

REGARDS CROISES

Cet ouvrage a été réalisé, avec le soutien de la Fondation Paris-Saclay, dans le cadre de la Chaire Achat public. Les opinions exprimées dans cet ouvrage reflètent uniquement celles de leur auteur. Toute reproduction totale ou partielle soumise à autorisation.

Jean Marc PEYRICAL – Daniel MASLANKA – Jo-Michel DAHAN

Propos recueillis le 7 juillet 2022

JMP – Nous sommes là pour réfléchir ensemble sur un sujet, celui de l'évolution de l'achat public dans le temps. Alors que nous fêtons les 60 ans de l'association, 60 ans de l'achat public, 60 ans de formation, de pratique d'apprentissage dans un domaine qui devrait avoir fortement évolué.

L'environnement administratif, structurel, territorial a bougé et nécessairement rejaillit sur l'achat public. Il est intéressant de réfléchir sur ce thème qui est notre cœur d'action et qui nous permet de revenir sur toute l'histoire et ce qu'a pu être l'action de l'APASP durant cette période.

Une première question qui paraît simple mais sera plus complexe en termes de réponse : selon vous qu'est-ce qui a vraiment changé en 60 ans en termes d'achat public ? Est-ce qu'il y a eu des changements profonds ? Des continuités ? Est-ce qu'il y a eu des ruptures ? Est-ce qu'il y a de vraies évolutions ou peut-on parler de maintien des contenus, des définitions, des pratiques en matière d'achat public ?

DM - Indéniablement l'environnement de l'achat a changé. Les besoins ont évolué, les attentes en termes d'efficacité de la commande publique, le rôle que peut jouer celle-ci dans les politiques publiques sont différents. En revanche j'ai le sentiment que l'acte d'achat en tant que tel est immuable. Les étapes d'un achat, les modalités pour procéder à un achat n'ont que très peu évolué. Je cite l'exemple d'une intervention d'un responsable des achats de la SNCF lors d'une session d'études dans les années 60. Il abordait l'étude d'un marché de fournisseur conduite par un acheteur. En avant-propos il cite les six phases d'un achat :

Définition, analyse, négociation, contractualisation, management, surveillance. Rien n'a changé ! Seule la terminologie serait aujourd'hui différente.

JMD- Si l'objet de cette lecture historique est de montrer que le processus est à peu près semblable, personne n'en doute, mais ce que je veux toucher du doigt c'est l'univers global dans lequel l'acheteur navigue. Cet univers a énormément changé. J'ai consulté les dossiers d'études de l'APASP et on ne voit apparaître la dématérialisation qu'en 2004. La dématérialisation est tout de même un domaine qui a changé le contexte de l'acte d'achat.

En 60 ans, il y a un vrai sujet d'adéquation avec certaines thématiques modernes et l'APASP frôle le sujet mais reste sur du juridique. Sur l'acheteur en tant qu'individu. L'univers du numérique et de la dématérialisation ça c'est important et du coup derrière il y a la sécurité, la cybersécurité des actes alors que l'on est resté sur une procédure écrite à l'ancienne soumise au secret. Tout ça a pris un coup de vieux. Je voudrais par mes interventions insister sur ce point. Ça ne veut pas dire que l'association est devenue obsolète mais je pense que ce serait bien de stimuler l'APASP parce que 60 ans ont passé et même s'il faut garder le droit, le juridique, il faut peut-être dynamiser ce point. Qu'en pensez-vous ?

DM – Je reste malgré tout persuadé que l’achat, passez-moi l’expression, a été « ripoliné ». Il est vrai que les conditions d’exercice du métier d’acheteur ont évolué mais les fondamentaux de l’achat sont toujours là que l’on utilise des moyens dématérialisés ou que l’on se réfère à des pratiques plus écrites et plus anciennes, la démarche d’achat est toujours la même. Les techniques ont évolué mais l’achat n’a pas changé. J’ai le sentiment que l’on jargonne davantage dans l’achat. Les besoins des collectivités, de l’administration ont évolué certes mais la manière dont on satisfait les besoins, elle n’a pas changé. On reste véritablement sur des fondamentaux que l’on oublie parfois dans les techniques d’aujourd’hui. Le fait par exemple de consacrer du temps en amont avec les utilisateurs pour définir le plus précisément possible les besoins... d’ailleurs quand on regarde le code de la commande publique dans ses principes, le code n’a que peu évolué. Il offre davantage de souplesse mais on retrouve toujours les mêmes principes

JMP – Il y a toujours égalité liberté, transparence

DM – On retrouve la nécessaire analyse des besoins, une définition précise des besoins,

JMD – Est-ce que l’on doit comprendre au travers de votre exposé, que finalement l’acheteur d’aujourd’hui a conservé exactement les mêmes besoins. Moi je pense que non. A côté de la culture de base qu’il faut apporter et ses principes, personne ne dit le contraire, il faut aller plus vite sur ces sujets et aider les acheteurs à être en adéquation avec le 21^{ème} siècle.

