



AGENCE DE MUTUALISATION
DES UNIVERSITÉS
ET ÉTABLISSEMENTS

“ Séminaire politique d’achat public ”

3 juin 2002



TABLE DES MATIERES

CONCEVOIR ET DEVELOPPER SA POLITIQUE	4
D'ACHAT DANS LE CADRE DE LA REFORME DU CODE DES MARCHES PUBLICS	4
Introduction	4
Michel GUILLON Directeur de l'Agence de Mutualisation des Universités et Etablissements	
Présentation de la problématique générale	6
Guy LE VAILLANT Directeur du Département Services Agence de Mutualisation des Universités et Etablissements	
LES OBJECTIFS ET LA NOUVELLE REGLEMENTATION DE L'ACHAT PUBLIC	9
Les objectifs et les enjeux du droit des marchés publics	9
Jo-Michel DAHAN Chef du bureau de la réglementation comptable et du conseil aux établissements Direction des affaires financières Administrateur de l'UGAP et de l'APASP pour le Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche	
Le nouveau contexte de la commande publique	12
Guy BORRELY Secrétaire technique de la Commission Spécialisée des Marchés d'Informatique Direction des Affaires Juridiques Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	
Questions de la salle	16
L'ANALYSE PREVISIONNELLE DES BESOINS	20
Nécessité et enjeux de l'analyse quantitative et qualitative des besoins	20
Xavier VANDENDRIESSCHE Vice-Président de l'Université de Lille 2 chargé des affaires juridiques contentieuses	
L'ORGANISATION DE LA FONCTION ACHATS	28
Réforme de la fonction Achat de l'Université Montpellier 1 : la mise en place d'une Direction des Affaires Economiques	28
Alain Uziel Président Université Montpellier 1	
Organisation de la fonction Achat et perspectives d'évolution à l'université de Paris Sud	33
François-Régis CHARRIE, Directeur des Affaires Générales de l'Université de Paris Sud Jean-Marc SIRY, Chef du service Financier et Logistique de la Faculté de Sceaux	



Questions de la salle	36
L'organisation de l'achat dans les hôpitaux	37
Jean-François TAILLARD Enseignant en droit de la commande publique Directeur d'hôpital Ecole Nationale de la Santé Publique - Rennes	
Questions de la salle	41
LES ACHATS DE MATERIEL SCIENTIFIQUE ET INFORMATIQUE	42
Matériel scientifique et informatique : la nouvelle donne	42
Simon FORTEL Directeur de l'Unité Propre de Services des Approvisionnements Scientifiques (UPSAS) - CNRS	
Question de la salle	45
Conclusion	46
Guy LE VAILLANT	



Concevoir et développer sa politique d'achat dans le cadre de la réforme du Code des marchés publics

Introduction

Michel GUILLON

Directeur de l'Agence de Mutualisation des Universités et Etablissements

I. Un nouveau statut pour l'Agence

L'Agence de Modernisation des Universités et Etablissements devient l'Agence de Mutualisation des Universités et des Etablissements publics d'Enseignement supérieur et de Recherche. Le nouveau statut du groupement d'intérêt public prend effet aujourd'hui. L'organisation et le fonctionnement de l'agence sont remaniés de manière significative. L'objet du groupement couvre désormais des champs d'action qui dépassent l'action de modernisation traditionnelle portant essentiellement sur la mise au point d'outils de gestion et de pilotage. Son rôle consistera aussi, désormais, à mener des actions de veille, de partage d'informations, d'aide aux métiers et d'accompagnement des établissements dans certains processus de changement. La mutualisation traduit la volonté de renforcer la participation collective aux orientations de l'Agence.

L'objet du groupement est de travailler pour ses membres. De fait, nous avons modifié les dispositions sur les ressources. La disposition selon laquelle le fonctionnement de l'Agence est assuré par les services qu'elle rend a été remplacée par des dispositions prévoyant, pour les membres du groupement, une participation aux dépenses engagées pour les seules missions assurées. Ce changement de termes entend situer l'Agence en dehors de toute sphère industrielle et commerciale et la place dans le strict champ du service public. Enfin, le statut de l'Agence fixe une durée de vie allant jusqu'au 31 décembre 2006, ceci afin d'aligner la durée de vie du GIP avec la durée du contrat avec l'Etat. L'Etat s'appuie sur l'Agence pour aider les établissements dans leurs efforts d'organisation et de progression.

Le fonctionnement des instances du groupement évolue. Nous proposons l'élection, au Conseil d'administration, de trois présidents d'universités et de deux anciens présidents, afin de régler les problèmes de disponibilité et de permettre la continuité de l'action menée. L'Assemblée générale sera désormais composée de représentants désignés par les établissements, ce qui permettra d'assurer un suivi des décisions, d'identifier des partenaires au sein des établissements et d'établir une meilleure communication. De plus, une condition de quorum est imposée. À ce jour, 141 établissements, universités, IUFM ou écoles, entre autres, ont adhéré au groupement.

II. De nouvelles orientations autour du contrat avec l'Etat

Le contrat avec l'Etat témoigne de deux orientations fortes. La première mission de l'Agence consiste à offrir aux établissements les instruments de gestion et de pilotage, c'est-à-dire les applications informatiques de gestion, dont ils ont besoin. L'Agence a donc une obligation de résultat concernant la maintenance et l'évolution des produits. Avec le concours des établissements, le groupement doit mettre en œuvre un véritable système d'information. Il s'agit de faire dialoguer entre elles les applications de gestion et ne pas les laisser isolées dans leur domaine respectif. Le contrat marque aussi la volonté de l'Agence de développer une plus large production de services, dont les services suivants :



- promotion du contrôle de gestion et de la valorisation des données financières ;
- élaboration avec les établissements d'outils de gestion prévisionnels des emplois et des formations ;
- accompagnement du transfert de responsabilité vers les établissements dans le domaine du patrimoine ;
- accompagnement des actions de valorisation et de recherche ;
- assistance juridique et économique ;
- promotion des innovations dans le domaine de la scolarité ;
- mise en place de formations pour les équipes dirigeantes et d'encadrement.

Ce contrat apporte à l'Agence une visibilité financière intéressante, puisque l'Etat versera environ dix millions d'euros sur les deux premières années.

Cette agence est la vôtre. C'est à partir de vos projets et de vos besoins qu'elle définira son action pour les années à venir.



Présentation de la problématique générale

Guy LE VAILLANT
Directeur du Département Services
Agence de Mutualisation des Universités et Etablissements

Ce séminaire poursuit deux objectifs :

- sensibiliser les décideurs aux nouveautés, aux enjeux et aux moyens à mettre en œuvre pour mieux maîtriser une politique d'achat public ;
- vous aider à mieux appréhender l'actualité juridique et réglementaire très riche sur le sujet, et à mieux cerner les priorités de vos actions.

I. L'action globale de l'Agence

1. Apporter une information structurée sur Internet

Nous offrons une information structurée sur Internet. Sur les sites de l'AMUE et de la CPU, la page " marchés publics " fournit des informations juridiques sur le droit de l'achat et des marchés publics au niveau national, européen et international. Des documents-types y sont mis en ligne. Nous allons créer une bourse d'échange alimentée des documents que les établissements et les services des marchés construisent à leur niveau. Ces documents nous seront adressés pour une expertise juridique. Nous les mettrons ensuite à la disposition de tous, ce qui permettra d'enrichir les cahiers des charges des services.

2. L'échange de connaissances en réseau

Cela passe par un renforcement du réseau des acheteurs publics. Suite à une enquête lancée fin 2001 auprès des établissements, nous avons constitué un groupe de travail composé de représentants des services des marchés. Cette enquête a révélé l'isolement de ces personnes dans leur propre établissement, dans les relations qu'elles ont avec les responsables de composantes, de laboratoires mais aussi entre les établissements. Ces personnes souhaitent un véritable échange de connaissances et de pratiques. Nous ouvrirons donc un forum thématique à la rentrée au plus tard, afin de concrétiser cet échange.

3. L'aide à la professionnalisation

Nous souhaitons répondre aux besoins de formation évoqués par les responsables de marché. Nous organiserons en octobre 2002 des formations juridiques et méthodologiques sur l'achat public, dans lesquelles les points suivants seront abordés :

- la rédaction des cahiers des charges ;
- les procédures de mise en concurrence telles qu'elles sont prévues dans le nouveau Code des marchés ;
- l'application du délai global de paiement et sa mise en place dans l'établissement ;
- les spécificités des marchés à bons de commande ;



- l'intérêt de la création de groupements de commandes entre établissements ;
- les modalités de suivi de seuils ;
- les méthodes de prévision et d'analyse des besoins.

4. L'adaptation fonctionnelle de l'outil de gestion financière

Vous êtes équipés majoritairement de l'outil de gestion NABuCo. Vous disposez aujourd'hui de la version d'avril 2002, qui vous permet de suivre vos cumuls plus ou moins finement en fonction de votre capacité d'organisation. En octobre 2002, la version complète sera livrée aux établissements. Toutes les nouveautés du Code y seront incluses : les marchés à bons de commande multi-attributaires, le délai global de paiement, le calcul automatisé des intérêts moratoires.

II. Les priorités en établissements

1. Un relais politique nécessaire

Le séminaire d'aujourd'hui s'adressait particulièrement aux politiques, aux décideurs des établissements, qui doivent déterminer l'ampleur et la nature de leurs besoins. Nombre d'entre eux vous ont mandatés, en qualité de responsables de l'encadrement technique et organisationnel, pour faire remonter auprès d'eux toute l'importance des enjeux contenus dans les nouveautés de l'achat public et la nécessité de faire entrer cette démarche dans le cadre d'une politique d'établissement. Vous aurez donc à tenir un rôle de relais auprès des Personnes Responsables des Marchés, des décideurs, pour communiquer et concilier les démarches dans l'établissement.

2. Un point clé : la définition et la prévision des besoins

La réforme actuelle met un point fondamental en évidence. Le nouveau Code des marchés publics n'a pas pour unique objectif de redéfinir les seuils, les modes de mise en concurrence, les délais de paiement ou les supports de procédures liées aux marchés. Le point essentiel d'une politique d'achat est réaffirmé au travers de la définition et la prévision des besoins. Cette notion n'est pas un fait acquis dans le milieu de l'enseignement supérieur. Il constitue à vrai dire un fait culturel nouveau et nous devons convaincre tous les niveaux de responsabilité de l'établissement de son importance.

3. Des freins à dépasser

- La diversité des missions, la multiplicité des décideurs, des équipes et donc des organisations,
- Des enveloppes de moyens souvent trop parcellisées, au détriment d'une véritable gestion des projets,
- Le sentiment d'être « unique » dans ses besoins et ses démarches, « marque de caractère » de l'enseignant chercheur en France, qui le conduit à revendiquer, au sein de l'établissement, une grande autonomie d'organisation, de réaction et de décision,
- Les limites de la gestion des établissements, trop souvent orientée vers le contrôle de régularité des opérations, a posteriori, que vers la prévision ou le pilotage.

III. Une phase difficile mais primordiale

Pour toutes ces raisons, la phase de définition du besoin est donc la plus difficile à appréhender et à organiser dans les établissements. Elle est cependant nécessaire.



1. Les moyens de contournement n'existent plus

Vous aviez recours auparavant à des moyens de contournement dont certains n'existent déjà plus et dont d'autres vont disparaître. Vous pouviez utiliser, dans les établissements, le droit de tirage sur les marchés nationaux du groupement d'achat du CNRS, notamment pour les acquisitions de matériel à forte complexité. À partir du 31 décembre 2002, les universités ne pourront plus user de ce droit. Par ailleurs, le mode de computation des seuils a été modifié. La prévision se fait désormais sur le seul critère de la nature de la fourniture, de la prestation de service, le volume de travaux liés à une même opération ou à un même ouvrage. La possibilité de segmenter les approvisionnements sur des fournisseurs ou des raisons sociales différentes n'existent plus.

2. Une concertation des besoins indispensable

De fait, l'analyse et la prévision du besoin induisent tout le reste des procédures. Elles conditionnent le choix des types de marché les plus adaptés aux besoins, la définition de la politique d'allotissement. La concertation, la coopération entre les services et entre les différents niveaux de responsabilité au sein de l'établissement deviennent indispensables. Un seul point de vue ne pourra s'imposer. Vous ne pourrez définir et ou faire accepter une politique coordonnées des achats dans votre établissement qu'en trouvant un équilibre entre les besoins du terrain, l'intérêt économique de l'établissement et la conformité réglementaire.

3. Des atouts à prendre en compte

Cependant, vous avez des atouts. Depuis la loi MOP, la délégation de la maîtrise d'ouvrage, les établissements ont progressé et ont acquis une plus forte professionnalisation, notamment dans le suivi et le montage des opérations de maintenance, voire de construction. Sur ce terrain, nous avons aussi gagné une meilleure maîtrise de la relation avec les acteurs économiques. Vous pouvez vous inspirer de ces expériences pour réaliser des progrès dans la définition de la politique de fournitures et de prestations de services. Quelles que soient les modifications de la réglementation française attendues à court terme dans le cadre européen, la notion de prévision et d'analyse du besoin restera centrale et doit constituer le pivot de votre réflexion.



