fonction de chaque cas. Vous êtes responsable d'évaluer les performances des objectifs de durabilité dans les contrats et la stratégie.

#### 11.6 Manager de département/des achats

Vous dirigez les activités quotidiennes de l'équipe des achats. En tant que dirigeant, vous inspirez et transmettez votre vision aux membres de votre équipe ; vous identifiez les compétences au sein de votre équipe et assignez les tâches en conséquence tout en saisissant la vision globale. Vous aidez à façonner les politiques d'achat, la planification, les informations contractuelles et les activités de gestion de contrats pour différents types de parties prenantes. Vous contribuez à la définition d'une stratégie. Vous fournissez des conseils spécialisés et stratégiques aux parties prenantes sur les politiques d'achat, la planification, la formation de contrats et les activités de gestion de contrats. Vous êtes axé sur la gestion d'équipe et des performances, tout en garantissant la continuité du processus et d'une stratégie d'achat efficace.

#### 11.7 Responsable stratégique des achats

Vous contribuez activement à la définition d'une stratégie. Vous êtes responsable du leadership stratégique des achats ; vous exécutez et dirigez donc la mise en place de la stratégie. Vous organisez les ressources d'achat en fonction des zones de dépense prioritaires. Vous donnez de votre temps, menez des analyses en profondeur des marchés et des dépenses pour influencer les décisions stratégiques au nom de toute l'organisation. Vous évaluez les performances de votre unité en fonction d'indicateurs clés de performance, d'évaluations et de retours et poussez

activement l'équipe à obtenir des résultats. En tant que dirigeant, vous inspirez et transmettez votre vision aux membres de votre unité ; vous identifiez les compétences au sein de votre unité et assignez les tâches en conséquence tout en saisissant la vision globale de votre organisation. Vous êtes responsable du bon fonctionnement et des performances des contrats sous votre mandat. Votre mission comprend le développement et la mise en place de procédures de gestion et d'administration des contrats conformes aux politiques de l'organisation.

### **11.8** Responsable du budget

Vous vous assurez de dépenser conformément à la stratégie d'achat. Vous vous assurez que les objectifs stratégiques soient atteints. Vous relevez les défis organisationnels en conséquence. Par exemple, pour les achats circulaires, vous vous concentrez sur les cycles de vie, la fermeture de boucles et le suivi des matériaux utilisés dans tous les produits. En tant que leader, vous suivez le progrès des achats individuels via votre système de management.