

22 L'ingénierie d'aide à la décision : recommandations pratiques pour une externalisation réussie



CHRISTOPHE RUPRICH-ROBERT

docteur en sciences de gestion de l'université Paris-Dauphine, consultant chez Lusys, ancien directeur général adjoint d'un département

PATRICIA BONAMY

directeur des affaires juridiques et de la commande publique d'un département

Les marchés de prestations intellectuelles en général, s'ils obéissent bien entendu aux règles nationales et européennes de la commande publique, présentent la spécificité de faire une large place à l'*intuitu personae* dans le choix de la candidature, tout comme une appréciation de la qualité de la prestation et du service fait, plus subjective que pour des marchés de travaux ou de fournitures. Cette constatation est renforcée pour les marchés portant « ingénierie d'aide à la décision » ; c'est pourquoi, au-delà d'une application adaptée des règles du Code des marchés publics, c'est tout un savoir-faire que la collectivité doit appréhender pour réussir cette externalisation.

Introduction

Le monde des collectivités locales ne nous épargne aucun paradoxe : alors que les ressources financières se raréfient, les collectivités semblent continuer à recourir à des cabinets extérieurs spécialisés dans le domaine polymorphe de l'ingénierie d'aide à la décision.

De telles dépenses sont-elles légitimes alors qu'elles ne sont pas directement affectées à un service au public ?

Le paradoxe n'est bien entendu qu'apparent, car c'est bien parce que des réformes structurelles sont devenues incontournables, qu'il faut aller puiser des ressources d'inventivité à l'extérieur ; les compétences internes semblant insuffisantes, seules, pour réussir le tour de force d'allier maintien du niveau de service, économies budgétaires ... et paix sociale.

Derrière le vocable d'ingénierie d'aide à la décision se cachent des compétences diverses et des positionnements variés : tantôt il s'agira d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, tantôt d'une prestation de service portant sur l'organisation des services de la collectivité, ou encore d'un audit financier post-électoral. Mais à chaque fois, la collectivité aura considéré que le besoin ne pouvait être couvert par les compétences internes de ses services, soit pour une raison technique de disponibilité ou

de savoir-faire, soit pour une raison politique tenant aux qualités mêmes de l'extériorisation de l'étude.

Pour autant, le recours réussi à un opérateur économique extérieur en matière de prestations intellectuelles doit être précédé d'une réflexion aboutie des services et partagée par les élus.

On n'externalise pas ce type de services pour « se débarrasser » d'un problème ou pour faire endosser par d'autres une mauvaise nouvelle ; pour autant, la mise à distance par une étude extérieure peut être une raison valide d'y avoir recours.

Le recours à une prestation d'ingénierie d'aide à la décision doit donc s'envisager de façon aussi professionnelle qu'on le fait habituellement pour un marché de travaux ou de fournitures.

Pour y parvenir, la difficulté est cependant double : s'agissant d'une prestation intellectuelle, sa description, son mode de choix et son contrôle sont parcourus d'éléments subjectifs qu'il faut tenter d'appréhender de façon concrète ; plus encore, s'agissant d'une prestation intellectuelle se rapportant à l'aide à la décision, elle va concerner la sphère de compétences de la direction générale et (ou) des élus.

Il faut donc une totale connaissance de leurs objectifs propres pour parvenir à ce qu'ils soient effectivement couverts par la prestation sollicitée.

La prestation d'aide à la décision est un sujet sensible à raison même de son contenu, puisqu'elle va induire des propositions dont l'impact sera sensible pour tout ou partie du personnel, des usagers et (ou) des contribuables.

La tentation pourra donc être forte d'y rechercher une caution pour des décisions déjà prises ; cette situation existe et elle est souvent juridiquement imparable : une collectivité peut tout à fait demander une étude d'aide à la décision portant sur les modalités et le coût d'une internalisation d'un service public sans souhaiter se pencher sur la poursuite d'un mode de gestion délégué. Elle ne saurait pas plus être discréditée du simple fait qu'elle existe, comme s'il était meilleur pour la démocratie locale de se contenter de décisions prises sans étude préalable.

Ainsi donc, l'ingénierie d'aide à la décision doit tout à la fois être désacralisée et « dédramatisée » : c'est un outil au service des politiques publiques qu'il faut apprivoiser et faire sien.

Tout d'abord, et dans la droite ligne des recommandations en matière de marchés publics, il conviendra de bien déterminer son besoin. Cette première étape n'est pas la plus simple à franchir tant il sera parfois impossible de décrire ce besoin autrement qu'en termes de résultats à obtenir. La rédaction du cahier des charges devra pour ce type de prestation être une œuvre collective (1).

Puis viendra la question des critères de choix des candidats et des offres, avec notamment le décryptage des références et la place du critère prix (2).

Et puis, peut-être de façon plus fondamentale, il s'agira de se déterminer sur l'organisation de la relation avec le cabinet extérieur (3). Le choix de l'externalisation s'avèrera la plus assurée des catastrophes si les services de la collectivité sont défaillants dans le suivi du contrat. Il faut être conscient qu'il s'agit là du risque le plus important d'insatisfaction à l'issue de la prestation que l'on avait voulu (et payée) de haute couture et qui s'avère être du prêt-à-porter.

Bien entendu, les conséquences de la loi NOTRe¹ en termes de « requestionnement » de l'organisation des collectivités sont nombreuses et après un premier temps d'analyse juridique et de positionnement politique, ne doutons pas que cette loi soit un vecteur important d'externalisation de prestations d'aide à la décision.

1. De la définition du besoin à la rédaction du cahier des charges

A. - La clarification de la demande et l'organisation de la mission

1° Un besoin précisément défini est le gage d'une commande claire

Comme dans tout achat public, il est important de bien connaître et formaliser les besoins avant de se lancer dans la pro-

cédures d'achat. Ce besoin est, dans ce cas d'espèce, pas toujours facile à délimiter précisément. Le premier point d'attention est le facteur déclenchant de la mission d'aide à la décision, ce facteur constitue le point de départ de la compréhension du besoin. Il faut ensuite clarifier la demande réelle avec les commanditaires de la mission, comprendre les enjeux affichés et même ceux qui ne le sont pas.