Les objectifs et la nouvelle réglementation de l'achat public

Les objectifs et les enjeux du droit des marchés publics

Jo-Michel DAHAN

Chef du bureau de la réglementation comptable et du conseil aux établissements

Direction des affaires financières

Administrateur de l'UGAP et de l'APASP pour le Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche

Je suis un spécialiste de la commande publique essentiellement centrée sur le second degré. L'idée que les chefs d'établissement du second degré s'intéressent peu à la commande publique en tant que technique est très répandue. Pendant des années, nous les avons invités à participer à des séminaires et à des réunions de travail. Ils ont préféré envoyer leurs gestionnaires comptables. Il est donc difficile de mobiliser sur une matière complexe mais aussi politique. La question de la commande publique mérite pourtant qu'on s'y attarde. Les maires ont été très attentifs à la dernière réforme du Code. Ils ont compris l'intérêt de bien maîtriser la commande publique. Les enseignants du second degré comme ceux du supérieur sont souvent persuadés de leur spécificité et du fort intérêt de leur commande. Enfin, il est difficile de s'inscrire dans une commande publique où la notion de concurrence risque de faire apparaître un fournisseur différent de celui qu'on avait pressenti au départ.

Depuis le début des années 1990, les législateurs ont renforcé les règles de passation en matière de commande publique. La loi de 1991 sur la prévention de corruption, la loi Sapin de 1993, la loi Balladur de 1995 ont marqué un renforcement de la protection du principe de concurrence. Cette accentuation de la réglementation des années 1990 jusqu'au Code de mars 2001 a contribué à renforcer les enjeux juridiques. Dans les établissements, le dialogue est souvent difficile entre un spécialiste des marchés qui égrène les règles juridiques et un décideur qui n'est pas informé ou ne croit pas à ces règles. Il y a donc souvent un choc frontal sur la règle de la commande publique. Toutefois, si les enjeux juridiques sont importants, les enjeux économiques sont tout aussi essentiels et restent un des fondements du droit des marchés publics. J'invite donc les responsables des services marchés à utiliser des arguments à la fois juridiques et économiques.

I. Corpus juridique

1. Droit de la concurrence

Il est essentiel de comprendre le droit de la concurrence pour comprendre le droit de la commande publique. Le principe de liberté d'accès des candidats à la commande rappelle le principe de droit public d'égalité des usagers. Certes, ces usagers sont particuliers car ce sont les fournisseurs. Mais ils ont droit à l'égalité. Les acheteurs publics doivent donc laisser jouer les règles de la concurrence de manière égalitaire. Le droit de la concurrence s'impose de la même façon aux grands acteurs privés. Nous n'avons pas en France de lois anti-trust comme aux Etats-Unis mais nous avons des règles comparables, un Conseil de la concurrence qui veille au respect de ce droit. Sur le terrain, les esprits ne sont pas encore mûrs sur ces questions. Cependant, le droit ne laisse aucun doute. Dans le droit français comme dans le droit communautaire, la liberté, la transparence, l'égalité de traitement sont la règle.



Les exceptions, comme celles de l'urgence ou du secret, sont restreintes. Le principe qui s'applique est donc bien celui du droit de la concurrence. Objecter le manque de concurrence dans certaines zones de France comme l'Ile-de-France ou dans des zones de forte chalandise n'est pas un argument valable.

Il existe un délit spécifique : le délit d'octroi d'avantage injustifié, autrement appelé délit de favoritisme. Ici, le droit pénal s'est greffé sur la commande publique.

Pendant les années 1990-1995, le droit de la commande publique a été bafoué. Il était très difficile de convaincre les acheteurs du bien-fondé de la commande publique. Aujourd'hui, le nouveau Code permet d'évoquer plus sereinement cette question.

2. Le droit communautaire

Les textes européens ont tardé à être transposés en Droit français. Cette difficulté était due à une certaine résistance française et à un droit de la commande publique très original et particulier dans notre pays. L'activité d'achat public en France est loin d'être négligeable puisqu'elle représente 107 milliards d'euro de commande. Les directives européennes, "travaux", "fournitures", "services" ont été adaptées dans le nouveau Code pour la plupart, mais de nouvelles modifications sont à venir. Le "paquet législatif" européen va refondre les directives. Cependant, si un nouveau Code est défini, il appliquera les mêmes grands principes comme le droit de la concurrence et le délit que constitue l'octroi d'avantage injustifié. Certaines règles seront unifiées. Certaines pratiques seront peut-être abandonnées. On avance vers une simplification de nombreux éléments. Mais les seuils, les procédures, les cahiers des charges seront toujours présents. Même si un nouveau Code apparaît, les règles fondatrices de la commande publique resteront les mêmes : publication pour favoriser la concurrence, attribution collective et collégiale dans des systèmes transparents.

3. La jurisprudence

Pendant ces dernières années, la jurisprudence a permis, par exemple, d'éclairer le référé pré-contractuel. Les juges ont pu transmettre des messages concernant les procédures. Certaines sociétés ont attaqué pour octroi d'avantage non justifié ou pour non-motivation. En effet, certains "services marchés" n'expliquaient pas pourquoi ils avaient refusé les services d'une entreprise. La loi du silence a ainsi été rompue. La jurisprudence nous a aussi appris ce qu'était une délégation de service public par rapport aux marchés publics. De nombreux services pratiquaient la délégation car les délais et les contraintes étaient moins forts. Les juges ont donc permis d'éclairer les pratiques. Pendant deux ou trois ans, nous allons probablement vivre encore un séisme car le changement réglementaire européen sera rétroactif sur le Droit français. Il faudra pratiquer le Code actuel en sachant que de nouveaux changements peuvent intervenir.

II. Les arguments économiques

1. Comptabilité publique et utilisation des deniers publics

Les règles de la comptabilité publique s'imposent. Le comptable ne doit pas laisser passer un bon de commande lié à une opération de commande publique lorsque le seuil imposant une procédure formalisée a été franchi. Le suivi des seuils est fondamental. Cependant, le nouveau Code, notamment avec l'article 27, responsabilise les ordonnateurs et les "services marchés" en amont d'une responsabilisation du comptable. Il faudra expliquer cet élément dans les établissements car cette pratique risque d'engendrer des conflits de personnes entre les services. En comptabilité, le dernier mot revient au comptable. Mais en termes de politique, il appartient aux structures d'achat. Cela conduit le comptable à prendre des risques dont il pourra avoir à se justifier auprès d'une chambre régionale ou de la Cour des comptes.

2. Le recensement des besoins

Le recensement des besoins est une phase fondamentale de la mise en compétition, qui garantit l'efficacité de l'achat public.



3. Le coût de l'évitement des procédures réglementaires

J'insiste sur ce point rarement évoqué en matière de commande publique. À force de vouloir éviter la règle, l'établissement peut être confronté à un contentieux qui coûte cher. Il est même plus coûteux d'éviter la règle plutôt que de respecter la procédure. Il faut convaincre les décideurs et les structures de ce fait. Il y a un coût contentieux mais aussi un risque de coût d'image. Les entreprises privées prennent très au sérieux ces éléments. Travailler avec une société qui ne remplirait pas ses devoirs en termes de droit du travail, de sécurité sociale, serait une entrave à la commande publique. Il est donc nécessaire de tenir une comptabilité analytique capable de mettre en valeur les coûts.

4. L'achat groupé

L'achat groupé part d'un principe commun : l'union d'achat fait la force. Sur les achats récurrents comme le papier, plus le volume d'achat est important plus les établissements ont un poids sur leurs fournisseurs. Pour des besoins spécifiques comme ceux des hôpitaux, établir un même cahier de charges pour plusieurs établissements qui ont recensé le même besoin peut être très utile. Le produit sera certes un peu différent de celui auquel est habitué le chercheur. Il faudra alors convaincre, bien en amont, que l'intérêt économique n'est pas incompatible avec l'intérêt technique et scientifique. De nombreuses structures ont des besoins comparables ou récurrents et quelques demandes spécifiques sur lesquelles il faut concentrer ses forces. Sur l'achat groupé, on constate dans le second degré, des exemples de baisse de 10 à 25 %. Ainsi, pour les manuels scolaires du second degré, une économie de 25 % signifie que les établissements obtiennent pour les élèves un manuel gratuit sur quatre. En améliorant l'organisation de son achat, on donne plus de moyens aux élèves et aux enseignants.



Le nouveau contexte de la commande publique

Guy BORRELY

Secrétaire technique de la Commission Spécialisée des Marchés d'Informatique

Direction des Affaires Juridiques

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Le nouveau Code a essayé de préciser les règles régissant la commande publique. Les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux passés par une personne responsable des marchés (PRM). Ils visent à satisfaire des besoins clairement définis et sont conclus avec une personne privée – une entreprise ou un groupement d'entreprises – ou avec une personne publique dotée d'une personnalité juridique. Ces contrats sont obligatoires au-delà de certains seuils. Ils permettent de satisfaire les besoins d'un service ou des besoins groupés.

I. Les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux

La notion de contrat est essentielle. Les marchés publics ne dérogent pas aux règles générales sur les contrats. Ils se distinguent clairement :

- des subventions ;
- des délégations de service public ;
- des fonds de concours.

II. Le rôle de la personne responsable du marché (PRM)

1. Un rôle renforcé

Ce contrat est passé par une personne responsable des marchés, dont le rôle et les fonctions ont été clairement affirmés par le nouveau Code. Pendant trop longtemps, la commande publique était considérée comme une affaire de spécialistes ou de comptables. Elle ne devait pas préoccuper les directions et les responsables. Désormais, le rôle de la PRM est renforcé. La PRM est la personne habilitée à signer le marché. Cependant, son rôle ne saurait être réduit à cette seule action.

Pour l'Etat, la liste des PRM est fixée par un arrêté du ministre. Pour les établissements publics nationaux, les PRM sont désignées dans les textes constitutifs et sont parfaitement identifiées.

2. La PRM intervient en amont de la signature du marché...

Le rôle de la PRM commence dès la préparation des marchés publics, bien en amont de la signature des marchés. La PRM est responsable de toute la procédure de passation des marchés. Elle s'assure que les avis de pré-information ont été réalisés et que les avis d'information comportent les informations nécessaires pour éclairer les entreprises candidates. Elle donne son accord sur la procédure proposée : marché négocié, appel d'offres restreint, appel d'offres ouvert. La PRM est la seule responsable et devra répondre à toute action judiciaire. Elle est responsable du choix du titulaire. Elle signe et notifie le marché au titulaire.

3. ...et après la signature du marché

Après la signature du marché, la PRM peut déléguer à des personnes habilitées certaines fonctions, comme l'émission de bons de commande ou d'ordres de service, dont elle reste cependant responsable. Par ailleurs, la PRM est



responsable de la réception des travaux. Le nouveau Code attribue donc une large responsabilité aux PRM, responsabilité dont tout le monde n'a pas encore pris conscience.

III. Détermination des besoins à satisfaire

1. Parallèle entre le Code Civil et le Code des marchés publics

Il est intéressant d'établir un parallèle entre le Code Civil et le Code des marchés quant à la détermination des besoins. L'article 1126 du Code Civil dit que " tout contrat a pour objet une chose qu'une partie s'oblige à donner ou qu'une partie s'oblige à faire ou à ne pas faire ". L'article 1128 précise " qu'il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui peuvent être objet de contrat ". L'article 1129 indique qu'il faut que l'obligation ait pour objet une chose au moins déterminée quant à son espèce. La quotité de la chose peut être incertaine pourvu qu'elle puisse être déterminée.

L'article 5 du Code des marchés publics précise que " la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation ... ". Malgré cette rigueur, le Code des marchés fait la part belle à la quotité incertaine avec les marchés fractionnés qui sont essentiellement les marchés à bons de commande.

2. Rôle central de l'analyse des besoins dans le fonctionnement de la commande publique

Si le besoin n'est pas clairement défini, le titulaire ne pourra pas livrer une prestation correspondant à ce besoin. La réussite d'un projet part d'une bonne définition du besoin. Le Code implique indirectement l'obligation de programmer ces besoins, ce qui est un fait nouveau. Plusieurs dispositions du Code, notamment les articles sur la définition du besoin ou l'article 27 sur les seuils ne peuvent fonctionner que si les besoins sont programmés sur une ou plusieurs années. Dans le domaine informatique, la PRM doit se demander quels seront ses besoins en matériel et en logiciels pour les années à venir. Elle doit faire l'inventaire entre le matériel à entretenir, à acheter, définir les logiciels nécessaires, les moyens de financement à mettre en œuvre pour les acquérir. Concernant les problèmes de logiciels et d'assistance, il serait souhaitable de s'interroger sur la nécessité ou non d'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'exploitation doit elle aussi être parfaitement programmée. Les PRM doivent donc se concentrer sur l'expression des besoins et surtout sur leur planification à court et moyen terme.

IV. Les marchés publics sont passés avec des personnes publiques ou privées

1. Personnes publiques

Les marchés publics peuvent être passés avec des personnes publiques. Il s'agira la plus souvent d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) mais ce peut être également des établissements publics à caractère administratif (EPA). Cependant, pour passer des marchés publics, l'établissement public doit être capable de facturer au vrai coût les prestations assurées pour une autre personne publique. Il devra justifier que les prix proposés dans le cadre d'un appel d'offres sont des coûts complets et non des coûts minorés car financés en partie avec des subventions ou des fonds publics. Or la comptabilité analytique, qui permet de justifier ces coûts, est peu répandue dans le secteur public.