Par exemple : En 1962, pas de téléphone portable, pas de mail, pas de sms. Aujourd’hui la culture du secret est un leurre alors que les personnes peuvent faire passer un message si elles le souhaitent. Comment travaille-t-on ces questions-là ? Alors que le code continue à parler de favoritisme et qu’il indique qu’il convient d’être prudent et que certaines informations ne doivent pas circuler. L’APASP fait passer des messages paradoxaux et je pense que l’on devrait s’inspirer des méthodes modernes de négociation, on est toujours sur la pression sur le prix, la fiscalité, je vois ce sujet qui n’a pas évolué alors que l’univers dans lequel progresse l’acheteur a lui considérablement évolué.

JMP – C’est vrai, il y a des continuités quand on parle des prix, on connaît les difficultés en ce moment pour l’acheteur et les opérateurs de savoir comment maintenir un prix fixé ou une formule de révision. Et on voit revenir des vieux mécanismes qui datent de 1916. On voit que la définition n’a pas changé. Il y a quand même, peut-être, des points de convergence, peut-être de lourdeur...

JMD – Le modèle a vieilli car l’imprévision se calcule en fin de préjudice alors que là on le vit sur plusieurs types de marchés. Les maîtres d’ouvrage, les donneurs d’ordre voudraient des prix qui ne dérivent pas trop, les autres expliquent qu’ils ont des contraintes. On dit que l’on attend que le préjudice soit consommé pour se poser la question alors que l’entreprise qui subit le nouveau prix peut en être fortement impactée voire disparaître.

JMP – On n’a pas réinventé le modèle. La preuve c’est qu’il date de 1916

DM – En résumé, on peut avancer que l’achat public est demeuré inchangé. C’est l’environnement de l’achat, ce sont les besoins nouveaux des collectivités, les conditions d’exercice des acheteurs et les moyens mis à leur disposition qui ont évolué.

JMP – Quel est selon vous l’impact de ce que l’on appelle l’eupéanisation de la commande publique ?

DM – La question est de savoir si le droit européen a ouvert un nouveau marché aux acheteurs. J’ai le sentiment qu’à part certains domaines comme l’équipement médical en milieu hospitalier où ce sont des marchés ouverts, européens voire mondiaux sinon les entreprises européennes candidatent peu aux marchés nationaux et inversement les entreprises françaises vont peu sur les marchés européens.

JMP – Est-ce que cela a influencé non pas les échanges mais la réglementation même si le socle reste le même. ?

DM - Rappelons que le droit européen s'est inspiré du droit français pour les marchés publics.

JMP – A quoi sert le droit européen pour les marchés publics ?

JMD – Je pense que les sessions menées par l'APASP dans les années 2000 ont fait émerger le thème de la corruption. Aujourd'hui on revient sur ce thème avec la RSE. Ne pas contracter avec des entreprises qui travaillent dans des pays corrompus. Il y a là un vrai vivier pour l'APASP c'est-à-dire créer une espèce de similitude des besoins des entreprises dans leur marché privé et des donneurs d'ordre publics dans leur marché car certains des besoins sont les mêmes. On ne doit pas travailler avec n'importe qui, à n'importe quel prix. C'est un principe de base.

A une époque on admettait que des entreprises privées fassent un peu ce qu'elles veulent sur certains sujets. La fameuse génération Y n'admet plus les petits arrangements entre amis. Le droit leur donne raison. Globalement le droit sert à aider à choisir les bonnes procédures et être transparent. La transparence plaît beaucoup aux jeunes générations mais il ne faut pas les décevoir ; Il ne faut pas qu'à un moment on revienne à des petites déviances. L'Europe c'est le marché ouvert et à côté il y a le monde du marché local. Comment aider les acheteurs de l'APASP sur ce thème ? C'est quoi l'ouverture ? C'est l'Europe ou c'est le marché local ? C'est incompatible ou pas ? Ce sont des questions utiles alors qu'en 1962 on ne se posait pas ces questions.

