



Céline FAIVRE

Directrice générale adjointe Numérique, achat, juridique
Direction générale des services de la région Bretagne

Bretagne : une politique d'achat pilotée par la donnée

Mots-clés : gestion publique - gestion locale - commande publique -
dématérialisation - région Bretagne

La région Bretagne, décidée à faire de la digitalisation de la fonction achat un axe de performance et d'efficience, agit pour organiser la commande publique comme une plateforme, autour de trois briques de service : un espace numérique « *sourcing* » pour faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande, une place de marchés publics en ligne et un observatoire régional de la commande publique. Ainsi, la politique d'achat de la région Bretagne pourra être facilement mesurée, grâce à des données nativement numériques.

Améliorer la qualité et l'efficacité des services publics et faire de la commande publique un levier de croissance pour les entreprises, telles sont les orientations du schéma des achats économiquement responsables de la région Bretagne. Conçue comme une politique publique transverse à toutes les autres, la politique d'achat se doit de concilier des objectifs parfois contradictoires sans perdre de vue que « *l'objectif de la commande publique, quel qu'en soit le montant, est, avant tout, la satisfaction d'un besoin identifié en parvenant à la meilleure*

performance en termes de coûts et de services ou fonctionnalités attendus¹ ».

Pour y parvenir, la région Bretagne a retenu une approche opérationnelle fondée sur le rapprochement de l'offre et la demande, le travail avec les filières au bénéfice de leur structuration, une meilleure définition du besoin grâce au *sourcing* et le pilotage de l'atteinte des objectifs fixés grâce à la donnée. Plaçant la transformation numérique au cœur de sa politique d'achat, la région fait de la digitalisation de la fonction achat un axe de performance et d'efficience.

¹ Les notes du conseil d'analyse économique, avril 2015, Stéphane Saussier et Jean Tirole

Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique

1 La politique d'achat : une véritable politique publique

Au niveau national, la commande publique représente environ 200 milliards d'euros, soit 10 % du PIB². Au niveau régional, s'il est plus difficile d'en apprécier le poids économique, on estime toutefois que les seules collectivités bretonnes commandent directement chaque année plus 2,5 milliards de prestations (principalement dans le secteur du BTP) et contribuent, par leurs dotations, au financement d'autres opérations d'envergure. La région Bretagne, quant à elle, a une capacité d'influence significative. Ses achats s'élèvent à 250 millions d'euros en moyenne par an.

A. La politique d'achat au service du territoire

Souvent perçue comme une matière juridique contraignante tant par les acheteurs publics que par les opérateurs économiques, la commande publique est trop rarement appréhendée comme une véritable politique publique transverse.

Et pourtant, la politique d'achat peut être vue « comme un espace ouvert aux initiatives locales ». Libre aux décideurs publics d'en définir les orientations politiques (développement économique, emploi local, production locale, innovation sociale et environnementale), de déterminer les stratégies d'achat (programmation des achats et évaluation du besoin, choix des montages contractuels, massification des achats et mutualisation) et de fixer des conditions d'exécution efficientes.

La Stratégie régionale de développement économique et d'innovation à l'international (SRDEII³) aborde explicitement cette problématique. Elle rappelle que « *la commande publique constitue (...) un levier important de développement*

des TPE/PME et ETI qui souvent se sentent exclues de ces marchés en raison de la perception qu'elles en ont (monde opaque réservé aux gros notamment) et de la complexité administrative rencontrée ».

Signataire de la charte régionale de la commande publique en 2014, la région Bretagne entend également promouvoir et asseoir la dynamique territoriale singulière et participative initiée par l'association Breizh Small Business Act en faveur d'une commande publique renouvelée et économiquement responsable.

En signant cette charte, la région Bretagne, comme tous les donneurs d'ordre publics et opérateurs économiques bretons signataires, soumis aux nouvelles dispositions issues de la réforme de la commande publique de 2016⁴, a souhaité renforcer les conditions du rapprochement de l'offre et de la demande, afin de davantage donner aux entreprises locales d'opportunités de se voir attribuer des marchés publics. Les engagements de la charte régionale de la commande publique, ci-dessous rappelés, guideront la politique d'achat volontariste de la région Bretagne :

1. Renforcer la transparence de la commande publique
1. Adopter une posture économiquement et socialement responsable
2. Valoriser l'implication territoriale par la connaissance des savoir-faire des politiques publiques locales
3. Investir des méthodes d'ingénierie contractuelles innovantes



² Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique - Avril 2016

³ Stratégie régionale de développement économique et d'innovation à l'international, 2014-2020

⁴ Ordonnance du 23 juillet 2015 et décret du 24 mars 2016 relatif aux marchés publics et ordonnance du 29 janvier 2016 et décret du 1er février 2016 relatifs aux contrats de concession

4. Faire de la simplification et de la dématérialisation des marchés publics un levier de la performance de la commande publique

5. Agir ensemble en faveur d'une adaptation et formation permanente des acteurs de la commande publique

B. L'évaluation de la performance de la politique d'achat

Depuis 2014, la loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS) impose aux acheteurs publics dont le montant annuel d'achats dépasse 100 M€ HT de réaliser un schéma de promotion des achats publics socialement responsables. Cette obligation a été étendue par la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

La politique d'achat est un axe majeur de l'exercice des compétences de la région Bretagne en tant que chef de file du développement économique sur le territoire. C'est pourquoi elle a élaboré son schéma des achats économiquement responsables de façon collective et participative.

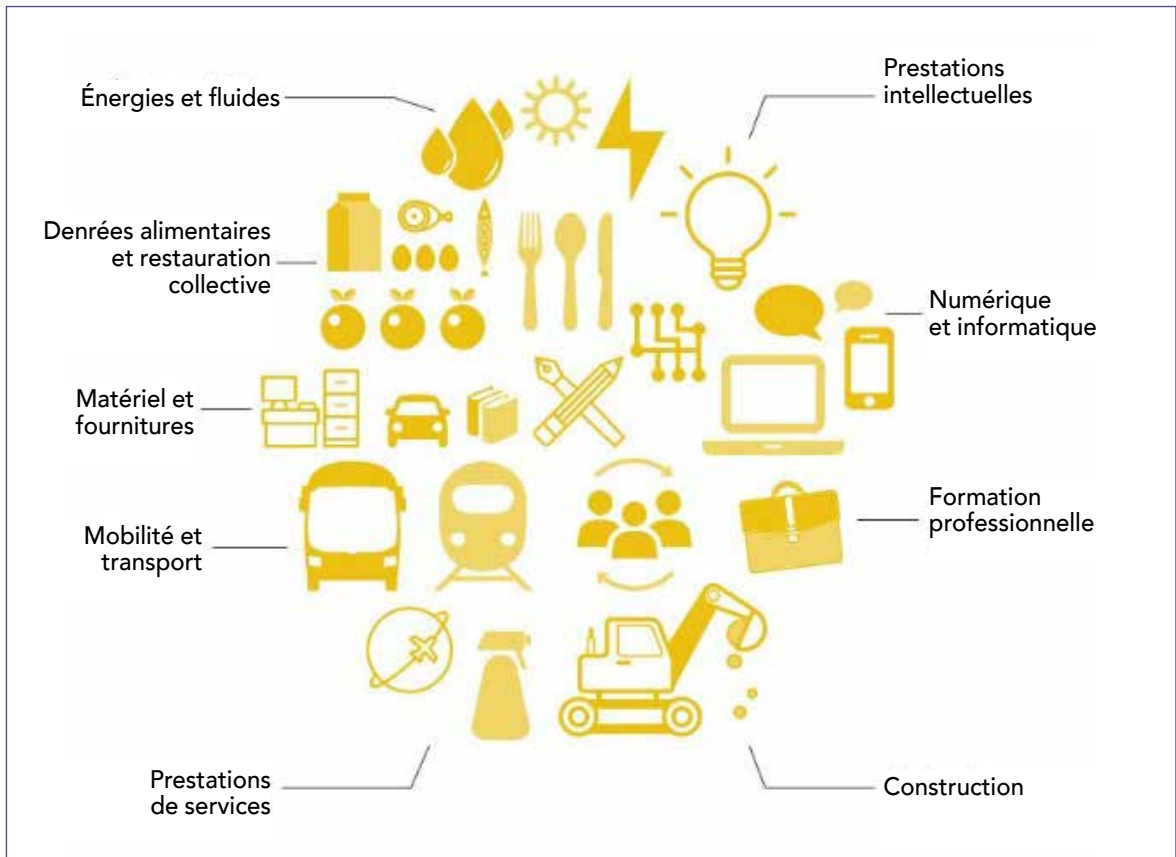
Fruit d'une démarche concertée, ce dernier traduit la volonté de la région d'améliorer la qualité des services publics, d'accroître l'efficacité de l'administration et de créer les conditions d'un meilleur accès des entreprises à la commande publique. La consultation relative au schéma des achats économiquement responsables a été basée sur trois axes :

