

CONTRIBUTION de la FEDERATION REGIONALE des TRAVAUX PUBLICS Grand Est

à la rédaction du GUIDE DES BONNES PRATIQUES
DE LA COMMANDE PUBLIQUE



Contribution apportée en réponse à la sollicitation de la Région Grand Est pour la conception du guide des bonnes pratiques de la commande publique. La contribution porte sur les attentes et propositions de bonnes pratiques de chaque organisation et fédération professionnelle ayant participé aux travaux, réparties en 7 points :

1. *Le sourcing et les relations acheteurs publics / fournisseurs*
2. *Les procédures*
3. *L'intégration des préoccupations de développement durable (social et environnemental)*
4. *L'intégration de solutions innovantes*
5. *Les critères et la méthodologie d'évaluation des offres*
6. *Le volet financier (avances, délais de paiement, pénalités, etc.)*
7. *Les mesures pour faire face à la crise du covid-19*

1. Le sourcing et les relations acheteurs publics / fournisseurs (calendriers prévisionnels d'achat, publicité, allotissement, etc.)

La connaissance, par les acheteurs publics, des entreprises locales est une pratique à encourager fortement. Les échanges qui pourront en découler constitueront une base solide de considérations des problématiques de chaque partie.

Ainsi, les donneurs d'ordre pourront prendre connaissance de l'offre locale, souvent méconnue, et des problématiques qui sont propres aux entreprises. Ce dialogue permettra certainement de mettre en place des mesures aboutissant à des accords gagnant-gagnant tant pour les donneurs d'ordres que pour les entreprises. Ainsi une programmation pluri-annuelle peut permettre de faciliter le planning des entreprises et celles-ci seront encouragées à davantage répondre aux appels d'offres.

Modalités de mise en œuvre :

- Des chartes peuvent être instituées entre Organisations Professionnelles, relais des entreprises, et donneurs d'ordre pour établir les termes des bonnes relations entre les deux.
- Des rencontres régulières peuvent être mises en place pour instaurer le dialogue entre les parties.

2. Les procédures (choix des procédures, simplification de la candidature, signature électronique, etc.)

2.1. Mesures facilitatrices

Plusieurs mesures sont susceptibles de développer l'effet bénéfique de la commande publique :

- **Contrats-cadre**
Les contrats-cadres permettant de projeter les travaux sur une période plus large que des appels d'offres au coup par coup peuvent apporter une solution efficace pour concevoir les projets sur une base pluri-annuelle, et permettre ainsi d'optimiser les coûts par l'engagement d'un volume de travaux garanti sur une période donnée de 3 ans par exemple.
- **Simplification des procédures**
Grâce notamment aux outils numériques (accès aux appels d'offres, signature électronique, ...), les procédures d'appels d'offres se sont simplifiées et ont été rendues plus fluides. Les évolutions techniques doivent également permettre un suivi plus aisé de tout le flux des appels d'offres, de leur conception à leur niveau de réponse en passant par leur consultation.

Encore faut-il que ces outils soient connus et ... utilisés, et que les infrastructures existantes (ADSL, fibre, 5G...) soient dimensionnées pour ces flux

2.2. Information aux donneurs d'ordres

Il convient d'abord que les outils mis en place soient connus et utilisés convenablement par les donneurs d'ordre.

Acteurs impliqués : gros donneurs d'ordre à titre d'exemplarité, agences techniques, services de l'Etat.

Actions possibles :

- Communiquer sur l'existence des outils
- Démontrer les outils existants (séances d'information / formation)
- Contrôler l'accès aux outils et leur utilisation

2.3. Accompagnement des donneurs d'ordres

Les plus petits donneurs d'ordre ne sont pas autant en capacité de programmer, formuler et exécuter les appels d'offres que les gros donneurs d'ordre qui sont mieux « équipés » en termes de ressources et de moyens. Il s'agit d'un point crucial pour permettre la relance des appels d'offres. Acteurs impliqués : gros donneurs d'ordre à titre d'exemplarité, agences techniques, services de l'Etat, bureaux d'études (Syntec, etc.), Actions possibles :