Une mission dont les enjeux et les objectifs restent relativement flous donnera quasi obligatoirement des résultats décevants pour les parties prenantes. Une des bonnes pratiques est de répondre à une liste de questions, comme celles figurant ci-dessous, qui peut faciliter le décryptage de la mission et donc la rédaction d'un cahier des charges adapté.

2° Bonnes pratiques : la grille d'analyse de la commande

• Qui a décidé de lancer cette mission ?
• Pourquoi et pourquoi maintenant ?
• Qui sera destinataire des préconisations ?
• Quels sont les objectifs de la mission ?
• Quelles seront les décisions prises sur la base de cette mission ?
• Que doit apporter la mission comme éléments afin de permettre au commanditaire de prendre des décisions ?
• Quelles seront <i>a priori</i> les méthodes utilisées pour cette mission ?
• Quel est le temps disponible pour la mission ?
• Quels sont les moyens disponibles pour la mission ?

Les raisons de recourir à ce type de missions peuvent être multiples. Il est possible de rechercher une forte expertise technique sectorielle (sociale, fiscale, culturelle, technique...) ou méthodologique (gestion de projet, analyse quantitative, financière...) ou tout simplement un besoin de ressources pour faire face à une surcharge de travail ou à des événements conjoncturels (les transferts de compétences et « fusions institutionnelles » à venir notamment dans le cadre de la loi NOTRe, en sont un bon exemple).

Il s'agit également parfois de trouver à l'extérieur la légitimation d'un ressenti, avec la nécessité d'une prise de recul et le souhait d'y associer une action de communication, ou tout simplement une assistance dans la maîtrise des délais ou dans l'accompagnement au changement.

Quelle que soit la motivation, il est nécessaire ensuite de traduire ce besoin d'abord en commande explicite puis en cahier des charges rédigé de façon claire et circonstanciée.

3° Organiser la mission en amont

Plus la mission sera organisée en amont, plus il sera simple à la fois, de rédiger le cahier des charges, mais aussi de préparer l'arrivée de la mission avec un gain réel immédiat en terme de délais et d'efficacité.

Cette organisation dépend bien sûr de la nature et de l'objet de la mission qui vont guider le contenu du cadre d'intervention.

1. L. n° 2015-991, 7 août 2015 portant organisation territoriale de la République ; JCP A 2015, 2265 à 2281, dossier spécial

Si le titulaire du marché est amené à intervenir dans la structure même de la collectivité ou si sa mission risque d'avoir un impact important tant au niveau de la décision que de sa mise en œuvre, il est utile de lui appliquer les principes d'une démarche projet.

La collectivité doit commencer par identifier puis désigner un pilote chargé de la mission. Ce pilote peut selon les enjeux se situer soit au niveau d'une direction générale ou au niveau de la direction opérationnelle concernée. Il doit être en mesure de consacrer du temps à la mission y compris pour les aspects d'organisation pratique et administrative. S'il est en situation de management important, il peut s'appuyer sur un référent qui va assurer la coordination de la préparation de la mission et de la rédaction du cahier des charges, avant de jouer le rôle d'interface permanente entre le titulaire du marché et la collectivité.

Si l'ampleur de la mission le justifie, il faut ensuite créer les instances de gouvernance de la mission. Cette structure doit être à la fois solide et participative. Il faut réfléchir en amont à la composition du comité de pilotage, qui ne doit pas être pléthorique mais intégrer les personnes clés à la fois pour porter la mission mais aussi pour mettre en œuvre les recommandations. Cette structure doit avoir la vision de la répartition des tâches à venir, que ce soit au sein de la collectivité ou avec le futur titulaire.

Elle sera le garant de la bonne fluidité entre les différents acteurs et responsable du contrôle de la qualité des livrables et du respect des délais.

Voici un exemple de la gouvernance possible sur ce type de mission avec une séparation claire des aspects stratégiques et ceux plus opérationnels. Le comité technique permet de ne pas attendre l'organisation d'un comité de pilotage (et les délais liés) en cas de point de blocage ou d'incompréhension.



Cette structure de gouvernance et les personnes ressources sur la mission seront indiquées dans le cahier des charges. Un des objectifs est que les réponses puissent tenir compte des ressources mises en œuvre par la collectivité afin de les aider dans le dimensionnement de leur offre. Toutes ces précisions sont autant de vecteurs de discussions au cours de la négociation et doivent avoir un impact positif sur le coût final de la mission.

Le pilote référent doit dès cette phase commencer à identifier les acteurs clés de la mission, les informations nécessaires, celles disponibles et celles qui ne le sont pas, les points de vigilance, les délais et les ressources affectées à la mission. Il formalise le

contexte de la mission et ses attendus. Plus ce travail sera abouti, plus les soumissionnaires pourront diminuer la partie préparation de la mission et recueil des informations de base (y compris sur les contacts à identifier) et donc diminuer d'autant le coût de leur proposition et l'impact financier pour la collectivité.

B. - Structurer son cahier des charges

De la même manière que la clarification de la commande, un bon cahier des charges est une des garanties de réussite de la mission. Il faut trouver la bonne distance sur le contenu de ce cahier des charges : ne pas répondre déjà à la question posée mais constituer un cadre contractuel clair.

REMARQUE

→ Un cahier des charges trop précis sur les moyens et les méthodes limite l'imagination et la valeur ajoutée des cabinets. Si les différentes étapes de la mission sont très détaillées, on pourra même en conclure que la collectivité aurait presque pu réaliser la mission en interne (en dehors de la question de la disponibilité des ressources).

Sur la question du jugement des offres, un cahier des charges très précis simplifiera certes la réflexion des candidats, puisque ces derniers se contenteront de répondre par la positive aux exigences de la collectivité, mais diminuera les facteurs discriminants capables de différencier les offres. La réponse risque dans les faits d'être un simple copié-collé du cahier des charges.