une responsabilité économique assumée pour des achats publics guidés par le souci du meilleur rapport qualité-prix et la recherche d'un réel équilibre contractuel ;

une responsabilité sociale et solidaire renforcée par une politique d'achat qui valorise l'emploi régional et est favorable au modèle économique social et solidaire alternatif ;

une responsabilité environnementale accrue par une politique d'achat vertueuse limitant ses impacts sur son environnement.

Les neuf domaines d'achat de la région Bretagne sont les suivants :

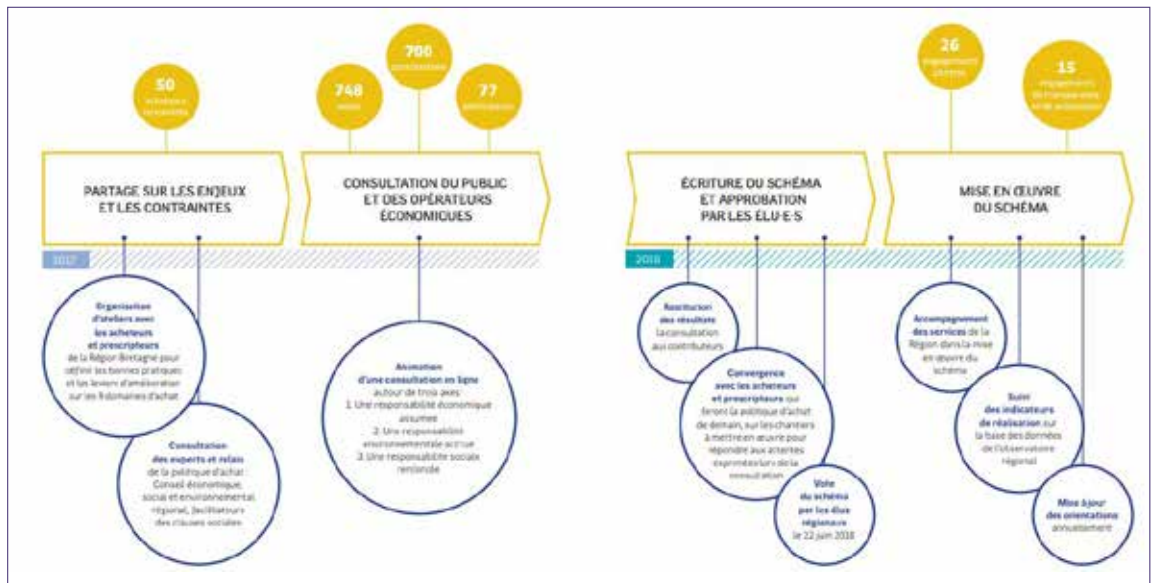


Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

La phase de concertation préalable à l'élaboration de ce schéma, même si elle n'est pas assimilable à une étude des impacts prévisibles, représente tou-

tefois une approche « agile » de l'évaluation ex ante (c'est-à-dire de l'estimation de la pertinence d'une politique et des effets que l'on peut en attendre).