2. Personnes privées

Les marchés sont passés avec des entreprises ou des groupements d'entreprises, conjoints ou solidaires. Si vous avez imposé une forme de groupement lors du lancement de l'appel d'offres, et que les entreprises font des offres sous une autre forme, vous pourrez les obliger à revenir à la forme du groupement que vous avez demandée, ce qui offre une grande souplesse. Il est rappelé que la composition des groupements ne peut être modifiée entre la remise des candidatures et la remise des offres.



V. Obligation de passer un marché au-delà de certains seuils

Au-delà d'un certain seuil financier, il devient obligatoire de passer un marché. À partir de 90 000 euros, la règle de la passation des marchés s'applique avec publicité européenne. Une procédure simplifiée est prévue jusqu'à 130 000 euro. Au-delà de cette somme, l'appel d'offres est la règle. Les seuils sont calculés en fonction d'une nomenclature de produits précisée à l'article 27 du Code.

1. Marchés de travaux

La valeur de tous les travaux se rapportant à une même opération ou un même ouvrage, quel que soit le nombre d'entrepreneurs, est prise en compte pour apprécier le seuil.

2. Marchés de fournitures

Si le besoin de la personne publique est un besoin unique et spécifique donnant lieu à un ensemble unique de livraisons, la valeur de la totalité des fournitures homogènes livrées, même au-delà d'une année, est prise en compte.

S'il s'agit d'un besoin répétitif donnant lieu à des livraisons récurrentes, la valeur de la totalité des fournitures homogènes livrées sur une année est considérée.

3. Marchés de services

Si le besoin de la personne publique est un besoin unique et spécifique donnant lieu à un ensemble unique de prestations, le seuil est apprécié sur la valeur de la totalité des prestations homogènes fournies, même au-delà d'une année et concourant à une même opération (même objectif ou objet).

S'il s'agit d'un besoin répétitif non continu donnant lieu à des livraisons récurrentes de prestations, le seuil s'apprécie sur la valeur de la totalité des prestations homogènes fournies sur une année et concourant à une opération.

S'il s'agit d'un besoin continu sans interruption dans le temps donnant lieu à la réalisation continue de prestations, la valeur de la totalité des prestations homogènes fournies sur la durée totale d'exécution est prise en compte.

Pour les marchés de services, la difficulté vient de la distinction entre les prestations non continues (stages de formation, certification des comptes) et les prestations continues (contrats de maintenance, de nettoyage). Les prestations continues ne peuvent être interrompues. Il faut, pour ces services, définir un rythme raisonnable de remise en concurrence. Si celle-ci se produit tous les trois ans, le montant total des prestations sur trois ans détermine le seuil.

La difficulté réside encore dans la notion de famille homogène de produits. Cependant, La distinction se fait aujourd'hui entre les prestations qui ont des objets différents à l'intérieur d'une même famille homogène de produits. Dans ce cas de figure, les seuils sont calculés pour chaque type de prestation et ne sont pas additionnés.

VI. Groupement des commandes

Trois articles dans le Code visent trois types de groupement différents :

- L'article 7 vise les groupements de services relevant d'une même personne publique.
- L'article 8 fait référence aux groupements de commande dans lesquels une seule personne publique est nécessaire.
- L'article 9 concerne spécifiquement l'UGAP.



1. Les groupements de commandes relevant d'une même personne publique,

Avec ce type de groupement, deux possibilités existent :

- un marché unique à bons de commande ;
- une convention de prix avec un marché type.

Dans ce dernier cas, chaque PRM, dotée de l'autonomie financière, signe un marché qui sera le marché type sur la base des prix négociés au titre de la convention de prix. La Commission Spécialisée des Marchés d'Informatique demande que la liste des personnes responsables des marchés concernés soit diffusée avant le lancement des procédures, et que les besoins des personnes responsables soient connus.

2. Constitution des groupements de commande

Des personnes publiques, des EPIC, des GIP et des personnes privées peuvent être membres de ces groupements de commande. La seule contrainte tient à la présence d'au moins une personne publique au sein du groupement. Pour adhérer à ce groupement, il suffit de signer une convention sous forme libre. Cette convention énumère les personnes adhérentes qui doivent rester dans le groupement pendant toute la durée du marché. Elle définit les modalités de fonctionnement, la durée de vie, l'objet et désigne le coordonnateur. La règle de base est la convention de prix avec un marché type. Un marché unique à bons de commande est possible mais exceptionnel.



Questions de la salle

Patrick PATAKI

Pouvez-vous nous parler de l'UGAP ?

Guy BORRELY

Le principe de fonctionnement de l'UGAP est simple. Au-dessous du seuil de 130 000 euros, vous pouvez passer des commandes à l'UGAP sans contrainte. Au-delà des seuils des marchés, l'UGAP doit constituer un groupement d'achat. Si vous adhérez à ce groupement, vous ferez connaître vos besoins à l'UGAP qui passera le marché. L'UGAP reste un peu en dehors des procédures normales de mise en concurrence.

Jo-Michel DAHAN

Deux facteurs majeurs ont déstabilisé les relations entre les acheteurs et l'UGAP : un contentieux qui a affecté l'image de l'institution auprès des acheteurs et une réforme, le décret du 28 septembre 2001, qui rend les deux procédures possibles. L'UGAP est désormais l'un des modes d'utilisation de la commande publique pour un établissement. Il est devenu un des partenaires de l'achat public et non plus un moyen pour éviter la commande publique.

Anne-Marie CATANZARO

L'UGAP propose des prix de plus de 20 % supérieurs à ce qu'on trouve ailleurs sur des produits informatiques à performance égale. Que faire par rapport à cela ?

Jo- Michel DAHAN

L'UGAP n'a pas de raison légitime d'être plus onéreuse. La mise en compétition obligera le groupement à s'aligner. L'UGAP en tant que mode d'approvisionnement de la commande publique doit améliorer ses performances en termes de prix. L'UGAP sera contrainte de modifier sa politique d'achat pour revente.

Guy BORRELY

Vous avez ici l'illustration que ce n'est pas parce que l'achat est groupé qu'il revient moins cher. Il faut donc bien se poser la question du groupement en amont. Je m'interroge sur les universités. Les PRM sont confrontées à une multiplicité des marchés. Le Code est clair : une PRM doit avoir un marché et un seul pour le même objet. Or les universités s'approvisionnent sur trop de marchés. Elles s'exposent aux critiques de la Chambre régionale des comptes.

Anne-Marie CATANZARO

J'éprouve des difficultés à définir un besoin. En qualité d'agent comptable, on me dit de ne pas recopier un devis pour définir un besoin. Que répondre à cette objection ?



Simon LARGER

Ce n'est pas à l'agent comptable d'assurer la définition et la collecte des besoins. Juridiquement, ce rôle appartient à la personne publique représentée par la personne responsable des marchés. Deux options sont possibles pour la définition des besoins. Le service achats peut procéder à la collecte des besoins. Il faut alors étayer la cellule achat, qui a besoin d'une personne supplémentaire pour étudier et prévoir les besoins. L'université peut aussi faire appel à une personne extérieure au service achats. À l'Université de Lille 2, par exemple, la présidence de l'établissement désigne une personne en fonction de l'objet du marché. S'il s'agit d'achat de journaux ou de livres, le responsable du service de documentation se charge de la collecte des besoins.

Brigitte FAIVRE-EZZINE

Fin 2002, les universités ne pourront plus s'approvisionner au CNRS pour les matériels scientifiques. L'UGAP a-t-elle des projets de passation de marchés dans ces domaines ?

Jo-Michel DAHAN

À ma connaissance, l'UGAP n'a pas mené d'investigations sur ce secteur. Ce sont les acheteurs qui font connaître leurs besoins. Si vous voulez que l'UGAP réponde à votre besoin dans des conditions intéressantes, il faut se rapprocher du groupement.

Simon LARGER

A priori pour des matériels très spécifiques et scientifiques, l'UGAP ne compte pas s'engager sur la constitution de groupements. Cependant, tout dépend du portage fait sur ce type de projet.

Simon FORTEL

Le groupement d'achat du CNRS perdure jusqu'au 31 décembre 2002. Une vingtaine d'universités passe actuellement des commandes au groupement (une commande tous les 15 jours). Depuis septembre 2001, date d'ouverture des marchés de matériel scientifique, les commandes s'élèvent à 15 millions d'euros, ce qui est faible. Nous avons réduit le périmètre du groupement d'achat au gros matériel scientifique ainsi que le périmètre de nos membres. Désormais, seules les universités et établissements de recherche sont adhérents jusqu'au 31 décembre 2002. Aucune prolongation du groupement d'achat n'est prévue après cette date.

Dominique DANET

Qu'attend-t-on de l'acheteur public dans le cadre d'un achat inférieur à 90 000 euros ? Quelles procédures doit-on appliquer ?

Guy BORRELY

La première étape consiste à définir son besoin. Il faut ensuite demander aux entreprises du secteur de faire des offres et choisir celle qui est la plus avantageuse d'un point de vue économique. Si une seule entreprise est contactée, il faudra aussi négocier l'offre, le contenu et le prix. Les procédures de passation restent les mêmes mais sans aucune formalité. La définition du besoin et l'offre devrait être écrite. Le reste peut être fait à l'oral.

Jo-Michel DAHAN

L'établissement doit essayer de respecter l'esprit d'un marché avec une mise en compétition sommaire et être capable de prouver cette mise en concurrence. Par contre, il est très difficile d'imposer un nombre précis de devis.



René ALT

Dans le cas d'universités multi-sites, doit-on avoir une seule entreprise d'entretien pour l'ensemble des sites ?

Guy BORRELY

Pour des marchés nationaux de maintenance de matériel, il est admis un allotissement géographique. Par exemple, lorsque le cahier des charges demande une intervention dans les quatre heures sur tout le territoire, les services procèdent à un découpage géographique.

Patrick LEFEVRE

Nous passons par l'UGAP pour les marchés informatiques. Nos utilisateurs sont très demandeurs de pièces détachées et ne comprennent pas l'obligation de recourir à un service de maintenance quand ils pourraient eux-mêmes résoudre le problème. On me reproche de mal gérer les deniers publics.

Guy BORRELY

Si l'on vous a expliqué qu'un lot de pièces détachées n'était pas envisageable, cela relève sûrement d'une incompréhension : dans le cadre des universités, il existe un lot " périphériques et pièces détachées ". La mission de la Commission Spécialisée des Matériels d'Informatique est de s'assurer qu'on ne détourne pas ce lot de son objet. La plupart des chercheurs veulent pouvoir construire eux-mêmes leur matériel, ce qui est possible avec ce lot de pièces détachées. Une PRM ne peut pas passer deux marchés ayant le même objet. Vous pouvez disposer d'un lot de pièces détachées avec des écrans, des imprimantes, des augmentations de mémoire, mais il faut préciser que ce matériel est commandé pour dépanner des lots déjà en place.

Patrick LEFEVRE

Concernant le matériel scientifique, qui doit recenser les besoins ?

Simon LARGER

La façon d'organiser la collecte dépend du soutien politique que vous trouverez. L'idéal est de trouver le technicien qui connaît l'achat sur votre type de besoin. Sinon, ces besoins peuvent être définis collectivement avec la réunion de groupes d'utilisateurs. Il faut convaincre ces personnes que la qualité des prestations dépend de leur association à la procédure d'achat.

Guy LE VAILLANT

La cellule achat doit convaincre tous les secteurs scientifiques de l'établissement de la nécessité de la prévision. Elle peut présenter et expliquer la spécificité de la nomenclature recherche. Les directeurs de laboratoires ont besoin d'être guidés sur la structure des achats. Elle peut aussi réunir les directeurs de laboratoires et les aider à anticiper et à formaliser la prévision des grosses opérations. Le service achat doit se montrer pédagogique.

Raymond DUBOIS

La nouvelle nomenclature des marchés s'applique t-elle aux filiales des universités ou écoles d'ingénieurs ?



Guy BORRELY

Si ces organismes ne sont pas soumis au Code des marchés publics, la nomenclature ne s'applique pas. Aujourd'hui, l'Etat et ses établissements publics à caractère administratif sont soumis aux règles des marchés publics. Beaucoup d'associations ou d'organisations reçoivent des subventions, mais ne sont pas pour autant soumises au Code des marchés publics. Si les statuts des organismes prévoient d'appliquer les règles du Code, ils doivent prendre en compte la nomenclature. S'ils ne sont pas soumis au Code des marchés publics, ils n'ont pas à appliquer les règles de ces marchés.

Simon LARGER

Pour répondre à cette question, il faut s'attacher à déterminer la mission de la structure privée, étant donné qu'elles sont détenues majoritairement par des capitaux publics (critères retenus par l'article 9 de la loi du 3 janvier 1991). Si sa mission est industrielle et commerciale, elle échappe au Code ainsi qu'aux règles de mise en concurrence prévues par cette loi. Si la mission est administrative, elle y est soumise. Pour autant, afin de répondre précisément à la question de M. DUBOIS, la nomenclature ne s'applique que pour les organismes soumis au code, pas à ceux soumis à la loi de 1991.

Thierry FACK

La nouvelle réglementation a conduit au blocage des marchés. Cette année, la dépense sera plus faible. Comment faire pour analyser les besoins quand des besoins exprimés n'ont pu être satisfaits à cause du blocage des marchés ? Comment gérer les problèmes de reliquat ? L'AMUE a-t-elle mené une réflexion sur ce point ?