Franchement, les compétences de l'acheteur doivent rapidement évoluer sur ces points fondamentaux.

JMP – Aujourd'hui on parle beaucoup de l'achat public comme vecteur de souveraineté nationale. Dans les débats, une demande porte sur l'innovation - qui pourrait échapper à la réglementation de la commande publique. Est-ce que c'est l'actualité qui veut ça ou est-ce un échec du droit ?

JMD - Avoir un marché ouvert, cela a un coût pour les entreprises et aussi les acheteurs. Quand vous auditionnez dans une langue étrangère, il faut des traducteurs, des équipes, pour les juristes si ce n'est pas tout à fait le même droit, si vous travaillez avec un allemand ou un italien par exemple, ce n'est pas forcément évident donc on oublie cette dimension. C'est vrai dans le privé mais c'est vrai aussi pour une université ou un hôpital qui voudrait travailler avec une entreprise polonaise

Ce n'est pas évident. On n'a des espèces de principes mais en réalité il faudrait aider au pragmatique et au concret de certaines pratiques. Si on veut travailler sur le droit au niveau européen il faut se structurer et revenir à l'un des fondamentaux de l'APASP qui est la notion de groupement c'est-à-dire on mutualise les aspects juridiques du droit européen.

DM – l'exemple de la mutualisation va dans le sens du structurel

JMP – Le droit européen est d'ailleurs plein de contradictions c'est quand même un droit d'ouverture à la concurrence qui rejaillit sur le droit de l'achat public et qui permet aux acheteurs d'échapper en partie à la concurrence comme le *in house*, la fameuse coopération public-public qui permet à 2 collectivités de travailler ensemble sans mise en concurrence et donc au détriment des opérateurs économiques. C'est un paradoxe très fort, d'un côté un droit d'ouverture et qui permet d'y échapper et tout cela fonctionne très bien.

JMD – J'ai retrouvé une session de 1999 sur la directive services, mais en fait c'est devenu quoi cette directive services ? On n'en parle plus du tout. Donc il se peut que parfois l'APASP surfe sur la mode mais il faut vite rectifier le tir. Si cela ne prend pas, si ce ne sont que des aspects juridiques, il faut vite

oublier. Il faut être pragmatique. Il faut expliquer clairement aux jeunes acheteurs. Il faut être opérationnel.

DM – Le terme de mode me paraît excessif. C’est bien le rôle de l’APASP de s’inscrire dans l’actualité de l’expliquer et de la commenter.

JMD- Aujourd’hui nous assistons à une accélération du temps. L’achat public c’est énormément de normes et de textes. L’acheteur ne peut plus exercer en solitaire. Il a besoin de travailler en équipe pluridisciplinaire. L’achat public s’est complexifié et est devenu plus technique. Il s’inscrit de plus en plus dans une démarche de projet. Imprévisibilité, accélération du temps, l’inflation qui risque de revenir, les aléas que les acheteurs ont pu connaître au cours des 60 ans il y en a eu beaucoup et il y en aura encore. La souplesse et l’adaptation à ces changements sont des qualités à développer.

DM – Là où je suis d’accord c’est que durant ces 60 ans, nous avons connu un univers beaucoup plus stable pour les acheteurs. D’ailleurs on ne parlait pas encore d’acheteur mais d’approvisionneur. L’APASP à l’origine c’était l’association pour le perfectionnement des approvisionnements dans les services publics.

Univers plus stable donc une pratique de l’achat sans doute plus routinière fondée sur le respect de principes immuables qu’il suffisait de rappeler régulièrement. Les trente glorieuses ne sont qu’un lointain souvenir et l’environnement de l’achat a considérablement évolué. Nous vivons aujourd’hui dans un monde incertain. Comment l’acheteur peut-il satisfaire des besoins alors que tout autour de lui les choses évoluent.