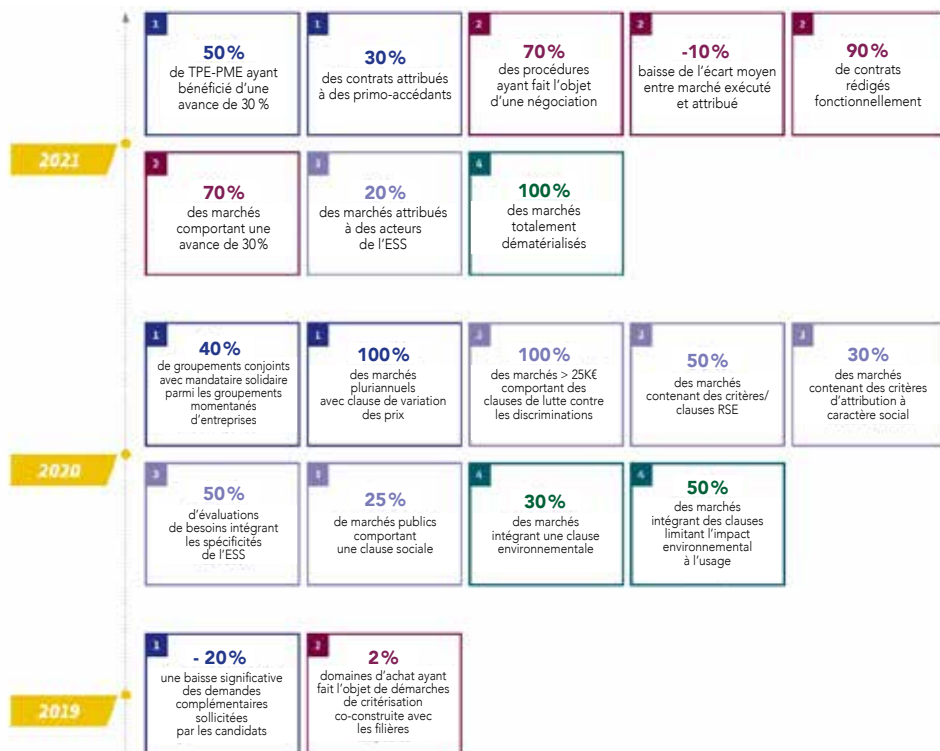
Pour répondre aux problématiques de l'écosystème de la commande publique, le schéma est organisé autour de quatre chantiers auxquels sont associés 25 objectifs :

1. Améliorer l'accès des opérateurs économiques à la commande publique ;
 1. Promouvoir des relations contractuelles équilibrées ;
 2. Mettre en œuvre une responsabilité sociale et sociétale ;

3. Contribuer à la transition écologique, énergétique et numérique.

Afin de garantir des résultats à court terme et dans la durée, la démarche propose 34 engagements chiffrés et 16 indicateurs de transparence évalués et publiés régulièrement, en application des principes de transparence, d'intégrité et de redevabilité de la vie publique et économique.

Quelques exemples d'indicateurs :



La mise en œuvre du schéma repose également sur des actions en faveur de la modernisation de la fonction achat confortant le passage d'une logique juridique, centrée sur la sécurisation des procédures, vers une logique globale intégrant des objectifs de performance économique, de qualité, de délais et de développement durable. Cette réflexion a permis d'évoluer d'une organisation totalement décentralisée de la fonction achat vers une organisation semi-décentralisée, facteur facilitant l'atteinte des objectifs du schéma. En parallèle, il a été créé un service politique d'achat en charge du management de la fonction achat, de la définition et de la mise en œuvre des stratégies et techniques d'achat permettant l'atteinte des objectifs du schéma ainsi que du pilotage de démarches d'animation par filières pour rapprocher l'offre et la demande. L'objectif est d'aboutir à une transformation profonde de la relation acheteur-fournisseur en intégrant les effets complexes que peut produire la commande publique sur le territoire.

Le schéma des achats économiquement responsables est également une réponse aux objectifs

du Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD) et du constat fait par le Conseil économique et social du lent cheminement de l'achat public responsable. Il intègre des dispositions en faveur de l'environnement, du progrès social, de l'égalité femmes-hommes et du développement économique, en prenant en compte les intérêts de l'ensemble de l'écosystème de la commande publique. Il incite à la sobriété en termes d'énergie et de ressources et intègre toutes les étapes du marché et du cycle de vie des produits.

Le schéma des achats économiquement responsables s'inscrit dans une démarche globale et de long terme de conduite du changement, à mener à la fois en interne à la région Bretagne et avec l'ensemble des acteurs de la commande publique, en accordant une attention particulière au suivi et à l'accompagnement des opérateurs économiques et des acheteurs. Acheteurs et fournisseurs ont désormais tout intérêt à rechercher un meilleur équilibre de leur relation, qui a souvent suivi dans le passé une logique de fournisseur subordonné.

