

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.

La mutualisation : faut – il se grouper pour mieux acheter ?

Par Olivier COQ -Secrétaire Général Lycée Cordouan - ROYAN

Dans une période où la société est résolument tournée vers l'individualisme et le consumérisme, les valeurs de solidarité, d'entraide, de partage des centres d'intérêt ou de l'expertise peinent, dans de nombreux secteurs professionnels, à trouver leur place.

Pourtant, dans la lignée de l'économie sociale qui a conduit à la naissance des coopératives, des associations ou des mutuelles, de nombreuses structures, depuis de bien longtemps, ont bravé ce vent individualiste pour poser les jalons de structures juridiques créées par les hommes, au bénéfice du plus grand nombre d'entre eux.

L'histoire de l'achat public n'échappe pas à la règle.

La France, cheville ouvrière du droit européen de la commande publique a fait de la mutualisation de l'achat public une poutre maîtresse de son activité dans ce domaine.

Il faut dire qu'elle occupe une position de choix au sein d'une Europe très engagée en matière de centralisation de son achat public.

Depuis 1962, l'APASP, dans sa volonté de formation et de valorisation des marchés publics, a toujours mis en avant la mutualisation sous toutes ses formes. La vocation de nombreux coordonnateurs de groupements est assurément liée à son action.

Il n'est pas vain de rappeler que La mutualisation des achats publics c'est lorsque plusieurs acheteurs se rassemblent autour de la gestion d'un besoin qu'elles ont en commun.

Le code de la commande publique, appliqué à droit constant depuis le 1^{er} avril 2019, prévoit trois formes majeures d'achat mutualisé :

- Les centrales d'achat
- Le groupement d'achat
- Les entités communes transnationales

On peut constater que les rédacteurs du code ont positionné l'achat mutualisé en tête des dispositions relatives à l'organisation de l'achat.

Les entités communes transnationales qui se caractérisent notamment par des groupements européens de coopération, sont des formes particulières de mutualisation moins développées que les deux autres organisations d'achat groupé.

Les groupements d'achat quant à eux se sont développés en France à l'époque de la création de l'APASP.

Solutions présentées comme performantes auprès notamment des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, elles ont contribué au développement d'un achat public rationalisé et sécurisé.

Les groupements d'achat prévus aux articles L 2113-6 à L 2113-8 du code la commande publique offrent une solution plus souple en termes de regroupement mais moins innovante en termes de construction juridique avec une convention cadrant l'organisation entre le ou les coordonnateurs et les adhérents.

Cette solution est toujours mise en œuvre dans les établissements publics et notamment, locaux d'enseignement, en concentrant la responsabilité juridique et la charge de travail sur le coordonnateur. Par exemple, la définition des besoins suppose l'organisation d'un recensement. Outre la procédure à mettre en œuvre, le passage par une éventuelle commission d'appel d'offres pour les collectivités locales et leurs établissements publics constitue une étape plus pesante. La responsabilité de l'achat peut être concentrée sur le coordonnateur ou partagée entre les adhérents conformément aux dispositions de la convention constitutive. Le degré d'intervention du coordonnateur est variable selon les dispositions de la convention ; le code permet toute latitude en la matière.

Le rôle du coordonnateur peut aller jusqu'à l'exécution du marché, ce qui, pour l'adhérent, peut se rapprocher en termes de service de la centrale d'achat.

La philosophie de l'achat mutualisé s'oriente aussi vers les valeurs de solidarité en regroupant de façon plus massive des acheteurs qui ne pourraient pas bénéficier individuellement de conditions économiques aussi avantageuses.

Les centrales d'achat ont fleuri autour de la plus ancienne, l'UGAP, notamment dans le secteur hospitalier.

Dotées de la personnalité morale, on distingue régulièrement les centrales d'achat dites « grossistes » qui ont pour mission d'acheter pour revendre, en exécutant les marchés qu'elles signs et notifient, des centrales d'achat « intermédiaires » qui se contentent de fournir aux acheteurs des éléments contractuels qu'il leur appartient de signer.

Prévues aux articles L 2113-2 à L 2113-5 du code de la commande publique, elles se sont beaucoup développées sur l'exemple historique de l'UGAP et du ministère des armées (Economat), plus récemment dans d'autres secteurs comme les hôpitaux dans le cadre du RESAH.

Leur mission est d'assurer de façon permanente au profit des acheteurs une activité d'achat relative, soit à l'acquisition de fournitures ou de services, soit à la passation de marchés de travaux, de fournitures ou de services.

Comme il a été indiqué infra, les centrales d'achat « grossistes » sont beaucoup plus attractives aux yeux des opérateurs mais aussi des acheteurs.

Les opérateurs y voient de fortes garanties en matière de centralisation de leurs activités de vente et d'optimisation des coûts généraux commerciaux. Ils peuvent ainsi élargir leur nombre de clients de façon optimale.