JMD – Oui je pense qu’il faut aider les acheteurs à rester serein. C’est l’un de nos messages. La sérénité s’acquiert par la compétence technique mais cela ne suffit pas. On est serein quand on sait où l’on va et où on ne peut aller. Il faut continuer tous les modules tout le travail sur l’univers donc des cas pratiques, concrets où on explique à l’acheteur qu’il a bien préparé son dossier de consultation, bien conduit sa procédure et après, dans l’exécution, ça peut être le bazar et il faut qu’il l’ait prévu car c’est ça le cahier des charges, c’est de prévoir à peu près tous les cas les plus déviants, les plus pénibles mais sans tomber dans la pathologie. Dès que l’on commence à décrire une solution à un besoin en expliquant pourquoi cela risque de ne pas marcher on entre déjà dans la pathologie. Dans un marché public par exemple, le cas de la dérive inflationniste il faut l’avoir intégrée. On ne va pas attendre de devoir utiliser la théorie de l’imprévision sur un marché à prix ferme pour commencer à avoir à traiter d’un avenant afin de sauver le marché.

DM – Nous avons vécu une période relativement longue de stabilité des prix et les acheteurs se sont habitués à cette stabilité. Dans les cahiers des charges qui nous sont soumis pour relecture, il est fréquent de trouver des prix fermes à l’année pour des denrées alimentaires alors que l’on devrait normalement coller au plus près à l’évolution des cours.

JMD – Il faut profiter des 60 ans pour montrer qu’une page se tourne et qu’un certain nombre de réflexes dans lesquels les acheteurs se sont inscrits sont à revoir. Il n’est pas question de remettre en cause l’approche juridique mais s’interroger sur la manière de la faire vivre.

JMP – Le leitmotiv de l’association depuis 60 ans c’est la professionnalisation de l’achat public et c’est d’autant plus vrai aujourd’hui et pour les 60 prochaines années.

Comment voyez-vous les 60 prochaines années de l’achat public ?

DM - J’ai l’intuition que le facteur humain va jouer un rôle important et peut être plus important que les techniques. Les exigences de la société dont il était fait état tout à l’heure notamment en termes

de transparence, de respect de l'environnement, vont placer l'acheteur au centre du processus d'achat.-L'acheteur au centre mais en relation constante avec les utilisateurs, avec les entreprises et avec les décideurs politiques. Il sera en quelque sorte le catalyseur au centre du dispositif.

JMD– Je peux vous rejoindre mais il faut aller plus loin. Je pense qu'il faut faire évoluer le vocabulaire. Acheteur ne suffit plus. C'est quelqu'un qui devient un chef de projet, une plaque tournante de compétences complémentaires. C'est déjà le cas aujourd'hui. Mais il faut l'institutionnaliser. Je ne sais pas quel sera son titre dans l'avenir. Nous avons aujourd'hui la commission d'appel d'offres où l'on peut faire intervenir des gens d'horizons différents mais ça ne suffit plus. L'acte d'achat dans l'avenir ne se résumera pas à la commission d'appel d'offres. Ce sera davantage un processus par étage dans lequel celui qui pilote prendra en compte la partie exécution.

DM - Vous dites que l'acheteur est soluble dans l'organisation ?

JMD – Non pas forcément. Je pense qu'à un moment il y a des besoins et ces besoins doivent être satisfaits en gardant à l'esprit l'intérêt général. C'est notre sujet.

DM – Cela n'a pas changé...

JMD – Oui mais l'intérêt général c'est parfois d'aller plus vite ce que ne permet pas toujours la procédure. Tout en gardant des compétences techniques, on pourrait aller plus vite sans pour autant être au détriment de la prestation et peut être aussi avoir des cordes de rappel ce que l'on ne sait pas faire. Je vous livre une idée : le droit à l'erreur que l'on vient d'instituer dans le cadre de l'impôt : on a le droit de se tromper. Il faudrait donner à l'acheteur une sorte de droit à l'erreur. De temps en temps ce n'est pas si grave d'avoir fait une procédure où l'on s'est un peu trompé de façon de redonner le principe de l'action.

DM – Qui exerce ce droit ? L' élu a des comptes à rendre à ses administrés. Lorsqu'il s'appuie sur l'acheteur ?

JMD – Aujourd'hui quand on se trompe de procédure, il faut tout annuler et tout recommencer. C'est bien le droit de la commande publique. Il n'y a pas de droit à l'erreur et c'est au détriment de l'acte d'achat. Il faudrait probablement essayer un système dans lequel le fait de réorienter une procédure ne soit pas considéré comme une petite magouille ou un trafic. On rectifie les choses en toute transparence. Aujourd'hui on demande à l'acheteur de bien identifier les besoins de choisir la bonne procédure car attention une fois que la procédure est lancée par la publication au BOAMP, c'est « plié ». Il y a sans doute quelque chose à construire.