CHANTIER 1	CHANTIER 2	CHANTIER 3	CHANTIER 4
<p>Améliorer l'accès des opérateurs économiques à la commande publique</p> <ol style="list-style-type: none"> Renouveler la relation fournisseur, en développant la pratique du sourçage Systématiser les avances et fixer le taux à 30% sans demande de garantie financière Insérer une clause de variation de prix, pour tous les marchés publics d'une durée supérieure à un an Favoriser les groupements momentanés d'entreprises en laissant, par principe, le libre choix de la forme du groupement aux opérateurs économiques Publier les données essentielles de la commande publique et les intentions d'achat Systématiser et renforcer l'information des candidats non retenus 	<p>Promouvoir des relations contractuelles équilibrées</p> <ol style="list-style-type: none"> Opter pour une définition et une rédaction fonctionnelle des besoins, en prenant en compte les objectifs de développement durable Adopter un allotissement géographique et/ou technique dès la définition du besoin Acheter au juste prix et raisonner systématiquement en coût global Améliorer la critérisation et utiliser l'analyse de la valeur pour évaluer les offres Développer l'usage des procédures permettant la négociation ainsi que des procédures innovantes et performantes Organiser une gestion optimale de la relation « acheteurs-fournisseurs », au service du pilotage de la performance Privilégier le règlement à l'amiable des litiges, en cas de conflit lors de l'attribution et lors de l'exécution du contrat 	<p>Mettre en œuvre une responsabilité sociale et sociétale</p> <ol style="list-style-type: none"> Atteindre 25% de marchés publics comportant au moins une clause sociale à l'horizon 2020 Favoriser l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi ou en situation de handicap par la réservation de marchés Intégrer dès la définition du besoin les spécificités des secteurs de l'économie sociale & solidaire Valoriser les entreprises vertueuses en termes de responsabilité sociale des entreprises Lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité dans l'emploi Lutter contre le travail illégal et le dumping social 	<p>Contribuer à la transition écologique, énergétique et numérique</p> <ol style="list-style-type: none"> Mettre l'économie circulaire au cœur de la détermination des besoins et de l'attribution des contrats Privilégier les prestations avec un faible impact à l'usage Valoriser la performance et l'innovation pour limiter l'empreinte environnementale et climatique de la commande publique Procéder à des achats de denrées alimentaires de qualité et de proximité en restauration collective Numériser la commande publique Généraliser la dématérialisation totale de la commande publique pour tous les achats dès le 1^{er} euro

Dossier

> Dématérialisation de la commande publique

Quatre grandes orientations transversales et complémentaires démontrent que la politique d'achat de la région Bretagne est une réelle politique publique à part entière, qui s'appuie sur les autres politiques publiques déjà en œuvre. Les nouvelles politiques devront prendre en compte ce schéma des achats économiquement responsables pour intégrer ses dispositions.

Le schéma applique la loi et va plus loin que la loi : l'adoption du schéma répond à l'obligation réglementaire d'adopter un SPASER mais développe également une stratégie en faveur d'une responsabilité économique assumée, en anticipant certaines dispositions touchant à la qualité des repas servis dans les lycées publics, en publiant les données essentielles de la commande publique dès le 1er euro, en systématisant les avances à 30% sans demande de garanties, les clauses de variation de prix, le libre choix de la forme des groupements momentanés d'entreprises, etc.

Il met le collaboratif au cœur du processus d'achat à travers la démarche de construction collective et participative du schéma et l'ambition de modifier en profondeur la relation entre ache-

teurs publics et opérateurs économiques, qui se manifeste notamment à travers le sourcing, le développement des procédures innovantes et favorisant la négociation (procédure concurrentielle avec négociation, dialogue compétitif, etc.) et les démarches territoriales d'animation de filières (Breizh Alim' pour la restauration collective, Breizh Bati' pour la construction).

Il prend appui sur la transformation numérique pour augmenter la transparence, instaurer un cadre concurrentiel innovant et moderniser la fonction achat à travers une offre de services numériques apportant une valeur ajoutée pour les entreprises et les décideurs publics (place de marchés, espace numérique de sourcing, observatoire dynamique de la commande publique).

Il donne une place prépondérante au suivi et à l'évaluation : ainsi, pour l'ensemble des quatre chantiers, 26 objectifs décrivent avec précision les moyens mis en œuvre et les bénéfices attendus, 34 indicateurs de suivi affichent un pourcentage cible à atteindre avant une échéance fixée, et 15 engagements de transparence et de publication devront être respectés avant une échéance fixée.