REMARQUE

→ Un cahier des charges trop léger ou flou a *contrario* rendra difficile l'estimation de la charge de travail nécessaire et ne permettra pas d'établir un pilotage simple de la mission. Les candidats auront le choix de répondre avec une offre type, inadaptée au besoin, ou avec une offre surdimensionnée pour ne pas prendre de risques sur le résultat.

Il faut donc être rigoureux sur les attendus de la mission et les livrables mais laisser au cabinet une certaine liberté dans sa réponse sur la démarche et les moyens mis en œuvre pour aboutir à ces livrables et répondre aux besoins.

Chaque cahier des charges sera bien sûr dépendant de la mission souhaitée, mais il doit comprendre *a minima* les informations suivantes :

- les objectifs de la mission et le cadre dans lequel elle s'inscrit ;
- une présentation de la collectivité et tous les éléments permettant au consultant de situer la prestation. Il faut au minimum indiquer les principaux éléments de volumétrie et de contexte ;
- le champ d'intervention : tous services, une direction, un ou plusieurs satellites ... ;
- la nature de la mission : organisation, audit, évaluation, conseil, accompagnement au changement, diagnostic, analyse... ;

- la période sur laquelle doit porter la mission : un ou plusieurs exercices clairement définis, ou toutes autres périodes (par exemple : saisons d'activité, ...) ;
- la date de démarrage des travaux et une proposition de planning de réalisation, éventuellement par phases ;
- les documents de restitution attendus et leur mode de diffusion, après chaque phase et en fin d'intervention, le tout devant comporter par exemple :
 - un diagnostic,
 - une analyse des points forts, points faibles,
 - des recommandations, et les mesures préconisées pour remédier aux dysfonctionnements, réaliser des économies, atteindre une plus grande efficacité, améliorer le service rendu, ... tous points fixés dans les objectifs,
 - une réunion de restitution,
 - un plan d'action.

Le dossier de consultation doit préciser ce que l'on attend de la proposition du candidat, dont notamment la composition de l'équipe de consultants avec l'assurance de leur affectation effective à la mission.

Il s'agit là d'un réel point de vigilance que le contrat doit permettre de contrôler, s'agissant d'un contrat où *l'intuitu personae* est important comme il en sera question dans les développements se rapportant à l'examen de la candidature.

La réponse doit bien sûr détailler la méthodologie utilisée et le planning de réalisation en indiquant l'éventuelle constitution de groupes de travail, de groupes de pilotage, de suivi, et préciser leur composition et la fréquence de leurs réunions. Ceci permettra de vérifier la cohérence de la réponse.

Un des points importants est que le cabinet puisse quantifier de manière la plus précise possible la charge liée à la mission. Sans cette capacité, deux risques sont encourus : le cabinet va soit surévaluer la mission pour ne prendre aucun risque financier, avec donc un surcoût pour la collectivité soit, il fera porter ce risque sur la qualité de la réalisation de la mission en cas de mauvaise appréciation de la charge de travail.

La question du prix est aussi un point clé, au-delà de la bonne gestion des deniers publics, il s'agit également d'un moyen de contrôler la pertinence voire la crédibilité de la réponse par rapport aux besoins.

Il est possible d'avoir une approche uniquement forfaitaire ou de procéder à une décomposition du prix : prendre en compte ces deux modalités semble ici une bonne pratique. En effet, le coût global de la prestation attendue est un élément de la prise de décision mais plus encore c'est la charge de travail évaluée en jours d'intervention par catégorie de consultant, directeur de mission et autres avec le prix/jour par catégorie ou profil d'intervenant (junior, senior, expert, formateur...) qui est l'axe central de la prise de décision comme du pilotage de la mission.

C'est ce dernier élément qui permet réellement de s'assurer de la présence sur la mission des bons interlocuteurs et des bons experts lors du déroulé de la mission. Cela constitue une sécurité juridique supplémentaire pour la collectivité si celle-ci n'est pas

satisfaite des consultants effectivement présents (des juniors par exemple au lieu des experts annoncés). Demander une différenciation des prix en fonction de la présence sur site ou non relève de la même volonté et facilite ensuite le contrôle de la mission.

Les critères de choix vont s'appuyer sur la méthodologie, le délai, le prix, les références du cabinet, des consultants présents sur la mission, sans oublier les aspects développement durables ou clauses d'insertion pour lesquels certaines collectivités ont une démarche très volontariste.

2. Choisir la meilleure offre : les possibilités offertes par le Code des marchés publics et les recommandations à mettre en œuvre

Il ne sera pas de notre propos de reprendre ici la description des différentes procédures de mise en concurrence prévues par le Code des marchés publics (CMP), mais d'insister sur quelques points sur lesquels devra se porter la réflexion de la collectivité spécifiquement pour les commandes portant sur des prestations d'aide à la décision. Le choix de la meilleure offre est lié à la qualité du cahier des charges et du règlement de consultation, l'un et l'autre doivent faire l'objet d'un soin particulier et d'une validation expresse et circonstanciée du chef de projet.

A. - S'offrir les services du meilleur cabinet : débusquer les talents avec efficacité

1° Le choix des candidats : une possibilité en MAPA, une nécessité en général

Le type de prestation pouvant recevoir le terme générique d'aide à la décision requiert une validation de *l'intuitu personae* de la candidature, voire au-delà, des personnes dédiées à la réalisation du projet. C'est pourquoi, même lorsque la procédure requise sera un MAPA, il convient d'écrire le règlement de consultation pour que le choix ait d'abord lieu à ce premier niveau.