JMP – Est-ce que pour vous dans les années à venir, dans 60 ans, l'APASP aura toujours une légitimité.

DM – Si je compare les profils des acheteurs des débuts de l'APASP, beaucoup de responsables ministériels, de directeurs, de hauts responsables, de directeurs d'hôpitaux. Aujourd'hui l'APASP est composée surtout des acheteurs de terrain, les opérationnels, les praticiens

JMD – On a professionnalisé les acheteurs, l'APASP y a d'ailleurs largement contribué. Le directeur ne se sent pas acheteur. Il représente toujours le pouvoir adjudicateur mais il dispose, dans les établissements importants, d'un service achat. Dans les collectivités de moindre importance, le secrétaire de mairie ou le gestionnaire exerce cette fonction.

DM – Si l'acheteur devient un chef de projet, il se dissout un peu dans l'organisation. L'expérience d'acheteurs versés dans les services n'est pour l'instant pas concluante car elle présente des inconvénients pour la politique d'achat affichée. Les collectivités envisagent plutôt une harmonisation

des pratiques des services et un contrôle accru sur le respect d'un guide d'achat. L'atomisation de l'achat présente en effet de nombreux défauts relevés par le juge des comptes.

JMD – Je pense que dans 60 ans, l'APASP aura une légitimité car d'abord nous sommes une association et l'associatif ça aide à prendre un peu de la distance par rapport au marché. Il n'empêche que le principe même d'avoir une association qui aide à la formation ce n'est pas neutre, mais cela dépend aussi des budgets publics.

On pourrait se poser la question de savoir si c'est un vrai virage alors que les entreprises commencent à avoir des raisonnements sociétaux proches de la commande publique, plus équilibrés, neutres, proches de la RSE. Certains critères de fonctionnement commencent à ressembler à ceux que l'on impose au public. On pourrait avoir un système associatif ouvert de façon plus large que la commande publique comme par exemple les contrats d'intérêts sociétaux.

A cette question je dis oui il y a une place pour l'APASP, son avatar ou son évolution en 2082

DM – Il faut évoluer dans la mesure où l'APASP est en train de se faire doubler pour la formation des acheteurs notamment par les universités qui s'engagent de plus en plus dans la formation à un haut niveau des acheteurs alors que nous sommes restés à un niveau basique de formation des acheteurs. Il y a un hiatus qui se crée.

JMD– Oui, c'est un autre sujet, celui du marché de la formation. Aujourd'hui il est au balbutiement en termes de nouveautés. Il y a beaucoup de formation, les universités se font aussi doubler par les écoles de commerce par exemple. Il va y avoir un jour un grand nettoyage mais on ne sait pas quand. On peut imaginer que d'ici 2082, le marché sera un peu clarifié. Aujourd'hui il n'est pas malsain mais il est un peu compliqué.

DM – Il n'est pas lisible.

JMD– C'est à l'APASP ou à son successeur d'assainir beaucoup de sessions d'information, une communication la plus ouverte, des meetings même les webinaires, cela reste possible de le faire dans le cadre d'une association et même peut-être sous la forme d'un think tank. Ce besoin restera. L'association peut avoir plusieurs orientations stratégiques : soit elle va vers des marchés de niche là où les autres ne vont pas ou alors cultiver les ressources internes et avoir un vivier de spécialistes de l'achat qui sont dans le désintéressement. Ils ne font pas de la formation pour l'aspect lucratif mais pour faire passer des messages, dans le compagnonnage. C'est spécifique à l'associatif.

JMP-Les robots vont-ils remplacer les acheteurs publics ?

JMD – Non je ne pense pas, par contre des procédures dématérialisées qui mettent l'humain dans une procédure plus courte, cela pourrait arriver par exemple les réponses à des appels d'offres pourraient se faire presque en instantané parce que le cahier des charges est envoyé en temps réel. Il faut qu'il y ait des individus derrière ces robots de part et d'autre

DM – ça sert à quoi la vitesse ?

JMD– La vitesse, quand on a une pandémie, il faut des masques et il faut des marchés. On peut aller plus vite

JMP – Pour une prochaine session, *intelligence artificielle et achat public* voilà un beau thème.