2 La digitalisation du processus achat au service de sa performance

La loi pour une République numérique impacte significativement les modalités de production, de délivrance et d'accessibilité des services publics. Tirant parti de toutes les opportunités qu'offre le numérique pour simplifier, améliorer la performance de l'achat, renforcer l'efficacité et la transparence des marchés publics, le Plan de transformation numérique de la commande publique, adopté en décembre 2017, a l'ambition de constituer la feuille de route partagée des cinq prochaines années de la dématérialisation des marchés publics et vise à accélérer cette dématérialisation sur tous les maillons de la chaîne. Cinq axes ont été identifiés et déclinés en dix-neuf actions : un axe Gouvernance, un axe Simplification, un axe Interopérabilité, un axe Transparence et un axe Archivage. C'est dans cet esprit que la région Bretagne a défini le plan de transformation numérique de son administration, articulé autour de deux programmes, « Administration numérique » et « Gouvernance des données », et bénéficiant des moyens nécessaires pour accompagner le changement et organiser la relation aux usagers du service public.

A. La digitalisation du processus achat

Le plan de transformation numérique de la commande publique, ainsi que les obligations réglementaires en matière de dématérialisation et d'ouverture des données publiques, ont été largement repris dans le schéma des achats économiquement responsables.

Plusieurs exemples de mise en œuvre opérationnelle, sur l'ensemble de la commande publique régionale :

- automatiser l'analyse des d'informations et des données non structurées des cahiers des charges pour une critérisation fine et juste des marchés publics ;
- dématérialiser l'ensemble du processus achat (de la programmation des achats à l'archivage électronique) pour tous les contrats publics, à partir du 1er euro, pour les acheteurs publics et pour les opérateurs économiques ;
- automatiser la détection des offres anormalement basses ;

- simplifier les usages et la charge administrative de la commande publique par le développement d'outils : plateforme de dépôts de documents, éco comparateur d'offres ;
- développer la formation à distance dans ses achats de formation professionnelle, compétence majeure ;
- développer l'usage du « Building Information Modeling » (BIM) dans le domaine de la construction, en partenariat avec les fédérations professionnelles et les entreprises.

La digitalisation de l'achat public permettra aux acheteurs et aux prescripteurs de faciliter leurs actions et de se concentrer sur les phases essentielles de la commande, notamment le sourcing, la définition des besoins, l'analyse des offres et le suivi de l'exécution du contrat, afin de rendre les achats plus performants et efficaces. La création de données nativement numériques permettra d'améliorer l'efficacité du processus achat. Par ailleurs, la simplification apportée par la dématérialisation permettra aux opérateurs économiques de se concentrer sur la rédaction de l'offre, et de rendre plus rapides et sécurisés les échanges électroniques. La digitalisation de la fonction achat constitue un levier de performance et d'efficacité, tant pour les acheteurs publics que pour les opérateurs économiques, lesquels investissent en faveur de la transformation des organisations et des métiers.

L'innovation numérique est un vecteur puissant de transformation des modalités de mise en œuvre de l'action publique régionale qui poursuit un double objectif : modernisation et efficacité. La digitalisation de la fonction achat permettra d'offrir des services numériques à valeur ajoutée et évolutifs pour les entreprises et les décideurs publics, de mettre en œuvre des procédures d'achats simplifiées et sécurisées au service de la performance de la commande publique.

B. La mesure de la performance des achats grâce à la donnée

Promouvoir la transparence des procédures de passation et d'exécution des contrats publics est un enjeu favorable à la concurrence et répond à l'obligation de rendre compte de l'utilisation de l'argent public.

Au regard des engagements pris par la France en faveur d'une commande publique transparente, c'est une préoccupation qui doit nous animer avec pour objectif de responsabiliser les décideurs publics et d'offrir aux opérateurs économiques et aux citoyens une plus grande lisibilité et visibilité de la commande publique. La trans-

parence de la commande publique n'est pas une fin en soi et l'ouverture des données publiques (open data) seulement un moyen. Pour autant, l'open data constitue un vecteur prometteur de renforcement de l'intégrité publique que la Haute autorité pour la Transparence de la vie publique s'est attachée à démontrer par l'exemple dans sa récente contribution au Sommet mondial du partenariat pour un gouvernement ouvert⁵.

Le recensement économique de l'achat public réalisé en France depuis 10 ans relève de la responsabilité de l'Etat et en particulier de la direction des Affaires juridiques de Bercy au travers de l'Observatoire économique de la commande publique (OECB). Les données disponibles ne sont pas exhaustives et suffisamment fiables pour pouvoir être exploitées à des fins d'analyse et de pilotage des politiques d'achat régionales. Elles ne nous permettent pas de mesurer le poids économique de la commande publique dans l'économie bretonne par secteur d'activité et encore moins de valoriser le lien entre commande publique et valeur ajoutée territoriale.