Il faut rappeler tout d'abord, que malgré le silence du CMP, une telle procédure est possible : le Conseil d'État l'a précisé expressément dans la décision *Enclave des papes*², en reprenant l'article 45 du CMP et en précisant les modalités de ce choix : « le pouvoir adjudicateur indique les documents ou renseignements au vu desquels il entend opérer la sélection des candidatures ; que, par ailleurs, si le pouvoir adjudicateur entend fixer des niveaux minimaux de capacité, ces derniers doivent aussi être portés à la connaissance des candidats ; que cette information appropriée des candidats n'implique en revanche pas que le pouvoir adjudicateur indique les conditions de mise en œuvre des critères de sélection des candidatures ».

2. CE, 24 févr. 2010, n° 333569, Communauté de cnes l'Enclave des Papes : *Juris-Data* n° 2010-000769 ; JCP A 2010, 2132, comm. F. Linditch ; *Contrats-Marchés publ.* 2010, comm. 131, note W. Zimmer.

S'agissant des capacités financières des candidats, l'article 45 du CMP a été récemment³ modifié pour mieux adapter encore les exigences du pouvoir adjudicateur à la commande qu'il se propose de conclure, dans le sens d'une adéquation justement proportionnée. Le champ des prestations intellectuelles sur lequel nous nous penchons est parfaitement significatif de l'attention demandée à la collectivité, sur ce point, pour promouvoir une mise en concurrence la plus large.

C'est ainsi qu'il faudra être attentif à l'application d'une nouvelle disposition de l'article 45 issue du décret précité selon laquelle : « Lorsque le pouvoir adjudicateur demande un chiffre d'affaires annuel minimal donné, ce niveau minimal ne peut être supérieur à deux fois le montant estimé du marché ou du lot, sauf justifications liées à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution. S'il demande un niveau minimal supérieur à ce plafond, il le justifie dans les documents de la consultation ou dans le rapport de présentation mentionné à l'article 79 ».

Oublions donc toute velléité pour le secteur qui nous concerne d'aller au-delà du principe énoncé pour le niveau minimal du chiffre d'affaires, ni de façon plus générale d'instrumentaliser l'article 45 aux fins de justifier le choix d'un cabinet internationalement connu sans autre justification.

2° Les références : des indications précieuses à débusquer et des pièges à contourner

Les candidats vont bien entendu se présenter sous leur meilleur jour dans les dossiers de candidatures qu'ils remettront : le pouvoir adjudicateur doit savoir analyser ces données et en faire une synthèse propre à lui permettre de se déterminer sur les atouts que possède le cabinet pour réussir sa mission. Bien entendu la réalisation de missions similaires peut être un gage de sécurité, mais attention à plusieurs écueils :

Certaines présentations entretiennent le doute sur la réalité de la mission confiée : des termes comme « *soumission à une prestation de ... ou participation à la réalisation d'une mission de...* » indiquent seulement, dans le premier cas, que le cabinet s'est porté candidat et dans le second, qu'il a pu être appelé en sous-traitance d'une partie non significative de la mission. Il convient donc d'être vigilant et surtout demander les coordonnées des collectivités, dont les références sont données afin de vérifier la réalité de la prestation auprès de la personne responsable de l'opération. Il faut restreindre les références demandées en termes d'ancienneté (2 à 3 ans) et obtenir des informations exploitables : pour y parvenir, il est possible de préparer un tableau répertoriant les éléments significatifs que l'on souhaite obtenir (intitulé exact, montant et durée de la commande en référence, composition de l'équipe intervenante du cabinet...).

Un autre écueil serait de trop réduire le champ des expériences et références pour ne rechercher qu'une exacte conformité par rapport à la prestation demandée. En cas de contentieux, le juge pourrait qualifier cette sélection comme restrei-

gnant trop la concurrence, en effet, l'article 52 du CMP précise notamment : « *L'absence de références relatives à l'exécution de marchés de même nature ne peut justifier l'élimination d'un candidat et ne dispense pas le pouvoir adjudicateur d'examiner les capacités professionnelles, techniques et financières des candidats* ».

Il faut donc ouvrir le champ des références comparables avec des éléments objectifs : peu importe qu'un cabinet n'ait aucune référence avec une collectivité départementale par exemple, si le département, pouvoir adjudicateur souhaite lui confier une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour une procédure de contrat de partenariat ; il en sera différemment s'il s'agit de réorganiser le service social. Quant aux audits, les avis sont partagés : une certaine acculturation n'est-elle pas nécessaire pour la bonne réussite d'une telle mission ?

Quoi qu'il en soit, c'est un sujet qui doit être abordé et tranché en direction générale au vu de l'avis du chef de projet.

Cette obligation concerne bien entendu les marchés de toute nature mais l'acheteur public doit être très scrupuleux dans son application, justement dans le domaine des prestations intellectuelles participant à l'aide à la prise de décision, eu égard à l'importance stratégique de telles missions et à la tendance qui en découle immanquablement d'être « rassuré » par des références que l'on espère significatives et derrière lesquelles il sera possible d'abriter son choix en cas de gros temps.

B. - Choisir la forme de marché la plus adaptée

Comme le rappelle le Guide des bonnes pratiques en matière de marché public⁴ « *une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché et le choix de la procédure à mettre en œuvre est déterminé en fonction du montant et des caractéristiques des prestations à réaliser* ».

Or, en matière de prestations intellectuelles d'aide à la décision, il y a un risque de se contenter d'une définition des besoins trop succincte surtout si l'enjeu stratégique et politique de la mission conduit, pour des raisons d'urgence et de recherche de confidentialité, à ne pas travailler la définition du besoin (à la suite du travail mené au niveau des commanditaires évoqués dans la première partie) avec le service marchés publics ou l'acheteur de la collectivité.

Il serait en effet paradoxal pour un marché important de ne pas s'entourer des compétences « d'accoucheur » de contenu des professionnels de la commande publique et il serait fallacieux de s'en remettre pour cet approfondissement au cabinet qui sera retenu.