Les acheteurs y voient une solution optimale pour répondre à des besoins immédiats sur un panel très large d'offres dont l'achat est sécurisé au regard de la réglementation puisque ces offres ont au préalable fait l'objet de marchés ou accords-cadres et ne nécessitent pas d'obligation de publicité et de mise en concurrence.

Un net gain de temps est observé et les bénéficiaires se déchargent ainsi de la fonction achat.

Contrairement aux groupements d'achats dont l'organisation juridique peut paraître plus rigide, les centrales d'achat offrent une certaine souplesse dans l'achat mutualisé qui lui donne un caractère plus novateur et suscite une plus grande attractivité.

Elles peuvent également être amenées à conduire des activités d'achat « auxiliaires » sous forme d'assistance à la passation des marchés publics, conformément à l'article L 2113-3 du code de la commande publique.

Elles n'ont pas par ailleurs, et contrairement aux groupements de commande, d'obligation de satisfaire un besoin propre, ce qui constitue un réel avantage pratique.

Les deux principales méthodes d'achat mutualisé bien que présentant des différences, des avantages ou inconvénients, l'une par rapport à l'autre, s'appliquent de façon similaires dans une logique de regroupement de l'achat qui peut paraître défavorable à la recherche d'une plus grande exigence de l'achat.

Pour l'achat de produits standardisés ou face à une volonté d'achat « d'opportunité », la solution mutualisée est une réponse certaine. Sécurité juridique, gain économique, rapidité sont parmi les atouts les plus classiques attribués par les acheteurs à l'achat mutualisé. Il convient de rajouter des économies sur des coûts indirects (économie de temps, frais de publicité, moindre mobilisation de la mission achat dans les services, ..).

Toutefois, l'exigence de l'acheteur peut être « diluée » et la précision du besoin, la réponse à des caractéristiques techniques particulières, peuvent ne pas trouver une réponse

satisfaisante dans une solution mutualisée. L'autonomie au regard de la mutualisation peut s'exprimer plus librement dans un ou des achats individuels.

Certaines, certains reprochent toutefois à l'achat mutualisé un « dé-saisissement », une perte de liberté dans leur rôle d'acheteur.

Tout est aussi dans une approche plus large, du rôle de chacun dans la société.

Certains acheteurs priorisent la liberté d'achat et en assument intégralement la responsabilité juridique, par volonté d'affirmer une exigence et spécificité supérieure dans leur choix. Il serait malicieux d'y voir par ailleurs une manifestation supplémentaire de la culture de l'individualisme.

D'autres, par esprit de solidarité mais aussi et surtout par souci de gain économique favorable aux structures publiques qu'ils représentent, se tournent vers l'achat mutualisé.

Cela peut aboutir à une certaine normalisation pour ne pas dire standardisation de certains biens ou de certains services, qui outre le fait de ne pas aller dans le sens de l'innovation, peuvent apporter un avantage économique certain pour les opérateurs, avec une demande plus « prévisible » dans certains segments d'achats et donc un coût de fabrication ou de réalisation moindre, sans en répercuter une réelle partie du gain économique sur l'acheteur.

Dans le contexte économique actuel, où l'incertitude est grandissante sur certains postes budgétaires publics (énergie, restauration, transports ...), la recherche d'un meilleur prix devient prégnante. Si le critère prix est prépondérant, voire essentiel pour un achat unique, le fait qu'il soit souvent ferme peut conduire à ne pas privilégier la mutualisation.

Si par contre il s'agit d'un achat récurrent d'une fourniture ou d'un service, l'ajustement du prix, nécessairement dans une clause du dossier de consultation, conduira l'acheteur à se sécuriser dans une offre mutualisée, notamment si une forte expertise est nécessaire pour la mettre en œuvre (ex : marché d'énergie).

L'incertitude sur les prix dans les marchés en cours aboutit au fil des mois qui suivent le début de la crise actuelle, à la diffusion de nombreuses recommandations juridiques. Faire face à des circonstances imprévisibles a même conduit le Conseil d'Etat à rendre un avis le 15 septembre 2022 sur la possible articulation du code de la commande publique avec des modifications financières en cours de contrat.

La technicité juridique requise pour l'élaboration de dossiers de consultation et notamment sa clause d'ajustement de prix, déplace encore plus le curseur du niveau d'expertise requis.

La mutualisation dans ce contexte peut attirer de nombreux décideurs.

La question de la professionnalisation toujours plus renforcée, de l'acheteur public se pose sans cesse et se traduit par un investissement toujours plus conséquent notamment de formation et de veille juridique qui peut rendre incontournable le coordonnateur d'un groupement ou d'une centrale d'achat.

Comme c'est le cas pour de nombreuses problématiques, la réponse à notre interrogation se situe sans doute au confluent de plusieurs solutions exposées. La clairvoyance de l'acheteur fera la différence pour adapter au mieux sa méthode d'achat, la rendre la plus efficiente possible et positionner le curseur de sa politique dans la direction la plus avantageuse.

Il effectuera ainsi le meilleur achat en fonction de cette politique.