Guy LE VAILLANT

La mise en œuvre de l'application du Code au début de l'année n'a pas été idéale. La nomenclature est parue très tard. Dès le deuxième semestre 2001, les établissements auraient dû identifier les grandes masses qui nécessitaient le lancement de procédures de marchés, ce qui n'a pas été fait. Cependant, cela n'a pas conduit à une impossibilité de fonctionner de janvier à juin. Les fondamentaux de la nouvelle réglementation et les outils techniques pour la mettre en œuvre n'étaient pas là. Mais les laboratoires et les départements disposant d'un budget exécutoire en janvier ont pu acheter en suivant les pratiques antérieures.

Jo-Michel DAHAN

Les acheteurs publics ont considéré les six premiers mois de 2002 comme des mois d'attente. Ils ont systématiquement repoussé les achats. Le facteur psychologique doit aussi être pris en compte dans l'acte d'achat.

Guy BORRELY

Les universités qui ont des difficultés aujourd'hui sont celles qui n'ont pas compris qu'il fallait programmer l'acte d'achat. À l'annonce de l'arrivée du nouveau code, certaines universités ont largement anticipé leurs achats et n'ont aucun problème aujourd'hui. Désormais, le Code a prévu le lancement d'un avis de pré-information en début d'année, pour tous les besoins. Dès la rentrée, les universités doivent évaluer leurs besoins et lancer leurs avis de pré-information dès les budgets connus.



L'analyse prévisionnelle des besoins

Nécessité et enjeux de l'analyse quantitative et qualitative des besoins

Xavier VANDENDRIESSCHE

Vice-Président de l'Université de Lille 2 chargé des affaires juridiques contentieuses

Xavier Vandendriessche n'a pu participer à la conférence. Vous trouverez ci-dessous le texte de sa présentation.

I. Introduction

1. Sentiment de perplexité sur la réforme elle-même et ses modalités de mise en œuvre

En introduisant le nouveau Code des marchés publics, le pouvoir réglementaire a choisi une solution relativement contestable : abaisser le seuil de passation des marchés sans véritablement assouplir ou simplifier le cadre juridique. Certes, les principes d'égalité d'accès à la commande publique et de transparence des procédures ont été réaffirmés. Cependant, pour les petites collectivités, il n'y a plus d'application véritable du droit des marchés dès lors que l'obligation de mise en concurrence "informelle" pour les marchés conclus en deçà du seuil n'est souvent perçue que comme une fausse contrainte.

Pourquoi ne pas avoir profité de cette occasion, tirée notamment de l'obligation de transposer les règles du droit communautaire, pour mettre en œuvre une vision plus "moderne" du droit des marchés publics en faisant le pari de la responsabilité ? Il eut probablement été préférable de permettre aux acheteurs publics de disposer d'une plus grande marge de manœuvre, notamment dans le choix des procédures, mais en renforçant leur responsabilité personnelle, non seulement pénale mais également disciplinaire (extension du champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière).

La mise en œuvre pratique de la réforme ne fait que renforcer ce constat de déception : les aspects administratifs sont de plus en plus déterminants et priment trop souvent sur la nécessité d'une adéquation entre les possibilités financières des collectivités publiques et les contraintes réglementaires. Enfin, si le nouveau code fait de la bonne utilisation des deniers publics l'un des principes du droit des marchés, force est de constater qu'en pratique c'est bien souvent le contraire qui est constaté. A l'exception des "gros" marchés, l'absence de négociation réelle avec les fournisseurs aboutit souvent à des prix sensiblement plus élevés.

2. Lille 2 : Université pluri-disciplinaire dotée d'un pôle santé déterminant. De gros besoins et beaucoup de difficultés à les définir...

L'Université "Droit et Santé" de Lille comporte, outre une Faculté de droit (environ 8 000 étudiants), un pôle santé (Médecine, Pharmacie, Odontologie, Ingénierie de la santé), une Faculté des sciences et techniques du sport et plusieurs IUT et IUP. Il en résulte une structure très éclatée, géographiquement et sociologiquement (mentalités très différentes d'un secteur à l'autre) et du point de vue de l'approche strictement scientifique.

Les "services centraux" sont perçus un peu comme la Commission européenne par rapport aux gouvernements et parlements des Etats membres de l'UE : une structure dont les acteurs sur le terrain ne perçoivent pas toujours l'utilité,



dont ils critiquent souvent l'expansionnisme et l'interventionnisme et dont ils ne comprennent que rarement l'acharnement à faire respecter les règles applicables, en particulier s'agissant des marchés publics.

Cette diversité est également source de graves difficultés de fond car l'Université comprend de nombreuses spécialités, parfois extrêmement techniques, difficiles à faire entrer dans le carcan des marchés publics. Par ailleurs, le service "marchés publics" se trouve très démuné pour apprécier les besoins formulés en matière scientifique. Il lui est impossible d'avoir en cette matière une réelle expertise technique et il est souvent contraint de s'en remettre à l'expression des utilisateurs eux-mêmes.

En outre, les besoins scientifiques sont par essence volatiles et susceptibles d'évolutions extrêmement rapides. Que répondre à un Professeur de Pharmacie qui vous indique qu'il teste tel produit mais qu'il peut en changer en quelques semaines, si les résultats obtenus ne correspondent pas aux attentes ? Certes, le leitmotiv de la nécessité du respect des règles et des risques encourus en cas de violation est toujours asséné. Mais il est souvent bien pauvre pour convaincre des chercheurs de devoir patienter ou, pire, renoncer à telle ou telle opération scientifique.

3. Notre organisation : interface "politique" entre le service "achat public" ou "marchés publics" et les utilisateurs. Gage d'unité de fonctionnement et d'application des règles

Pour répondre à ces contraintes et tenter de surmonter ces difficultés, l'Université de Lille 2 a choisi de se doter d'un Vice-Président non "statutaire", spécialement chargé des affaires juridiques et contentieuses (et non seulement des marchés publics). La création d'une vice-présidence, outre qu'elle permet de soulager le Président, démontre l'existence d'une véritable volonté politique d'offrir à ces questions juridiques toute la place qu'elles méritent.

Fort d'une légitimité qui lui a été conférée par son élection par le Conseil d'administration et par la confiance que lui accorde le Président, ce vice-président a ainsi les moyens politiques de son action et peut en rendre compte devant le Président et le Conseil.

Dans mon esprit, la vice-présidence aux affaires juridiques et contentieuses ne doit pas être limitée aux traitements des dossiers contentieux. Elle développe son action dans trois domaines :

- **Traitement des affaires contentieuses**
Il s'agit de permettre en cela un suivi constant, de nature à éviter les problèmes de délai ou de nature des réponses apportées aux juridictions éventuellement saisies de dossiers concernant l'Université.
- **Expertise juridique**
Dans de nombreux domaines (dont les marchés publics), l'improvisation n'est plus de mise. Les procédures doivent être d'urgence remises à plat et réorganisées dans le respect scrupuleux des dispositions législatives et réglementaires. À cet égard, un important travail de sensibilisation des collègues, notamment non juristes, est à réaliser.
- **Veille juridique**
Elle est absolument nécessaire. Il incombe au Vice-Président d'informer en temps réel le Président et les responsables de composantes sur les évolutions des textes ou de la jurisprudence.

Il est essentiel que le Vice-Président ne soit pas cantonné dans le seul domaine des marchés publics. Il y va de sa légitimité et de sa crédibilité, notamment vis-à-vis des collègues aux yeux desquels il doit d'abord être un universitaire partageant des contraintes similaires. Le Vice-Président est une interface "politique". Il doit convaincre les collègues de l'absolue nécessité de respecter l'ensemble des règles, en insistant en particulier sur la responsabilité de chacun et inciter le service "marchés publics" à une nécessaire souplesse ainsi qu'à une interprétation intelligente et constructive des règles.

4. À titre personnel, gare au dédoublement de personnalité de l'universitaire théoricien / et du praticien vice-président...

Je me trouve, à titre personnel, dans la situation paradoxale d'avoir souvent à convaincre mes collègues de respecter des règles que je critique, par ailleurs, dans les revues de droit administratif ou de droit public financier. Étant plus particulièrement spécialisé dans l'étude des contentieux financiers (Cour des comptes, Chambres régionales et Cour de



discipline budgétaire), je suis parfois écartelé entre une vision théorique et les nécessités pratiques. Reste que cette spécialisation est un gage de crédibilité, tant à l'égard des services, que vis-à-vis des collègues. En clair, pour être un " bon " Vice-Président aux marchés, mieux vaut disposer d'une solide connaissance du droit des marchés. Mais la symbiose n'est pas toujours aisée à réaliser...

II. Nécessité de l'analyse prévisionnelle des besoins

Deux points doivent retenir l'attention : l'analyse prévisionnelle des besoins est la quintessence même du droit des marchés publics. En outre, elle doit pouvoir servir à une gestion active de l'établissement en constituant un outil d'aide à la décision.

1. Aspect réglementaire

La " détermination des besoins à satisfaire " est au cœur du droit des marchés. Elle occupe le chapitre 1^{er} du titre II du nouveau code et constitue le préalable indispensable au choix de la procédure adéquate et à la bonne exécution des marchés. Une mauvaise définition des besoins aboutit tout à la fois au non-respect des règles et à la non-satisfaction des utilisateurs.

a. Définition préalable du besoin et choix de la procédure (influence des seuils et art.27)

La définition des besoins présente d'abord une dimension purement quantitative qui va déterminer si un marché " formalisé " est nécessaire ou non et induire ainsi le choix de la procédure à suivre. Outre le fait que l'article 27 du nouveau code n'est pas toujours d'une parfaite lisibilité (notamment dans le domaine des services), deux illustrations permettent de mesurer les difficultés pratiques auxquelles on se heurte.

Exemple des marchés informatiques de Lille 2

De nombreuses universités ont connu des difficultés importantes, ces dernières années, avec leurs marchés informatiques. Lille 2 n'y a pas échappé, recevant même un avis défavorable de la CSM qui nous a contraints à abandonner toute la procédure et à mettre en œuvre, sur les recommandations de la CSM, un marché à bons de commandes avec remise en compétition des titulaires à chaque bon de commande (art. 72).

Le marché précédent était un marché à bons de commandes avec un minimum et maximum de 1 à 4 comme l'autorisent les textes. Il fut pourtant aisé pour la CSM de constater que cet écart traduisait un déficit certain dans la définition de nos besoins, ce qui a été la cause principale du rejet du marché. Ce coup de semonce n'a pas été sans conséquences : l'inventaire physique auquel il a été procédé depuis a permis de déterminer l'étendue exacte du parc informatique de l'Université, ce qui constitue évidemment la base même de toute définition des besoins futurs. Quant aux utilisateurs, ils ont été sensibilisés à la nécessité de programmer leurs acquisitions dans le domaine informatique, indépendamment des aléas de leur activité pédagogique ou scientifique.

Le choix de la procédure de remise en compétition a permis d'introduire une certaine souplesse dès lors que ce sont des configurations qui ont été définies dans les documents contractuels, configurations susceptibles d'être combinées les unes avec les autres afin d'offrir aux utilisateurs le plus grand choix possible.

Mais les difficultés subsistent. Les informaticiens veulent toujours les machines les plus récentes. Or la définition préalable de configurations a pour effet de figer les commandes possibles. Les commandes spécifiques doivent ainsi faire l'objet de marchés particuliers car il faut faire comprendre aux utilisateurs que même une commande de faible importance devra faire l'objet d'un marché, dès lors que le seuil est de toute façon dépassé.

Par ailleurs, à l'échelle d'une Université comme la nôtre, la remise en compétition est une opération extrêmement lourde qui nécessite une organisation particulièrement exigeante. Un gros travail d'information préalable a dû être réalisé et les utilisateurs n'ont souvent retenu que les contraintes qui découlaient de cette nouvelle procédure.



Exemple du marché “ Revues et périodiques ”

L'Université s'est dotée d'un marché “ périodiques ” important qui avait vocation à couvrir l'ensemble de la documentation, y compris les accès aux bases de données via internet. Le besoin avait ainsi été largement défini, ce qui apparaissait comme un gage de réussite du marché.

Mais, outre le fait que le marché est relativement onéreux (ce que ne manquent pas de relever les utilisateurs), une difficulté particulière est récemment apparue lorsque le S.C.D a été approché pour faire partie d'un groupement de commandes extérieur à l'Université proposant des tarifs inférieurs de 40 % pour l'accès à certaines bases de données. Le besoin ayant été trop largement défini, il n'était pas possible, sauf à modifier le contrat par avenant, de souscrire à ce groupement... d'où de nouvelles critiques des utilisateurs. En clair, qui trop embrasse mal étreint...

b. Une vision particulièrement restrictive des notions d'urgence et d'imprévisibilité

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur ce point, tant l'instruction d'application du nouveau code et la jurisprudence antérieure ont insisté sur le caractère exceptionnel du recours à ces notions pour échapper à l'application des règles de mise en concurrence. Cependant, il est souvent difficile de convaincre les utilisateurs qui pensent pouvoir se réfugier derrière ces notions ; ils sont dès lors fréquemment placés devant leurs propres contradictions, c'est-à-dire leur incapacité à définir leurs besoins.

c. Définir un besoin et non recopier un devis...