Il est réel en effet que des marchés de cette nature s'explicitent plus par rapport à leur finalité (établir un audit financier de la collectivité, proposer une réorganisation de service, accompagner par une assistance à maîtrise d'ouvrage le choix et l'implantation d'un nouveau logiciel financier,...) et qu'il appartient aux

3. D. n° 2014-1097, 26 sept. 2014 ; JO 28 sept. 2014, p. 15782 ; JCP A 2014, act. 894 ; JCP A 2015, 2002.

4. http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/guides/guide-bonnes-pratiques-mp.pdf.

hommes de l'art, que sont les prestataires, de parvenir à ce résultat par un cheminement méthodologique propre.

Mais ce constat ne peut conduire à un total lâcher-prise : non seulement et comme nous l'avons vu précédemment, des critères qualitatifs doivent permettre de juger de la qualité de la méthode, mais encore la description du besoin doit se faire non pas globalement *in fine* mais doit être décrite par étapes.

Ces étapes doivent scander la réalisation de la prestation et constituer autant de phases d'approbation expresse pour la collectivité. Elles permettent non seulement la maîtrise de l'avancée des travaux mais entretiennent un dialogue indispensable entre les cocontractants via le chef de projet, permettant au donneur d'ordre de s'accaparer plus facilement le résultat de la prestation et d'en assurer plus sûrement le suivi et finalement la réussite à moyen et long terme.

1° Le marché à bons de commande : une bonne aubaine à maîtriser sans modération

Conçu pour couvrir des besoins répétitifs de la collectivité, les marchés à bons de commande (CMP, art. 77) sont également présents dans le secteur des prestations d'aide à la décision. Dans un tel cas, l'objectif est de permettre à la collectivité sur la base d'un prix unitaire d'avoir un droit de tirage (dans la limite du montant maximum indiqué, si une telle indication est précisée) pour des besoins dont elle ne pourrait connaître au départ le nombre d'occurrences.

Le Code des marchés publics a mis fin en 2006 à l'obligation d'indiquer les montants minimum et maximum de marchés à bons de commande, bien qu'il soit toujours recommandé pour des raisons économiques de donner, lorsque cela est possible, une telle indication aux candidats qui pourront ainsi mieux « calibrer » leurs propositions de prix.

Il pourrait être tentant d'utiliser le marché à bons de commande sur la base d'un prix journalier de consultant (senior ou junior) ce qui permet à la collectivité de faire face à des situations non prévues dans le cahier des charges nécessitant des prestations supplémentaires et sans passer par un avenant dont on connaît les conditions de validité (notion de bouleversement de l'économie générale du contrat – pour un exemple jurisprudentiel récent...).

Cette pratique n'est pas juridiquement prohibée mais elle peut s'avérer économiquement coûteuse car elle donne au cocontractant le signe clair d'un défaut de maîtrise de la part de la collectivité et de la possibilité de « rallonger la mission » en arguant d'imprévus sur lesquels on peut penser que le maître d'ouvrage sera peu regardant ayant choisi le type de marché qui permet cette souplesse.

Pour autant, il peut s'avérer intéressant d'avoir, pour partie, recours aux prix unitaires et donc à un marché à bons de commande, pour des prestations effectivement semblables et reproductibles mais dont le nombre est difficilement appréhendable : il peut s'agir par exemple des formations qui sont intégrées à une mission d'aide à maîtrise d'ouvrage ou qui font suite à une pres-

tation-diagnostic quelle qu'elle soit : le nombre d'agents concernés dépend du diagnostic que, par définition, la collectivité ne peut anticiper avec certitude.

2° Le marché à tranches conditionnelles : un outil complexe mais adapté à certaines situations

Le marché à tranches conditionnelles offre aux candidats une totale visibilité sur l'ensemble de l'opération que la collectivité souhaite potentiellement mener à bien si certaines occurrences se vérifient ; il permet également au maître d'ouvrage un engagement circonscrit à la partie de la prestation qu'il s'engage à réaliser.

Ce montage peut donc être utilisé dans les cas où, suivant le résultat attendu d'une première phase d'investigation, la collectivité peut choisir de poursuivre le projet et donc la prestation intellectuelle qui lui est associée. Il peut s'agir, par exemple, d'une prestation portant sur le montage juridique d'un organisme ou d'un service public : si le constat réside dans un *statu quo*, la mission se termine avec la tranche ferme ; en revanche, en cas de changement de statut, la tranche conditionnelle sera activée pour la mise en œuvre du changement de statut.

Il conviendra d'être tout aussi précis dans la rédaction de la partie du cahier des charges se rapportant à la tranche conditionnelle car il ne sera pas possible lors de son affermissement d'en modifier le contenu, sauf dans la limite permise par les conditions posées pour la conclusion d'un avenant.

C. - Retenir l'offre économiquement la plus avantageuse : le juste prix et la bonne méthode jugés au trébuchet des critères

1° Détermination du prix et modalités de notation de ce critère

La formation et la variation du prix dans un marché public est un élément déterminant de la qualité de l'offre et par la suite du contrat : il conviendra sur ce point de s'en référer au guide établi par le *Minefi*⁵.

Il a été précédemment question des marchés à bons de commande et de la combinaison possible de prix forfaitaires et unitaires dans le marché qui impose une rédaction prudente pour ne pas créer de confusion.

Le prix est bien sûr important mais la valeur d'un bon conseil étant difficile à évaluer, il faut, sauf mission à fort volume et récurrente et recherchant de la ressource, que la partie méthodologique de la réponse pèse d'un poids important dans la donne globale (60 à 70 %). À conseil égal, ce sera toujours le prix qui fera la différence, mais le cabinet apportera d'autant plus de soin à sa réponse technique, **avec un investissement amont important**, si le critère prix est relativement plus faible. C'est également un moyen de s'assurer de la motivation des candidats.

5. http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/concertation/autres_groupes_travail/guide-prix-dans-mp.pdf.

Quelles questions doit-on se poser au sujet du critère prix ?

- Faut-il comparer le coût global, ou le coût par jour par exemple ? Il est utile de disposer des deux afin de pouvoir juger de la charge de travail concrète et de faciliter le pilotage en vérifiant *a minima* la charge de travail réalisée.
- Il est intéressant de disposer des jours sur site et hors site (garantit une présence minimale des consultants).
- Il est intéressant de disposer des jours et des prix selon les profils (sénior, junior...).
- Il peut être parfois pertinent de demander un DQE dans le cas de marché à bons de commande (analyse type d'un processus, d'un service ou d'une association par exemple).