Le Partenariat pour un Gouvernement ouvert, la loi pour une République numérique ainsi que la nouvelle réglementation relative à la commande publique imposent aux acheteurs publics de rendre accessibles et réutilisables les données qu'ils produisent, sous réserve du respect du secret des affaires et de publier les données essentielles de la commande publique pour les achats d'un montant supérieur à 25 K € HT⁶. Les données essentielles de la commande publique sont les suivantes : identifiant unique de marché public ou de la concession, caractéristiques des acheteurs ou de l'autorité concédante, caractéristiques du marché public ou de la concession, caractéristiques financières du marché public ou données d'exécution du contrat de concession, identification des opérateurs économiques, modification du marché public ou de la concession.

La région Bretagne a décidé de publier ses données essentielles dès le premier euro. Au-delà des données réglementairement définies, la région Bretagne intégrera des données plus qualitatives (par exemple, nombre de clauses sociales, qualité des produits, délai de paiement, etc.) La publication de ces données est fondamentale pour le suivi des indicateurs du présent schéma des achats économiquement responsables. Ainsi, ces données permettront aux acheteurs publics de piloter la politique d'achat et aux opérateurs économiques d'apprécier l'atteinte des objectifs.

Par ailleurs, afin d'offrir plus de lisibilité aux opérateurs économiques, la programmation pluriannuelle des achats réalisée pour quatre ans

⁵ <http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Open-data-integrite-publique.pdf>

⁶ Article 56 de l'ordonnance « marchés publics » - Article 107 du décret « marchés publics » Article 53 de l'ordonnance « concessions » - Article 34 du décret « concessions » Arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles de la commande publique modifié par l'arrêté du 27 juillet 2018

Dossier

> Dématérialisation
de la commande
publique

et mise à jour tous les ans sera mise à disposition des opérateurs économiques. Ainsi, grâce à cette anticipation et lisibilité, la concurrence et l'innovation pourront être accrues, les opérateurs économiques pouvant anticiper les besoins de l'acheteur, bien en amont du lancement de l'avis d'appel public à la concurrence.

L'analyse des données essentielles de la commande publique répond à quatre grands cas d'usage :

- **élus et décideurs publics** : disposer d'indicateurs sur les politiques d'achat et connaître leurs impacts sur le territoire ;
- **acheteurs publics** : définir et piloter sa politique d'achat ;
- **opérateurs économiques** : connaître les besoins des acheteurs et s'informer sur la concurrence ;
- **citoyens** : comprendre les politiques publiques à travers les achats.

3 Conclusion : vers un partenariat pour une commande publique ouverte

Aussi, considérant que la commande publique constitue un vivier d'opportunités pour l'écosystème territorial et que la puissance publique se doit de se mobiliser au bénéfice de l'économie, la région Bretagne agit pour organiser la commande publique comme une plateforme.

La commande publique en mode plateforme, c'est l'agrégation de trois briques de services reposant sur des solutions innovantes pour optimiser et simplifier le processus achat.

Ses objectifs sont multiples :

- rendre visible et lisible la commande publique ;
- piloter et évaluer la politique d'achat en interrogeant sa performance et sa pertinence ;
- faciliter l'usage des données et la réalisation d'analyses économiques ;
- simplifier les échanges entre acheteurs publics et opérateurs économiques, tout au long du processus achat.



Les trois briques de service sont les suivantes :

- un **espace numérique sourcing**, lieu d'échange pour faciliter le rapprochement dynamique et permanent de l'offre et de la demande ;
- une **place de marchés publics en ligne**, profil d'acheteur régional mutualisé, permettant d'assurer, en toute sécurité, la dématérialisation complète du processus achat ;
- un **observatoire régional de la commande publique** pour permettre aux acheteurs publics de piloter leurs politiques d'achats et aux acteurs économiques de disposer de données économiques et financières essentielles.

La commande publique en mode plateforme doit permettre aux opérateurs économiques et aux acheteurs publics de pouvoir coopérer, de manière simplifiée, sécurisée et efficace dans un environnement renouvelé.

Ainsi, la politique d'achat de la région Bretagne pourra être facilement mesurée, grâce à des données nativement numériques. Les évolutions proposées dans la gestion des achats publics par la politique d'achat de la région Bretagne sont de nature à ouvrir dans la plus grande transparence une voie nouvelle. Elles proposent une solution collaborative à la difficulté que rencontrent les entreprises à innover dans un marché de plus en plus concurrentiel. ■