Autre domaine dans lequel la lutte est parfois rude : les utilisateurs qui ont du mal à définir leur besoin ont le vieux réflexe de faire appel à “ leur ” fournisseur qui va les “ aider ” à formuler leur demande. Les techniques de dissimulation de cette opération sont plus ou moins abouties et il est parfois très difficile au service marchés de les déceler. Quand le cas se produit, l'utilisateur est franchement dépité d'apprendre que l'entreprise en cause ne pourra plus participer au marché.

Il existe par conséquent un risque patent de contournement de la réglementation ... mais aussi une obligation de “ faire confiance ” aux utilisateurs (sinon, le service achat public doit comporter autant de spécialistes que l'Université elle-même).

La solution consiste très certainement à recourir aux marchés dits de définition qui ont précisément pour objet d'aider l'acheteur public à définir son besoin. Ils présentent toutefois deux inconvénients : ils aggravent le coût de l'opération et ils en rallongent le délai de mise en œuvre.

S'agissant enfin des marchés qui ne peuvent être confiés qu'à un seul prestataire (art.35-III-4°), on se heurte une nouvelle fois à l'obstacle de l'expertise technique. À moins de diligenter une enquête, éventuellement externe, il est souvent difficile de remettre en cause l'opinion de l'utilisateur qui affirme le caractère parfaitement spécifique de son besoin. Afin de sensibiliser chacun à sa responsabilité, l'Université de Lille 2 a adopté la procédure suivante. L'utilisateur rédige un rapport, sous sa responsabilité, par lequel il démontre la spécificité de son besoin. Le Vice-Président aux affaires juridiques et contentieuses, après vérification, sollicite du Président l'autorisation de recourir à la procédure dérogatoire de l'article 35.

2. Corrélation entre la définition des besoins et la gestion même de l'achat public

Jusqu'à présent, le thème de la définition des besoins n'a été perçu que dans sa dimension négative, c'est-à-dire comme source de contraintes et de lenteur. Mais la définition des besoins doit pouvoir devenir un élément clé de la gestion de l'Université.



a. Influence des deux nomenclatures

Sans revenir en détail sur la nomenclature générale et la nomenclature recherche et leur parution tardive, il faut indiquer que ces nomenclatures présentent, a priori, un avantage et un inconvénient. L'avantage est le langage commun qu'elles autorisent avec l'Agence comptable, habituée à cette logique de classification. L'inconvénient réside dans le fait que les utilisateurs ne se retrouvent pas dans cette catégorisation de leurs activités.

Une sensibilisation sur le respect des seuils par famille homogène de produits est nécessaire. Quoi qu'il en soit, les nomenclatures sont aujourd'hui un outil essentiel, non seulement dans la définition des besoins (elles fournissent un élément de référence) mais également dans l'exécution des commandes. En particulier, le système NABUCO permet désormais de suivre en temps réel les commandes par référence à chaque numéro de nomenclature. Une barre d'alerte a été fixée en interne à 50 000 euros. Jusque-là, les commandes peuvent être réalisées sans formalité particulière. A partir de ce seuil, une réflexion doit être menée sur l'opportunité de mettre en œuvre un marché proprement dit. Tout dépend en particulier de la période de l'année au cours de laquelle cette barre d'alerte a été atteinte.

Le fait de rester en deçà du seuil ne doit pas permettre une forme de permissivité. Les principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité des candidats s'appliquent également ici (tous les contrats de fourniture ou de service sont des marchés, même en deçà du seuil).

Cela soulève cependant une difficulté : l'absence de nomenclature en matière de travaux. En matière de travaux, la définition des besoins est en principe relativement simple. La construction d'un nouveau bâtiment nécessite évidemment une programmation technique et budgétaire qui s'accommode fort bien du recours au droit des marchés. Il en va de même pour des gros travaux d'entretien ou de mise en sécurité. En revanche, les travaux courants et les travaux urgents n'obéissent pas à la même logique de programmation et la nomenclature est muette à leur propos. Faut-il considérer chaque coup de peinture comme une "opération" et ainsi contribuer à ralentir la réalisation concrète des travaux sur le terrain ? Comment suivre dans NABUCO l'enregistrement de ces travaux ? L'Université de Lille 2 a choisi de définir une nomenclature "interne" en faisant référence aux différents corps de métier, ce qui permettra un suivi des commandes. On notera à cet égard qu'il a fallu faire preuve de beaucoup de conviction dans le droit des marchés pour convaincre les utilisateurs qu'il n'était pas possible de raisonner site par site, le seuil s'appréciant évidemment à l'échelle de l'établissement tout entier.

b. Définition préalable des besoins et programmation budgétaire

Il existe une grande difficulté à faire coïncider les deux approches. Le débat budgétaire est essentiellement consacré à une logique de répartition de moyens entre les composantes et ne s'apparente que rarement à une démarche de programmation d'acquisitions ou de travaux. Il faut pourtant se rendre à l'évidence : si l'outil budgétaire est correctement utilisé et mis en œuvre, il doit permettre de considérablement faciliter la définition des besoins qui se traduiront ultérieurement dans les marchés de travaux, de fournitures et de services.

Il faut ainsi parvenir à déterminer, dès le vote du budget primitif, des grandes masses de dépenses qui s'exprimeront en définitive comme des groupes de besoin. Ceux-ci seront progressivement affinés et traduits selon les procédures adéquates. La cohérence "juridique" rejoint ici la nécessité financière : mieux vaut programmer à l'avance plutôt que de se rendre compte ultérieurement de l'insuffisance des moyens ou de l'inadéquation des procédures.

c. Définition préalable des besoins et outil de gestion

Il ne faut pas percevoir le droit des marchés sous l'unique aspect de la contrainte. Il peut aussi être un outil d'aide à la décision, surtout avec le recul et les données financières que celui-ci permet d'obtenir. Les nomenclatures de familles homogènes de produits et services doivent pouvoir très utilement permettre cette liaison budget/marchés. En effet, l'enregistrement systématique des bons de commande accompagnés de leur numéro de référence aboutira, au bout d'un an, à une photographie exhaustive des "consommations" de l'Université. Les éventuels excès ou lacunes apparaîtront ainsi d'évidence et ces données brutales devront pouvoir être utilisées pour mieux maîtriser la commande publique.



Il est nécessaire de se servir de la capacité de contrôle que permet l'application du droit des marchés publics pour mettre en œuvre une gestion plus active des ressources (paupérisation des budgets...).

III. La méthode et les enjeux

Le discours général sur les marchés publics insiste fréquemment, non seulement sur les contraintes issues de ce droit, mais également sur les responsabilités encourues par les décideurs. Cette vision particulièrement négative, si elle ne doit pas être méconnue, doit néanmoins être dépassée, chacun devant s'investir dans une démarche participative. Ceci suppose un travail de persuasion de l'ensemble des acteurs de l'Université et une structuration du service achat.

1. Nécessité d'un gros travail de persuasion

a. À l'égard des personnels, qui doivent être sensibilisés à la rigueur nécessitée par le code des marchés.

La nouvelle réglementation, même si elle avait un objectif de simplification, reste complexe et il est parfois difficile de faire comprendre les règles et les contraintes, notamment s'agissant de la définition des besoins. Les personnels administratifs doivent pouvoir constituer un relais permanent d'un discours clair et cohérent sur la nécessité de la définition des besoins. Des sessions de sensibilisation, d'information et de formation doivent être organisées afin que la contrainte se transforme en "simple" outil de travail. Cette démarche est rendue particulièrement difficile dans une Université multi-polaire où la contrainte "vient d'en-haut", c'est-à-dire des services centraux. Chaque composante devrait ainsi pouvoir se doter d'un "Monsieur" marchés publics, à la fois porteur du discours de l'Université sur les marchés et relais des difficultés particulières de la composante. S'agissant des personnels techniques (informaticiens, techniciens de laboratoires...), la sensibilisation à la définition des besoins doit être encore plus soutenue. En effet, ils sont dans la plupart des cas "à la source" des demandes. Ils doivent, par conséquent, être informés en temps réel (l'intranet constituant ici un bon vecteur) pour comprendre que les règles peuvent être appliquées avec intelligence et que tout dépend de la qualité de la définition du besoin.

b. À l'égard des utilisateurs surtout, peu enclins à accepter les contraintes.

C'est ici l'une des fonctions essentielles d'un Vice-président chargé des affaires juridiques et contentieuses que de tenter de concilier la psychologie particulière de l'universitaire (individualiste, souvent susceptible, jaloux de son autonomie, légitimement convaincu de l'importance de ses recherches et persuadé que "l'intendance suivra") avec les contraintes inhérentes à la définition des besoins. Le Vice-Président doit être à la fois un souffre-douleur et un garde-frontière : s'il doit comprendre les contraintes de ses collègues, il doit veiller à ne pas les laisser franchir la ligne continue et assumer, le cas échéant, leur mécontentement. Il faut donc mettre en œuvre un subtil dosage de compréhension et de fermeté.

c. À l'égard de l'Agence comptable.

Il est évident que la nécessité d'une très bonne synergie avec l'Agence comptable s'impose. En effet, l'Agence comptable dispose des moyens humains et matériels de contrôle et de suivi (en particulier par la maîtrise de l'outil NABUCO). La programmation des besoins est ici l'outil indispensable pour éviter le blocage en bout de chaîne par l'Agent comptable qui doit refuser d'honorer un bon de commande si le seuil est dépassé. Dans une telle hypothèse, tout le monde est perdant et les difficultés contentieuses se multiplient. Pour reprendre l'exemple de l'ancien marché informatique de l'Université de Lille 2, les paiements ont dû être interrompus car le seuil maximal avait été atteint. Cependant, les matériels avaient été livrés, sans que les fournisseurs puissent être payés ! Le Comité interrégional de règlement amiable des conflits sur les marchés publics a été saisi afin d'éviter un contentieux et de permettre le paiement des fournisseurs. Reste que, depuis deux ans, aucune réponse n'a encore été donnée par le Comité.



d. Parler d'une seule voix

Le service achat et l'Agence comptable doivent parler d'une seule voix, sans quoi la cohabitation risque d'entraîner un risque de contournement... Le risque n'est pas seulement théorique et il faut évidemment tenir compte de la psychologie particulière de chacun. Il est toujours tentant de "se donner le beau rôle" en offrant une possibilité de dérogation ou de "facilitation" (par exemple, jouer avec les numéros des nomenclatures pour échapper au seuil...). Le Vice-Président et l'Agent comptable doivent ainsi travailler main dans la main et porter une parole unique.

2. Le service achat

Il ne peut en aucun cas être le lieu où se définissent les besoins : un circuit doit se mettre en place et devenir une routine.

Définition du besoin par l'utilisateur avec l'aide éventuelle du service pour le respect des contraintes réglementaires

Seul l'utilisateur a la capacité technique de définir ses besoins particuliers. Il en est autrement pour les besoins généraux et courants (papier, fournitures de bureau, photocopieurs...). Dans ce dernier cas, le droit des marchés conduit à une logique de standardisation des produits qui ne convient pas nécessairement aux utilisateurs finaux (par exemple dans le domaine du mobilier). L'information doit circuler en permanence afin d'éviter les incompréhensions ou les retards. Le "Monsieur" marchés publics doit évidemment constituer un relais indispensable.

Remontée de la définition du besoin en vue d'une vérification de cohérence technique, politique et financière.

Seuls les services centraux disposent de l'information à l'échelle de l'Université tout entière. Il faut toutefois veiller à ce que ce contrôle de cohérence ne devienne ou ne soit perçu que comme un contrôle d'opportunité. La démarche doit rester parfaitement objective et fondée sur la nécessité permanente d'une définition claire des besoins, conforme aux règles juridiques et de gestion de l'Université.

Définition, par le service, de la procédure à suivre et élaboration, par l'utilisateur, des documents à caractère technique.

Un partage des rôles doit être réalisé : au service achat, la maîtrise juridique ; à l'utilisateur, la responsabilité de l'aspect technique (définition des éléments à faire figurer au CCTP en particulier). Les deux doivent évidemment travailler en étroite synergie dans le souci de l'efficacité de la commande publique. À défaut, c'est l'ensemble du système qui est en péril.

Gestion administrative du dossier par le service achat et suivi.

Le service achat doit être doté d'une organisation interne particulièrement efficace, notamment pour la gestion des dossiers administratifs, l'organisation des commissions d'appel d'offres et le suivi des marchés, notamment en termes de délais. Il faut alors convaincre le Président et le Secrétaire général de l'Université de doter le service de moyens, essentiellement humains, en rapport avec ses responsabilités.

a. Deux écueils à éviter

Le service achat doit impérativement éviter les écueils suivants :



- **Ne se présenter que comme le gardien intransigeant de la légalité et du respect du code.**
Cette attitude engendre en général un réflexe “poujadiste” chez les utilisateurs et le risque d’un traitement alors “politique” des dossiers. Aucune organisation administrative n’empêchera un Professeur de médecine de s’adresser directement au Président pour surmonter la “mauvaise volonté” d’un service achat. Le mieux est d’être en permanence à l’écoute des utilisateurs et de continuer en permanence le travail de persuasion évoqué ci-dessus.
- **Ne se présenter que comme un “faciliteur” apte à trouver toujours la solution, au risque parfois de ne plus respecter les règles.**
Il est toujours plus facile de dire à un utilisateur : “je vais arranger votre problème” plutôt que “définissez donc votre besoin !”. Il convient donc de trouver un équilibre qui passe par le rôle du Vice-Président.

b. Le service achat doit être relayé par une autorité politique.