Il est en effet indispensable que les candidats indiquent la décomposition de leurs prix forfaitaires pour que la collectivité s'assure de la cohérence de la proposition par rapport au cahier des charges, cette décomposition n'est pas contractuelle et ne peut conduire à « forfaitiser une quantité » ; le guide précité propose qu'il soit prévu dans le cahier des charges, qu'en cas de commande supplémentaire, les prix indiqués dans la décomposition du prix forfaitaire soient utilisés comme référence pour en fixer le montant, mais en prenant bien soin d'indiquer que les autres éléments, y compris les quantités, ne sont pas contractuels.

Il est nécessaire ensuite que, dans l'acte d'engagement, un cadre clair soit prévu pour préciser et individualiser les prestations relevant respectivement du (ou des) prix forfaitaire(s) et des prix unitaires. Bien entendu, ces prix auront été préalablement passés au tamis du critère « prix » dans le cadre de la sélection de l'offre.

En matière de prestation intellectuelle, il convient d'attirer l'attention tout particulièrement sur les limites de la méthode proportionnelle qui est utilisée le plus souvent pour tous types de marché public et qui consiste à baser l'évaluation à partir de l'offre recevable la moins chère.

Dans les marchés de prestations intellectuelles d'aide à la décision, malgré le soin pris à la recevabilité des candidatures et des offres, il peut y avoir des offres présentant un écart de prix substantiel sans qu'il soit possible d'en disqualifier certaines sous la qualification d'offre anormalement basse (*CMP, art 55*). Cela est dû, autant à l'extrême hétérogénéité du secteur économique (aussi bien en termes de structures d'entreprise que de méthodologie de travail), qu'à la difficulté pour la collectivité d'être suffisamment prescriptif dans le cahier des charges. Dans une telle situation, la méthode proportionnelle ne permettra pas de déterminer objectivement le rapport qualité-prix et il serait plutôt recommandé de juger du critère prix, par référence à un prix barème qui serait le « juste prix » déterminé au préalable par la collectivité⁶.

2° La valeur technique de l'offre : méthodologie avec planning phasé

L'écueil principal serait dans le cahier des charges de brider l'inventivité des candidats en imposant une méthode tout en croyant expliquer son besoin. Le cahier des charges doit être principalement descriptif dans la détermination du besoin et uniquement prescriptif dans les objectifs à atteindre : il serait extrêmement préjudiciable à la qualité de la commande et finalement assez paradoxal de se mettre à la place du cabinet en lui dictant son *modus operandi*.

Pour autant, il faut savoir choisir une telle prestation au-delà et en dehors des éléments financiers. C'est pourquoi, ce sera le plus souvent avec une note méthodologique dont on aura cadré forme et contenu, que l'on jugera de la valeur technique des offres.

Le « livrable » attendu pour la note méthodologique doit être décrit quant à la forme requise (principalement le nombre de pages avec une attention aux cabinets qui utilisent le subterfuge des annexes pour aller au-delà du maximum requis...), et quant au contenu que la collectivité souhaite y voir figurer.

Il est important de rendre ce document contractuel et cette mention doit figurer expressément dans le cahier des charges.

Ce document, dont l'étude va conduire à juger du critère de la valeur technique, doit être étudié avec soin par la collectivité qui va devoir comparer à son analyse les différents *modus operandi* proposés par les candidats : il convient donc d'en prévoir une trame simple qui facilitera la comparaison.

Par exemple, s'il convient de laisser aux cabinets le libre choix des étapes de la démarche, la collectivité peut imposer un résumé synthétique de chacune de celles-ci dans lequel devra obligatoirement figurer l'objet de la phase concernée, sa valeur ajoutée, le coût associé, la durée de réalisation, le contenu et la forme du résultat attendu ainsi que la nature de la validation attendue de la collectivité.

Il pourra également être demandé de préciser tout au long de la note à quel consultant figurant dans l'équipe au niveau du dossier de candidature chaque module est confié, quelle est la durée de son intervention et la nature de celle-ci (travail d'analyse au Cabinet, présentiel au sein de la collectivité, benchmarking...).

Ainsi, sans contraindre les prestataires dans leur méthode d'investigation du sujet, tous moyens permettant une bonne compréhension du contenu, de leur valeur ajoutée et un comparatif entre les offres, doivent être privilégiés : il ne faut pas craindre de communiquer des modèles imposés de tableaux, des récapitulatifs normés et des précisions quant à la répartition des missions entre l'équipe.

6. P. Moreau, *La question de la régularité de la méthode proportionnelle d'évaluation du critère prix* : *Contrats-Marchés publ.* 2014, étude 11.

D. - L'intérêt bien compris de la négociation : préparation et organisation

À chaque fois que ce sera réglementairement possible (à compter du 1^{er} avril 2016, la procédure concurrentielle avec négociation sera possible au-dessus du seuil européen de 209 000 euros HT), les prestations d'aide à la décision devront être négociées car un dialogue est indispensable pour améliorer la qualité de la prestation, ce qui doit être l'objectif principal de la négociation avant d'être celui de la recherche d'un rabais financier.

Les collectivités ont désormais déployé le plus souvent un vrai savoir-faire et possèdent le plus souvent des outils et méthodes éprouvés (guide déontologique, organisation de la fonction et traçabilité de la démarche).

Il ne faut pas nier cependant la difficulté d'une négociation fructueuse face à des cabinets qui peuvent avoir des professionnels dédiés et qui ont de toute façon également bâti leur offre en anticipant cette phase.

La négociation se prépare donc dès la rédaction du dossier de consultation et suppose que la collectivité ait anticipé des marges de manœuvre pour rendre cette négociation fructueuse.