Le service achat n’impose pas les contraintes : l’Université se soumet à la règle et la respecte. De fait, le Vice-Président doit être perçu comme le porte-parole du Président lui-même dont il ne fait que faciliter l’action. Le responsable du service achat ne doit pas, dans la mesure du possible, être en première ligne. Il doit pouvoir se reposer sur une autorité politique susceptible de “démener le terrain” et rappeler constamment la nécessité de la définition des besoins.

Ce médiateur doit lutter contre le syndrome administrativo-papierassier du service marchés publics mais également se battre contre les dérives “libertaires” des utilisateurs eux-mêmes. C’est évidemment ici toute la difficulté de trouver l’équilibre évoqué plus haut en étant à l’écoute des contraintes des uns et des autres.

IV. Conclusion

- Efficacité de la commande publique : adéquation marchés / besoins.
- Bonne gestion des deniers publics : une bonne programmation prévisionnelle permet évidemment de grouper des commandes et d’obtenir des prix plus compétitifs
- Respect des contraintes réglementaires : choix de la procédure adéquate, suppression des avenants de régularisation, voire des “certificats” de l’ordonnateur.

Toute l’Université doit s’engager dans cette démarche et le Président doit y peser de tout son poids. Il y va de sa responsabilité mais surtout de la qualité de la gestion de son établissement.



L'organisation de la fonction achats

Réforme de la fonction Achat de l'Université Montpellier 1 : la mise en place d'une Direction des Affaires Economiques

Alain Uziel

Président Université Montpellier 1

La mise en place d'une Direction des Affaires Economiques répond à deux contraintes :

- Une logique juridique (nouveau code des marchés publics);
- Une logique économique (gestion rigoureuse des fonds publics mis à notre disposition par l'Etat).

I. L'Université de Montpellier

1. Présentation de l'université

Notre Université présente les caractéristiques suivantes :

- une université pluridisciplinaire ;
- 20 000 étudiants ;
- 9 composantes, avec une logique facultaire forte;
- 56 équipes de recherche ;
- un budget de 42 millions d'euros;
- mise en place tardive de Nabuco au 1^{er} janvier 2002 avec actuellement 18 unités budgétaires.

Je suis professeur des universités-praticien hospitalier. J'ai connu pendant 25 ans la logique économique d'un CHU. Le CHU de Montpellier mène depuis plusieurs années une politique très ambitieuse et rigoureuse, avec une direction économique et logistique très structurée qui assure une anticipation des dépenses et offre une véritable compétence technique spécialisée dans la fonction achat. Quand je suis arrivé à l'université il y a trois ans, j'ai pu très vite constater un certain retard en matière de politique d'achat. J'ai donc voulu réformer l'achat au sein de mon établissement en créant une Direction des Affaires Economiques.

2. Organisation de l'achat public au sein de l'université

L'achat dans l'université Montpellier 1 est actuellement réalisé au sein d'un service des marchés publics. Ce service comprend trois agents et a géré, pour l'instant, une vingtaine de marchés. Ce service a souffert de son isolement et des moyens mis à sa disposition. En particulier, il s'est heurté au manque d'intérêt des acteurs économiques pour la réglementation des marchés publics.

II. La nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation apporte des changements.



1. L'appréciation des seuils

L'appréciation des seuils est faite par nature d'opération et non plus par année et par fournisseur. Les types de marchés sont différenciés : marchés de travaux, de fournitures, de services. Le code famille est un vrai problème. Pour chaque commande, l'ordonnateur doit déterminer le code correct à mettre dans le bon de commande. Il doit aussi prendre en compte le type de dépense : ensemble unique, prestation récurrente ou continue.

Afin de gérer au mieux ces changements, une direction centralisée est nécessaire. Cette direction doit être au service des ordonnateurs secondaires. Elle doit les aider à dépenser sans se substituer à leurs décisions.

2. Délais inférieurs à 45 jours

Les délais de paiement sont maintenant très cadrés et les textes prévoient le paiement automatique d'intérêts moratoires en cas de retard.

III. Le constat

1. Absence de politique d'Etablissement pour la mise en œuvre de l'achat

Les acteurs de l'achat public, les responsables administratifs des composantes comme les directeurs d'UFR, ne sont pas toujours formés à l'achat. Il faudra donc combler cette absence de formation. Par ailleurs, on constate une absence de définition des procédures et des circuits de la commande. Enfin, les universités ne savent ni recenser, ni prévoir, ni programmer leurs besoins. Elles ont du mal à décider, un an avant la dépense, l'acquisition d'un matériel scientifique, de logiciels... Il convient de changer ce mode culturel qui n'est plus conforme ni à la réglementation ni au mode de gestion d'un établissement moderne.

2. Absence de suivi d'exécution de l'achat

Les acteurs ne sont pas identifiés et les circuits ne sont pas définis. Des questions restent sans réponse : Qui réceptionne l'achat et certifie que le service est correctement accompli ? Les personnes qui passent les commandes sont-elles qualifiées pour dire si l'achat correspond bien à la commande ?

Les universités ont des difficultés à appliquer le délai global de paiement. De même, elles n'ont pas de politique patrimoniale rigoureuse. Elles ne font pas un inventaire physique de tout ce qu'elles achètent. Elles ne marquent pas les produits et équipements réceptionnés et ne les suivent pas d'un point de vue informatique. Enfin, les établissements, à moins d'avoir une structure centrale, suivent difficilement les marchés.

Cette analyse m'a conduit à proposer une fonction achat centralisée au niveau de l'établissement avec des antennes délocalisées dans les composantes.



IV. Les missions de la Direction des Affaires Economiques (DAE)

L'objectif de la Direction des Affaires Economiques est double :

- maîtriser l'achat
- assurer la sécurité juridique et financière des dépenses.

1. Une mission de gestion

La DAE sera le service central d'achat de l'Université de Montpellier 1. Elle mettra en œuvre la politique économique de l'établissement ; elle définira la politique d'achat public et la politique d'amortissement. Elle s'attachera à négocier les conditions économiques les plus favorables, à gérer la commande et la préparation des engagements.

2. Une mission juridique

Le service travaillera au recensement, à la programmation et à l'élaboration des marchés publics. Il assurera une mission de veille réglementaire, ce qui n'est pas toujours bien fait dans les établissements supérieurs. Enfin, il veillera à l'exécution et au suivi régulier des marchés.

3. Une mission logistique

Elle ne sera pas réalisée immédiatement mais elle est importante compte tenu de la spécificité des achats de matériel scientifique et informatique. Des spécialistes doivent être présents dans les services d'achat public pour contrôler que les commandes sont conformes à la réglementation et aux besoins des acheteurs. Enfin, le service réceptionnera la totalité des fournitures et procédera à l'inventaire et au marquage de tous les achats.

4. Une mission prévisionnelle

Il ne suffit pas d'acheter. Il est nécessaire, dans un établissement public, de prévoir les achats au moins un an en avance. Des spécialistes seront chargés de faire une analyse quantitative et qualitative dans l'ensemble des composantes. Le service évaluera le montant des dépenses par famille et par nature des dépenses conformément au nouveau Code. Il élaborera des tableaux de bord de gestion pour le suivi des besoins et des études statistiques et prospectives qui permettront d'anticiper la dépense.

5. Organigramme

Ce service, que j'envisage de créer, serait dirigé par un directeur, un CASU, assisté des trois personnes qui sont actuellement au service des marchés. Pour les services centraux, je regrouperai des responsables par spécificité : UB présidence, UB recherche, UB "santé", UB "droit, économie, gestion". Des agents seront délocalisés dans les composantes afin d'aider les ordonnateurs secondaires dans la gestion. Ils seront en liaison permanente avec la direction centrale.

6. Diagramme de la fonction achat

Cf. Page suivante.



Ordonnateur	Dir. Aff. économiques	Dir. Financière	Fournisseur
<p>Pré-bon de commande ⇒</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Signature du bon de commande</p> <p>Réception de la fourniture ou de la prestation</p> <p>Certification du service fait</p> <p style="text-align: center;">⇒</p> <p style="text-align: center;">⇒</p>	<p>Mise en forme</p> <p>Négociation des prix</p> <p>Préparation des marchés</p> <p>Donne son visa ⇒</p> <p style="text-align: center;">⇐</p> <p style="text-align: center;">⇐</p> <p style="text-align: center;">⇒</p> <p style="text-align: center;">⇒</p> <p style="text-align: center;">⇐</p> <p style="text-align: center;">⇐</p> <p>Inventorisation, marquage et suivi des marchés</p> <p style="text-align: center;">⇒</p>	<p>Disponibilité des crédits</p> <p>Contrôle de légalité externe</p> <p>Donne son visa</p> <p style="text-align: center;">⇐</p> <p>Engagement</p> <p style="text-align: center;">⇒</p> <p style="text-align: center;">⇐</p> <p>Liquidation et mandatement</p>	<p>Préparation et livraison de la commande</p>



Je suis très favorable au contrôle de légalité externe. À Montpellier I, nous avons instauré un contrôle *a priori* des dépenses, ce qui est lourd mais plus sécurisant pour l'ordonnateur principal, pour les ordonnateurs secondaires et pour l'établissement.



Organisation de la fonction Achat et perspectives d'évolution à l'université de Paris Sud

La présentation était assurée conjointement par :

François-Régis CHARRIE, Directeur des Affaires Générales de l'Université de Paris Sud

Jean-Marc SIRY, Chef du service Financier et Logistique de la Faculté de Sceaux

I. Le contexte spécifique de l'université Paris Sud explique l'absence d'une structure centralisée

1. Une organisation complexe et composite

Paris Sud est une université atypique, très décentralisée puisqu'elle comprend 4 UFR, 3 IUT et est implantée sur 3 départements et 13 communes. Les UFR ont une forte autonomie. Les services centraux jouent un rôle assez faible dans l'organisation. Le budget s'élève à 115 millions d'euros avec 400 centres de responsabilité. Dans ce contexte, il est nécessaire de respecter l'individualité des composantes tout en garantissant l'unité de l'université. Cependant, depuis deux ou trois ans, les responsables souhaitent assurer une plus grande unité administrative de l'université en renforçant les services généraux. Cela s'est traduit par la création de nouvelles directions : une direction des ressources humaines, une direction du patrimoine, une direction des Affaires générales.

2. Une organisation de l'achat perfectible

Seuls les achats nécessitant un appel à concurrence sont gérés par le service central des marchés, rattaché directement au Secrétaire général et implanté au sein des services financiers et comptables. Il comprend huit agents ce qui est assez léger. Son principal objectif est de vérifier la sécurité juridique en matière du Code des marchés publics .

La Cour des Comptes a souligné un certain nombre de points faibles :

- l'urgence à mettre en place un service des marchés apte à faire respecter la réglementation et à définir une politique d'achat global ;
- le recours abusif aux marchés négociés ;
- la nécessité de privilégier une approche d'économie de la commande.

L'économie de la commande reste encore aujourd'hui préoccupante. Aucune analyse des besoins n'est réalisée. Il existe au sein de l'UFR d'Orsay, un service des achats groupés, qui est essentiellement un stockage de fournitures mais qui n'a aucune fonction de négociation ou de regroupement d'achat.

3. La nécessité d'un audit

La décision de mener un audit a émané d'une volonté politique d'améliorer la gestion budgétaire de l'université. L'objectif était aussi de scinder les services comptables, financiers ; le fait acquis étant la volonté de créer une Direction des affaires financières et budgétaires forte.



II. L'audit des marchés publics : une démarche inhabituelle mais dont l'opportunité s'est rapidement confirmée

1. Un besoin administratif confirmé par un mouvement protestataire national du mouvement scientifique

Cet audit des finances et du budget de l'université a été une démarche nouvelle dans notre établissement. Il est intervenu à la suite de la réforme du Code des marchés et de l'aggravation de la prise en compte des marchés publics au sein de l'université. Il a suivi aussi un mouvement d'insatisfaction des usagers concernant les achats de matériel scientifique.

Nous avons consulté cinq cabinets d'audit avant de rédiger le cahier des charges. Notre choix s'est porté sur une société qui avait déjà une expérience en milieu universitaire. Nous avons créé un comité de pilotage avec les représentants des huit composantes, la Vice-Présidente chargée du Conseil d'administration, le Président, le Secrétaire général et l'agent comptable. Ce comité s'est réuni six fois en huit mois. Nous avons pris soin de communiquer sur l'audit et d'expliquer pourquoi nous recourions à une société extérieure. À chaque visite de composante par le cabinet d'audit, nous avons organisé une réunion d'utilisateurs afin que chacun puisse exprimer ses besoins. Nous avons aussi demandé au cabinet de regarder les risques juridiques sur nos marchés. Nous avions déjà été l'objet d'un rapport de la Cour des comptes à ce sujet en 1999 et nous voulions faire un inventaire sur le travail accompli et celui restant à accomplir.

2. Une analyse intervenant en pleine mutation des marchés publics

Le cabinet d'audit a sélectionné, au hasard, trente marchés publics de l'université et les a analysés. Il a ainsi identifié un certain nombre d'oublis techniques et de procédures défectueuses. La société a poussé sa réflexion sur la décentralisation des achats très développée au sein de notre établissement, ce qui pose des problèmes en termes d'approvisionnement et de maintenance. Enfin, le cabinet a procédé à l'analyse globale d'un marché spécifique : celui des frais de missions. Cette réflexion devrait nous aider à prendre des mesures et à simplifier les circuits.