De façon générale, il sera plus facile de négocier sur la première phase de la prestation (collecte/diagnostic) et sur la dernière (formations des agents, mise en œuvre, valorisation et communication de la solution retenue), dans l'objectif de les alléger par une internalisation des fonctions d'une moindre valeur ajoutée.

Ainsi, il est possible de négocier l'internalisation de phases de collecte de documents ou de traitement de certaines données de façon à alléger cette partie de la prestation soit pour parvenir à un coût minoré, soit pour, en contrepartie, demander une prestation complémentaire d'une valeur ajoutée supérieure et portant par exemple sur le bilan coût/avantages des diverses solutions proposées au choix final de la collectivité.

De même, si la prestation inclut des formations aux agents pour le suivi de la solution retenue, il peut être négocié une formation s'adressant à quelques agents relais qui seront ensuite chargés de dispenser leurs connaissances aux agents d'exécution.

Quant à la tenue elle-même de la réunion de négociation, les représentants de la collectivité doivent avoir été choisis en fonction de leur positionnement par rapport à la prestation objet du futur marché ; ils devront représenter chaque acteur de l'opération. Pour une prestation significative d'aide à la décision, la présence de l' élu chargé du secteur concerné, voire de l'exécutif lui-même semble indispensable, de même que celle du directeur général et des membres de l'encadrement représentant les fonctions financières, juridiques, RH, à moins qu'un chef de projet les représentant ait été nommé pour l'opération concernée.

Cette réunion doit être préparée en interne, en présence du chef de projet de l'opération et de l'acheteur, si la collectivité s'est dotée de ces compétences.

Quand il ne sera pas réglementairement possible de négocier, c'est-à-dire en cas d'appel d'offres et donc pour des prestations

intellectuelles d'un montant supérieur à 209 000 euros HT, il sera indispensable de rencontrer les candidats lors d'une entrevue qui ne pourra certes pas autoriser de négociation, mais qui permettra aux candidats de venir présenter leur offre ainsi que l'équipe dédiée à la mission : il est absolument indispensable de se laisser le temps de mettre en œuvre cette phase de présentation dans la procédure.

3. Le suivi de l'exécution du marché : du pilotage à son évaluation

A. - Le pilotage de la mission

1^o Les points clés du pilotage

Nous l'avons précédemment évoqué, il est essentiel de disposer d'un relais interne de la mission au sein de la collectivité, afin d'assurer la communication et la coordination avec les services concernés et plus généralement de faciliter la mission, de veiller à ce que celle-ci se déroule bien dans les conditions prévues au cahier des charges et signaler rapidement tout risque (de contenu, de délais, de blocage, d'incompréhension ou de résistance...).

Autre point, la préparation et l'organisation d'une réunion de lancement avec le candidat retenu sont un facteur clé de succès de la démarche. Cette réunion va permettre de s'approprier tous les enjeux, d'ajuster la démarche mise en œuvre au contexte le plus récent, valider le périmètre définitif d'intervention, de repérer les acteurs clés, de finaliser les plannings par des jalons précis, de partager les points de vigilance et d'évoquer la communication autour de la mission.

Le pilote de la mission de la collectivité devra vérifier l'adéquation entre la réponse du titulaire du marché et la réalité constatée en termes de présence sur place, de rendez-vous, d'entretiens, d'éléments divers de volumétrie et des livrables produits.

Il s'avérera peut-être nécessaire d'adapter à la marge la mission tant qu'elle reste fidèle à ses objectifs, au cahier des charges et à son équilibre économique. On peut être amené par exemple à remplacer telle tâche d'investigation prévue mais qui s'avère inutile par trois entretiens supplémentaires qui se révèlent plus fructueux. Il faut que ces changements se fassent à l'initiative de la collectivité et soient validés (par le comité de pilotage par exemple).

La mission devra tenir compte également des contraintes des différents acteurs de la collectivité. Il faudra veiller à ne pas perturber outre mesure le fonctionnement habituel de la structure. Les rendez-vous sont pris idéalement aux horaires qui conviennent le mieux à la personne interviewée et sur le lieu de travail. Le type de mission (audit, expertise, conseil...) va déterminer les modes d'actions, mais l'appropriation des résultats passe par une approche participative à laquelle il faut veiller en permanence.

L'approche doit également laisser une place à la contradiction de la part des agents de la collectivité. Cette écoute, avec signalement de ces remarques dans le rapport final mais pas forcément

intégration dans les conclusions, est indispensable là aussi pour faciliter les éventuels changements prescrits. Prévoir un aller-retour avec les parties prenantes et un rapport provisoire est indispensable avant le comité de pilotage de fin de mission. Ne pas le faire est ouvrir un risque clair de contestation au moment du comité de pilotage sur des points parfois annexes mais qui permettent de rejeter l'ensemble de la mission.

Par ailleurs, il ne faut pas hésiter à faire reprendre tout ou partie des livrables, s'ils ne correspondent pas aux attentes qui avaient été exprimées dans le cahier des charges et en comité de pilotage. Les collectivités ont parfois plus de retenue et sont moins exigeantes qu'elles ne le seraient sur un marché de fourniture ou de travaux. La dimension « expert » et/ ou grand cabinet conseil constitue quelque fois un blocage à la critique qui doit pourtant s'exprimer.

2° L'indispensable communication sur les missions d'aide à la décision

Rappelons en préalable que la communication de tout ou partie des résultats de la mission est une prérogative du commanditaire. Il peut décider de suivre ou non ces préconisations. Une partie de la communication autour de la mission peut être par ailleurs utilement confiée au titulaire du marché.

Cette communication est néanmoins le plus souvent indispensable aux diverses étapes de la mission, en amont, afin de la préparer dans les meilleures conditions, en cours, pour expliquer la démarche et au terme, dans le but de favoriser la mise en œuvre des préconisations.