III. Les recommandations pour améliorer l'efficacité de la commande publique

1. Des mesures directes prises à court terme par l'université

Le service des marchés a été rattaché à la direction financière de l'université. La commission d'appel d'offres a été recomposée. Nous avons renforcé son poids en demandant à un élu et des représentants de chaque composante d'y siéger afin de sensibiliser les personnels enseignants et administratifs de chaque domaine à l'importance de la commande publique. La création d'un site web sur les marchés publics a permis de renforcer la politique d'information. Les nouveaux décrets du Code, des notes du service comptable et du service des marchés et une explication simplifiée du Code et de la commande publique ont été ainsi diffusés à l'ensemble du personnel. Nous avons également développé un club d'utilisateurs pour les marchés informatiques afin de bien identifier les besoins. Ce club, basé sur le volontariat, a rédigé un cahier des charges qui devrait permettre de tirer les leçons du passé et accroître l'efficacité du marché. Enfin, nous avons mis en place des formations spécialisées pour le personnel du service des marchés. Bien souvent, le personnel n'avait qu'une formation générale qui n'était pas toujours adaptée aux besoins spécifiques de certains types de marchés (ex : maîtrise d'œuvre, informatique, télécommunications). Nous allons donc probablement organiser un plan de formation.

2. Des recommandations générales en cours d'exploration

Un progiciel de rédaction et de suivi des marchés distinct de Nabuco pourrait être mis en place à la rentrée. Nous avons essentiellement besoin d'un tableau de bord et de pilotage des marchés. Nous allons supprimer la multi-attribution qui permettait de retenir trois fournisseurs pour des besoins spécifiques car nous n'avons pas, dans les laboratoires, les effectifs nécessaires pour appliquer cette procédure. Nous devons réfléchir à la création d'une fonction acheteur rattachée au service des marchés. Cet acheteur pourrait donner des conseils et trouver les personnes adéquates pour la



passation des marchés scientifiques ou spécifiques. Enfin, la dernière grande suggestion du cabinet d'audit reste la nomination d'un chef de projet informatique pour la mise en place d'un certain nombre d'outils, de progiciels.

IV. Conclusion

L'audit dans l'université Paris Sud a souligné l'importance du recensement des besoins. Quelques recommandations qu'il faudra bien « décortiquer » ont été préconisées. Certaines ont déjà été mises en place. La pertinence des entretiens au cours de l'audit a permis d'améliorer de façon conjoncturelle le fonctionnement technique du service des marchés publics. Nous devons cependant mettre en place un circuit et des structures capables d'expliquer que la commande publique n'est pas l'apanage de la cellule « marchés publics » mais qu'elle est l'affaire de tous.



Questions de la salle

Thierry FACK

Dans l'organisation du service des marchés, certaines missions sont centralisées, d'autres restent décentralisées. Pouvez-vous nous éclairer sur la répartition entre missions centralisées et décentralisées au sein de vos deux universités ?

Alain UZIEL

Nous avons la chance à Montpellier d'avoir une structure moins complexe que celle d'Orsay. Au départ, tout était décentralisé. Les UFR étaient autonomes. Il y a 5 ans, une direction financière et comptable a été créée avec un directeur des services centraux et des antennes dans chaque UFR. Ce réseau existe encore. Chaque UFR possède une délocalisation des services financiers. La Direction économique suivra ce principe avec un service central et des correspondants dans chaque UFR qui travailleront à côté des responsables des services financiers et comptables.

Jean-Marc SIRY

Nous avons sensiblement la même organisation à Orsay. Nous avons un service central qui gère certains marchés et des correspondants dans chaque service financier. Sur certains marchés, comme celui de l'entretien des voitures, l'éloignement géographique de nos sites pose des problèmes. Certains marchés peuvent se centraliser. D'autres restent délicats et les composantes sont réticentes à une centralisation systématique. La règle est de faire le bilan coût/avantage de la centralisation ou de la décentralisation.

Simon LARGER

Le choix de la centralisation ou de la décentralisation dépend du type de besoin. Si le besoin concerne l'université dans son intégralité, il faudra favoriser la centralisation. Si le besoin concerne plutôt une composante, l'université aura intérêt à décentraliser.



L'organisation de l'achat dans les hôpitaux

Jean-François TAILLARD
Enseignant en droit de la commande publique
Directeur d'hôpital
Ecole Nationale de la Santé Publique - Rennes

I. La dimension stratégique de la fonction achat à l'hôpital

Un écart culturel existe entre l'organisation d'un établissement hospitalier et une université. Le métier d'acheteur est relativement ancien dans l'hôpital puisqu'un décret du 9 septembre 1899 confère à cette fonction statut et mission.

1. Stratégie financière

Faut-il acheter ? Faut-il louer le matériel ? Ces questions sont très importantes car elles ont une forte incidence sur le budget d'un hôpital. Le contexte hospitalier est particulier. Les équipements et les techniques vieillissent très vite. Il n'est donc pas raisonnable d'investir sur des temps trop longs.

2. Stratégie industrielle

L'hôpital produit plusieurs centaines voire milliers de repas, lave plusieurs tonnes de linge par jour. Ce sont de vrais métiers. L'établissement est-il capable de pratiquer ces métiers ? Doit-il déléguer ? Quel est le niveau qualité attendu par les patients et les utilisateurs ? L'externalisation demeure encore assez faible dans les hôpitaux, notamment sur la fonction restauration.

3. Stratégie opérationnelle

L'hôpital est avant tout un univers qui produit des services. La main d'œuvre est essentielle. Les traitements représentent entre 60 et 70 % du budget annuel d'un établissement. L'achat aura un fort impact sur la qualité des soins, la sécurité des usagers et sur les conditions de travail du personnel.

II. Des enjeux économiques et de sécurité

1. Un achat en augmentation

L'hôpital consacre entre 20 et 30 % de son budget à l'achat, ce qui est important. De plus, le poids budgétaire de l'achat s'est accru. L'hôpital achète de plus en plus de services, comme du linge non tissé prêt à l'emploi, et moins de matières premières. L'hôpital doit intégrer les grandes innovations médicales et les nouvelles prises en charge thérapeutique et technologiques. Ces innovations ont un coût. L'hôpital doit prendre en compte l'apparition des nouvelles pathologies infectieuses dont le coût est élevé. Par ailleurs, l'hôpital est confronté à des augmentations tarifaires. Suite à l'affaire du sang contaminé, l'Etablissement Français du Sang (EFS) a relevé ses tarifs de façon très sensible.

2. Un impact financier important

L'achat représente entre 20 et 30 % des dépenses d'exploitation. Le CHU de Nantes, par exemple, a un budget de 300 millions d'euro (2,9 milliards de francs). Il consacre 76 millions d'euro à l'achat (500 millions de francs), ce qui est



considérable. L'achat est un des rares secteurs dans les établissements où il existe encore des marges d'action. Faire une économie sur les achats permet de dégager des fonds financiers très importants. Les économies réalisées sont redistribuées au personnel et permettent de financer l'innovation médicale. Sur le plan national, l'achat hospitalier représente 9 milliards d'euro. L'enjeu économique est donc de taille.

III. Le rapport de l'IGAS de 1997 : les achats hospitaliers sont injustement négligés

1. Une priorité trop forte aux procédures

L'Inspection Générale des Affaires Sociales a mené une enquête sur les CHU de Lyon, Tours, Dijon et Bordeaux et a relevé que les hôpitaux devaient réaliser des progrès en matière d'achat. Cependant, cette analyse peut s'appliquer à l'ensemble des hôpitaux français. L'IGAS a reproché aux cadres hospitaliers de trop appliquer la réglementation, de donner une trop forte priorité aux procédures. Les sanctions importantes en cas d'infraction à la procédure expliquent l'attitude des hospitaliers.

2. Des modalités d'achat contestables

L'IGAS a relevé des dérives notamment un recours abusif à l'UGAP. Le monde hospitalier est un utilisateur régulier du groupement.

3. Une gestion peu dynamique des achats

Les établissements sont préoccupés de la sécurité des procédures au détriment de l'impact économique de l'achat. Cette gestion peu dynamique des achats vient de la structure très hiérarchisée et cloisonnée des établissements. Les acheteurs se sont multipliés. Chaque service considère que son besoin est spécifique. L'acheteur hospitalier qui n'a pas l'expertise du médecin a du mal à s'imposer. Le médecin, quant à lui, n'a pas la vision économique de ce que représente un achat. Il s'agit aujourd'hui de faire travailler ensemble la direction et le corps médical pour améliorer la définition des besoins.

4. Une phase post-achat négligée

Les hôpitaux limitaient leur attention au lancement de la procédure et à l'attribution du marché. Ils ont encore du mal aujourd'hui à maîtriser leur approvisionnement. Ils stockent trop, créant ainsi des immobilisations financières trop importantes.

IV. Les facteurs d'évolution de l'achat hospitalier

1. Evolution du cadre juridique

a. Loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière

La loi de 1991 est très importante pour les hôpitaux. Elle consacre la disparition du contrôle *a priori* sur les marchés. Auparavant, les hôpitaux ne pouvaient pas acheter sans autorisation préalable de la tutelle. La loi incite aussi les établissements à définir des projets, indispensables pour définir des besoins. Les hôpitaux ont donc développé des projets d'établissements dans lesquels on trouve le projet médical, le volet social et le volet économique. Ce document fixe les lignes directrices pour les cinq années à venir et donne, de fait, une visibilité aux acheteurs.



b. Ordonnance du 24 avril 1996

Cette ordonnance incite les établissements à s'ouvrir sur l'extérieur, à travailler en réseau : c'est la contractualisation externe. Elle pousse les hôpitaux à s'intéresser à son mode de gestion : c'est la contractualisation interne. Elle encourage les établissements à décentraliser leur politique d'achat.

2. Préoccupation des pouvoirs publics

Le rapport de l'IGAS a montré l'intérêt des pouvoirs publics. Des circulaires ont été envoyées incitant les établissements à moderniser leur fonction achat. (Circulaire DIT n° 2000-47)

a. Une image positive du métier d'acheteur

L'image de l'acheteur s'est améliorée. L'acheteur est devenu un véritable acteur économique. Le secteur privé marchand a compris le rôle essentiel de l'acheteur. La fonction est de plus en plus reconnue dans les établissements publics.

b. L'impact du nouveau Code des marchés

Le nouveau mode de calcul des seuils incite les établissements à raisonner de manière transversale et globale. Les cadres hospitaliers seront tenus de travailler ensemble. Cela contribue à décloisonner les services.

V. Les réalisations et les projets novateurs

1. La mise en place d'une cellule des marchés

La première étape est la mise en place d'un service achat. La cellule peut avoir une mission de sécurisation juridique, de coordination des procédures, de gestion d'un calendrier d'appels d'offres. Certaines cellules ont une responsabilité plus importante et font du contrôle a priori : aucune procédure n'est alors lancée sans validation. D'autres mènent des actions d'assistance.

2. Le développement des procédures d'assurance qualité

Une fois la cellule achat mise en place et que les procédures sont homogènes, on peut passer à une procédure de certification. Il s'agit de garantir aux utilisateurs que les délais et les procédures seront respectés. Peu d'hôpitaux se sont lancés dans cette démarche de certification. L'hôpital de Toulon La Seyne a mis en place cette procédure d'assurance-qualité et a même fait certifier ISO 9000 son service achat.

3. Les tentatives d'achats groupés

Quinze CHU français ont décidé de grouper leurs achats sur une ligne de produits particulière : les défibrillateurs implantables, dispositif médical utilisé en cardiologie. Chaque unité coûte 15 000 euro. L'idée était de tasser les prix par un effet volume. Un premier problème est venu de la difficulté à définir les besoins entre les quinze équipes médicales. L'autre difficulté est venue de l'allotissement : il a fallu découper la commande par catégories d'équipements et non par fabricants. La procédure a échoué car les fournisseurs n'ont pas répondu. Ils redoutaient une déstabilisation du marché. Par ailleurs, les médecins ont faiblement adhéré au projet et n'ont pas montré un consensus sur le type d'équipement à utiliser.

4. La maîtrise de la chaîne achat-approvisionnement

J'évoquerai ici l'expérience réalisée au CHU de Montpellier. Le CHU a mis en place une plate-forme logistique afin de maîtriser le processus achat-approvisionnement. Le projet s'est inspiré de la grande distribution et de l'industrie



automobile : l'organisation de la logistique doit être identique quelle que soit l'entité et quel que soit le produit (médicaments, papier, matériel bureautique...). La plate-forme a permis des économies d'échelle importantes et une optimisation des stocks. Ce projet est unique en France.

5. La dématérialisation des procédures

a. Achat en ligne de fournitures de bureau

Les demandeurs et les utilisateurs de fournitures de bureau sont multiples. Le nombre des transactions est très important et la gestion très coûteuse. Le CHU de Montpellier a demandé à un prestataire extérieur de gérer la fourniture des articles de bureau, la commande, le stockage et la distribution. Le service commande par Internet, directement au fournisseur qui s'engage à livrer sous deux jours. Le projet a permis de déconcentrer la gestion, de sensibiliser les services au coût de leur commande et s'est soldé par une diminution du volume des commandes. Le nouveau marché n'a pas coûté plus cher que l'ancienne procédure.

b. Portail d'achat hospitalier

Le projet est en cours de consultation. L'objectif de ce portail est d'imposer aux fournisseurs potentiels un standard de communication. Il servira de place de marché. Le portail permettra d'utiliser la technique des enchères inversées, de généraliser les achats en ligne, de diffuser des informations : partage de cahier des charges, de procédures, de savoir-faire. La rédaction du cahier des charges du portail est en cours. La gestion de ce portail sera confiée à un prestataire externe. Le budget s'élève à 3 millions d'euro.