Les points clés de cette communication sont :

- instaurer une communication globale (et différenciée) envers l'ensemble des services et des élus de la collectivité, et non centrée sur quelques-uns.
- veiller à ce que la mission soit perçue comme une démarche positive, destinée à aider et à progresser et non comme une sanction.
- répondre aux interrogations, apaiser les inquiétudes et s'attacher à démythifier la mission.
- mettre en évidence la plus-value apportée par la mission.
- amener les services dès le départ à tolérer une éventuelle remise en cause dans leurs objectifs ou leurs modes de fonctionnement.
- prévoir, dès le départ ou assez tôt, les modalités de diffusion des résultats. Il faut que les informations fournies par la mission soient crédibles, compréhensibles et connues par l'ensemble des partenaires.

La qualité de la communication se jugera, elle aussi, tout au long de la mission, avec un impact certain dans le bon déroulement, mais aussi dans la qualité des résultats et l'appropriation de ces résultats.

B. - La clôture de la mission et du marché

1° Le rapport final et l'aide à la décision

Une mission d'ingénierie d'aide à la décision doit par définition apporter un livrable qui permette cette prise de décision avec une réelle plus-value. Le rapport final doit être clair, lisible, pertinent, concis, objectif, constructif, mettre l'accent sur les points forts, éviter de remettre en cause les personnes.

Il faut veiller à ce que les recommandations :

- soient concrètes, lisibles et compréhensibles ;
- s'adressent à ceux qui ont le pouvoir de les mettre en œuvre ;
- soient réalisables techniquement, juridiquement, financièrement ;
- respectent la pluralité des opinions ;
- soient acceptables politiquement ;
- soient motivantes.

Il est tout à fait souhaitable de demander au cabinet de reprendre une partie de ses conclusions si on s'aperçoit qu'elles ne correspondent pas aux objectifs attendus ou aux principes ci-dessus.

Les élus ou la direction générale attendent de ce type de missions un produit fini comprenant des recommandations réalistes accompagnées d'un plan d'action qui en précisera les modalités de mise en œuvre. Ils attendent aussi une rapidité de réaction, une capacité à rencontrer les parties prenantes, la fiabilité des constats et leur impartialité, la discrétion, la rapidité d'émission des conclusions.

Les acteurs opérationnels attendent une lisibilité de leurs actions, des recommandations adaptées, qui apportent une réelle valeur ajoutée et prennent en compte leurs contraintes des responsables et les progrès en cours, un échange sur les constats avant leur diffusion.

2° La mesure de la qualité de la mission

Une bonne mission d'aide à la décision ne s'arrête pas avec la remise du rapport final. Elle s'évaluera à la facilité de mise en œuvre de ses préconisations et à l'impact de cette mise en œuvre.

Contrairement à une habitude très française dans laquelle la tâche noble est la prise de décision, il ne faut pas s'arrêter à la décision stratégique mais exiger et travailler un plan d'action. C'est ce plan d'action qui permettra de valider la qualité des préconisations.

Trop souvent, la prise de décision marque la fin de la mission et on consacre peu d'énergie et de ressources à la mise en œuvre. Or, c'est très souvent par cette mise en œuvre qu'on s'apercevra de la pertinence de la décision prise. Par ailleurs, une très bonne décision mais non accompagnée d'un plan d'action risque de provoquer un faux départ et de ne pas inscrire la décision dans la réalité.

Une des solutions simples est de préciser, dès le cahier des charges, ce souhait de disposer d'un plan d'action précis avec les tâches, les responsables, les délais, les ressources. Souvent ce plan d'action va d'ailleurs pousser à se réinterroger sur la décision en constatant telle ou telle contrainte par exemple.

Autre solution, inclure dans le cahier des charges, une journée d'évaluation de la mission, quelques mois après ou un accompagnement à la mise en œuvre sur quelques jours qui pourra aider à garantir que les avancées concrètes souhaitées seront effectuées. Les délais sont une difficulté récurrente du changement dans les organisations et sont particulièrement sensibles dans le secteur public où le temps de la gestion est en général assez « élastique », hormis bien sûr lors des injonctions législatives ou réglementaires fixant des échéances.

Il est certainement utile aussi de procéder à un retour d'expérience interne à la collectivité à la fois sur le déroulement de la mission et sur ses conclusions, repérer les points particulièrement positifs et ceux qui sont à améliorer.

Conclusion

À l'issue de ces développements, il s'avère qu'une réflexion doit se faire jour au sein des collectivités sur la nécessité de capitaliser les expériences obtenues dans le cadre des marchés d'aide

à la décision et, par exemple, de spécialiser un agent sur l'achat et le suivi des missions de cette nature. En effet, il s'agit d'un mode d'achat particulier dans lequel l'aspect qualitatif est déterminant ; il faut arriver à passer une commande claire, disposer des bons experts au bon moment, avoir en interne un interlocuteur responsable et pertinent en face de ces experts, piloter avec rigueur la mission et veiller à la qualité des livrables.

La technique du « sourcing » qui sera officiellement consacrée et sécurisée dans le futur Code de la commande publique pourra trouver une application intéressante en matière de marchés d'aide à la décision⁷.

En bref, construire une vraie fonction support à l'achat et à l'assistance au pilotage des missions d'expertises. Les bouleversements que connaissent actuellement les collectivités tant sur leur mode de fonctionnement, que sur leur périmètre d'interventions que sur leurs valeurs et cultures, rendent en effet intéressant et probable le recours à une assistance externe pour faire face à ces nouveaux enjeux.

Bref, l'internalisation ne s'improvise pas et « la fonction de penser ne se délègue pas ».

7. F. Linditch, *Du sourcing et de l'obligation de rétablissement de l'égalité lorsque certains opérateurs disposent d'informations privilégiées* : JCP A 2016, 2001.



CHAIRE OPTIMA Participez aux « Entretiens 2016 de l'innovation territoriale » **TERRITORIA**
Observatoire National de l'Innovation Publique

19 mai - Palais Beaumont - Pau

Collectivités locales, comment faire mieux avec moins ? Innovons !

Rencontre entre collectivités, chercheurs et partenaires

Organisés avec le soutien de :