VI. Conclusion

Les hôpitaux ont pris conscience de l'importance de l'achat et sont désormais passés au stade opérationnel. Des freins financiers et d'organisation subsistent encore. Il reste notamment des efforts de décloisonnement des services à opérer. Le dispositif juridique n'est pas encore totalement stabilisé.



Questions de la salle

De la salle

Quelles sont les conditions nécessaires à la reproduction de cette expérience ailleurs ? Quelles limites voyez-vous à la non-reproduction de cette expérience ?

Jean-François TAILLARD

Les hôpitaux ont plus de facilités que d'autres établissements publics à organiser des structures de concertation qui permettent de fixer des caps. Les directions des établissements travaillent avec le corps médical pour élaborer un plan d'équipement. La collectivité médicale est associée très en amont aux grands choix, ce qui est essentiel

Alain UZIEL

L'université et l'hôpital sont deux mondes opposés. L'hôpital doit prévoir ses besoins. Chaque chef de service exprime ses besoins un an en avance. Une commission se réunit et arbitre entre les différents besoins. À l'université, les UFR demandent des moyens financiers avant d'exprimer un besoin. Il n'y a pas d'anticipation dans les universités.

Simon LARGER

Existe-il dans les hôpitaux une organisation particulière pour respecter les délais de paiement ?

Jean-François TAILLARD

Le délai global de paiement est loin d'être réglé dans les établissements. Certains directeurs financiers commencent à réfléchir à la mise en place de lignes de trésorerie pour anticiper les paiements et éviter ainsi de payer les intérêts moratoires qui coûtent cher.



Les achats de matériel scientifique et informatique

Matériel scientifique et informatique : la nouvelle donne

Simon FORTEL

Directeur de l'Unité Propre de Services des Approvisionnements Scientifiques (UPSAS) - CNRS

L'UPSAS est rattachée à la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) du CNRS. Cette unité est au service des unités de recherche du CNRS et est spécialisée dans l'approvisionnement scientifique des laboratoires. La DAJ a été au cœur de la problématique des marchés publics de ces cinq dernières années. Après différentes crises, l'environnement juridique pour l'approvisionnement scientifique se stabilise. Aujourd'hui, des réponses adaptées à la typologie des besoins scientifiques sont au cœur des préoccupations de l'Etablissement.

Je rappellerai les difficultés qu'ont rencontrées les unités de recherche depuis 1997. Le blocage en 1997 a résulté d'une constatation par la Commission européenne d'une disparité entre le Code des marchés publics et plusieurs secteurs d'activité dont celui de la recherche scientifique. La Commission avait demandé à la France de conformer sa réglementation nationale avec les pratiques communautaires. En 1998, la Commission Spécialisée des Marchés a refusé l'ensemble des marchés d'approvisionnements scientifiques présentés par le CNRS, bloquant ainsi l'Etablissement. Cette période de crise a conduit le CNRS à prendre en main la problématique " marchés publics " propre à la recherche. Aujourd'hui, après deux années difficiles, le Code des marchés publics a intégré de nouvelles dispositions spécifiques pour le domaine scientifique. Il reconnaît la multi-attribution avec des possibilités de dérogation à la remise en compétition systématique.

I. La reconnaissance de la spécificité de l'achat pour la recherche

L'approvisionnement scientifique est une problématique à part entière. Aussi, le CNRS a-t-il mis en place une structure centrale adaptée à sa spécificité. Il existait auparavant un département des achats qui s'occupait à la fois de certains approvisionnements généraux et des approvisionnements en produits et matériels scientifiques. Cependant, il fallait développer et consolider des compétences pointues en matière d'approvisionnement scientifique. Le CNRS a donc recruté du personnel scientifique afin d'élaborer des cahiers des charges capables de répondre aux besoins des unités de recherche.

1. Une problématique multicritères...

a. Garantir un accès rapide aux matériels

Un des points clés de l'approvisionnement scientifique est la rapidité d'accès des laboratoires au matériel scientifique. Cette garantie d'accès rapide aux matériels de recherche est un préalable indispensable à la réactivité des laboratoires dans un univers fortement concurrentiel. Les marchés nationaux à bons de commande qui couvrent l'approvisionnement en matériels scientifiques des unités CNRS permettent de répondre à cette attente.



b. Assurer un environnement juridique sécurisé pour l'acheteur

Outre les marchés nationaux pour les matériels scientifiques, le CNRS a opéré depuis mars 2002 un découpage juridique des personnes responsables des marchés qui clarifie les notions de PRM au sein de l'Etablissement et permet aux directeurs de laboratoires d'effectuer leurs achats scientifiques sans formalisme pour les produits et matériels à coût unitaire faible.

c. Permettre à la recherche de bénéficier des dernières avancées technologiques

Les laboratoires doivent pouvoir disposer des dernières avancées technologiques en matière de matériel. Aussi, l'unité chargée de passer les marchés devra donc se livrer à une véritable veille technologique afin d'identifier les produits et les matériels, qui assureront la compétitivité des unités de recherche. Cette adéquation entre la demande des laboratoires et l'offre des sociétés ne peut s'effectuer que par un partenariat fort avec les industriels.

d. Limiter les charges administratives

Cette réflexion est au cours des préoccupations de l'Etablissement. Les charges administratives de gestion de passation de commande dans le cadre des marchés formalisés en multi-attribution restent lourdes pour les laboratoires. Les laboratoires ont d'ailleurs manifesté leur insatisfaction à l'égard des modalités pratiques de commande sur les marchés nationaux au cours du second semestre 2001 pour les produits et matériels à faible coût mais au nombre de commandes élevé.

2. À laquelle le CNRS a répondu en n'étant qu'acteur de la réforme

a. Une réforme dans les textes

En effet, outre la reprise dans le nouveau Code des Marchés Publics des spécificités propres à la recherche, le CNRS et les autres EPST ont œuvré pour une reconnaissance d'une Nomenclature Spécifique Recherche. La nomenclature générale ne pouvait pas répondre aux spécificités de la recherche. Une nomenclature spécifique a été créée : la nomenclature recherche. L'objectif a été de prendre en compte les spécificités de la recherche, de simplifier la classification des produits et matériels scientifiques pour les unités de recherche. Cette volonté a été soutenue par le Ministère de la Recherche et ceci avec succès.

b. Nouvelle organisation des PRM

Les difficultés liées à l'exécution des marchés nationaux en multi-attribution pour les produits chimiques, PML... ont conduit le CNRS comme d'autres EPST à déconcentrer la fonction de PRM aux directeurs d'unités. Cette déconcentration est effective depuis le 1^{er} mars 2002. Elle ne porte que sur la nomenclature recherche. Elle concerne les achats nécessaires à l'activité de recherche du seul laboratoire et est limitée à des achats récurrents dont le montant ne dépasse pas 90 000 euros par famille de produits homogène. Cette nouvelle organisation des PRM repose sur les directeurs d'unités de recherche pour la nomenclature recherche. Les délégués régionaux restent PRM pour les produits, matériels et services relevant de la nomenclature générale. Dans ce nouveau dispositif, les PRM doivent mettre en place un dispositif de recensement des besoins. La déconcentration des PRM s'accompagne de séances d'information et de sensibilisation à la stratégie achat. Nous incitons les unités de recherche à se poser des questions sur les objectifs à atteindre afin qu'ils recensent au mieux leurs besoins et anticipent le recours aux marchés formalisés.



II. Qui se concrétise par une approche pragmatique adaptée aux besoins

a. L'application XLAB

Le recensement des besoins nécessite la classification des achats tout au long de la procédure d'achats. Compte tenu des délais nécessaires à la modification des outils informatiques au CNRS, le choix a été fait par la Direction d'impacter rapidement mais légèrement l'application XLAB dès le 1^{er} mars 2002 et de reporter au second semestre les évolutions les plus lourdes. Dès à présent, le logiciel a évolué afin de permettre aux gestionnaires de marquer les lignes de commande avec le code nomenclature à quatre chiffres. Nous n'avons pas encore mis en place toutes les modalités de computation des seuils prévus par l'article 27. Nous pensons faire évoluer cette application pour la fin 2002.

b. Les commissions techniques d'experts

Comme nous l'avons dit au cours de cette journée, le recensement du besoin est primordial, tant au niveau de l'unité de recherche qu'au niveau national. Au niveau national, le CNRS bénéficie d'un tissu d'experts réunis dans "des Commissions Techniques d'Experts" (CTE) qui nous permettent d'avoir une visibilité à court et moyen terme des besoins des unités de recherche. Les membres sont désignés par les départements scientifiques du CNRS. Douze commissions existent. Elles sont classées par technologie scientifique. Les experts, très proches du terrain, permettent d'anticiper les besoins et d'aider l'UPSAS dans la rédaction des cahiers des charges. Ainsi, le choix de passer des marchés formalisés au niveau national n'est pas systématique mais relève d'une juste appréciation de la typologie des besoins.

c. Le cas de l'informatique

Ainsi, pour l'informatique, une approche pragmatique a été retenue. L'informatique administrative, de gestion, relève d'une démarche nationale afin de faire jouer les effets de volume. En revanche, pour l'informatique scientifique, les besoins sont différents en fonction des chercheurs. La PRM, directeur d'unité, joue alors pleinement son rôle en ayant identifié son besoin et en choisissant le matériel et le fournisseur les mieux adaptés.

En conclusion, l'acte d'achat se professionnalise. Le service achats doit désormais disposer de compétences administratives, techniques, juridiques pointues. Des actions de formation sont en cours (AMUE, MINEFI...). L'approvisionnement scientifique nécessite en plus de cela des connaissances scientifiques spécifiques. Aussi, il convient de rappeler que le groupement d'achats du CNRS se termine au 31 décembre 2002. Il n'y aura pas de prolongation. Au 1^{er} janvier 2003, les universités devront passer leurs propres marchés d'approvisionnement scientifique à bons de commande (éventuellement et si cela est possible localement, recourir à des achats en copropriété avec le CNRS), d'où une prise de conscience nécessaire de ce nouvel environnement dès aujourd'hui.



Question de la salle

Simon LARGER

Pouvez-vous nous éclairer sur la situation dans les unités mixtes de recherche où les PRM sont désormais déléguées ?

Simon FORTEL

Dans les unités mixtes de recherche, la notion de PRM porte sur la fonction. Un directeur d'unité est PRM sur les crédits CNRS selon les conditions que je vous ai déjà signifiées : 90 000 euros par famille homogène de produits pour les achats concernant l'unité et uniquement sur la nomenclature recherche .

De la salle

Pensez-vous vraiment que les directeurs d'unités ont conscience de leur responsabilité pénale en tant que PRM déléguées?

Simon FORTEL

Nous avons fait passer de nombreux messages sur la nécessité de conduire une bonne gestion de l'unité. Je pense que les directeurs sont conscients de leur responsabilité pénale. Nous avons dit qu'un certain nombre de règles de bonne gestion, de remise en concurrence, le souci de l'économie et de la bonne gestion des deniers publics permettaient de se garantir du délit de favoritisme. *A priori*, la plupart des directeurs appliquent ces règles.

De la salle

Ne craignez-vous pas que ce dispositif dérogatoire souffre de l'intégration communautaire qui nous guette ?

Simon FORTEL

Les établissements publics ont la possibilité de nommer leurs PRM comme ils le souhaitent. Nous avons utilisé cette possibilité qui correspond à un besoin. Au niveau européen, la partie "recherche" dans les approvisionnements scientifiques n'a pas encore été prise en compte. Par exemple, la multi-attribution n'est pas reconnue au niveau européen. Nous souffrons de l'isolement de la France qui a une structure d'organisation de sa recherche qui est essentiellement publique, cas de figure rare en Europe.



Conclusion

Guy LE VAILLANT

Plusieurs lignes de forces ont été exprimées au cours de cette journée.

La première concerne la nécessité de s'interroger immédiatement sur la structuration et les missions d'un service achat, d'une cellule d'achat ou d'une direction financière englobant la fonction achat. Le nouveau Code des marchés publics rend cette réflexion encore plus indispensable qu'auparavant. Il s'agit de réfléchir au positionnement de ce service, en renvoyant peut-être à la notion de médiateur entre les services centraux et les acheteurs de terrain et en insistant sur la nécessité d'une interface politique entre les services et les utilisateurs.

La deuxième concerne la nécessaire association et la concertation avec l'ensemble des utilisateurs, qui sont à même d'exprimer et de définir leurs besoins. Cette association s'illustre bien sûr par la présence des utilisateurs dans les commissions d'appel d'offres. Au-delà, il faut expliquer la philosophie de la réforme de la commande publique issue du nouveau Code à tous les responsables pédagogiques et scientifiques. Cet effort d'explication permettra la mise en œuvre d'un recensement coordonné des besoins en dépassant le stricte cadre annuel.

Enfin, la démarche d'établissement ne pourra être acceptée que si elle apporte à l'utilisateur une garantie de la qualité des prestations, une assurance sur les délais des approvisionnements et une garantie de réactivité.