- Etat des lieux de la commande publique des plus petits donneurs d'ordre
- **Etat des lieux du patrimoine d'infrastructure et de son état**
- Aide à la programmation pluri-annuelle
- Aide à l'ingénierie de financement
- Aide à l'ingénierie technique

2.4. Information aux entreprises

Il convient ensuite de faire connaître aux entreprises les outils de la commande publique. L'expérience montre, par exemple, une forte méconnaissance de délais de paiement relativement courts pour la commande publique alors que l'idée persiste auprès des entreprises que ces délais sont particulièrement longs et que les procédures sont particulièrement complexes.

Acteurs impliqués : chambres consulaires, services de l'Etat. Actions possibles :

- Communiquer sur l'existence des outils
- Démontrer les outils existants (séances d'information / formation)
- Contrôler l'accès aux outils et leur utilisation

2.5. Accompagnement des entreprises

Pour encourager l'utilisation des outils de la commande publique, un accompagnement individuel est souhaitable, pourquoi pas sur le modèle développé en Alsace par « Réseau Commande Publique Alsace » associant notamment chambres consulaires, Agence d'Attractivité de l'Alsace, Bpifrance, Conseil régional de l'Ordre des Experts-Comptables et barreaux d'Alsace.

Ce modèle peut être complété des actions préfectorales, relais de l'ANCT, jeune agence récemment créée

3. L'intégration des préoccupations de développement durable (social et environnemental)

La commande publique peut avoir un effet bénéfique sur la promotion des bonnes pratiques en matière de développement durable.

3.1. Valoriser les déchets

Les appels d'offres peuvent notamment servir à encourager la valorisation des déchets de chantier et de démolition des bâtiments et à promouvoir les projets les plus vertueux en insérant des clauses environnementales.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre des différentes politiques publiques pour lesquelles le Développement Durable est un axe majeur de développement.

3.2. Réduction de l'impact environnemental

Le recours à des critères de réduction des transports et/ou d'utilisation de produits recyclés ou décarbonés peut permettre de réduire l'empreinte carbone des chantiers et s'inscrire dans une politique de transition écologique.

4. L'intégration de solutions innovantes

Au travers de conventions établies entre les Organisations Professionnelles, les donneurs d'ordres et les différentes parties prenantes, publiques ou privées, il est possible d'encourager le développement de solutions innovantes.

L'innovation constitue une approche nécessaire et indispensable à toute société ou entreprise.

Elle fait sa force et lui permet de progresser, de gagner en compétitivité, de trouver de nouveaux débouchés, de préserver voire gagner des parts de marchés.

Si cette approche est essentielle au secteur privé, les maîtres d'ouvrages publics s'inscrivent dans cette démarche qui leur permet d'optimiser leurs moyens dans un contexte financier particulièrement contraint.

Afin de concevoir, construire, aménager et entretenir des infrastructures et bâtiments performants sur le plan économique, responsables sur le plan social et respectueuse de l'environnement, on pourra chercher à :

- Favoriser la compétitivité et adapter les doctrines au contexte lorrain par l'adaptation des prescriptions techniques,

- Rechercher les dispositifs de soutien à l'innovation et à l'expérimentation en cohérence avec la volonté de faire de la Lorraine la vallée européenne des matériaux,
- Travailler plus étroitement sur l'expression des besoins prioritaires du secteur et créer un vivier technique en s'appuyant sur le Réseau Scientifique et Technique/CEREMA et ses déclinaisons territoriales,
- Participer à la mise en réseau des acteurs,
- Développer la communication autour des dispositifs d'innovation,
- Organiser des actions de formation et de diffusion des connaissances encourageant l'innovation à destination de tous les maîtres d'ouvrage.

5. Les critères et la méthodologie d'évaluation des offres

Afin de faciliter les conditions de mise en œuvre des consultations, certaines pratiques peuvent être instaurées qui ont déjà fait leurs preuves auprès de grands donneurs d'ordres ou à l'étranger :

5.1. Offres anormalement basses

Détection des offres anormalement basses : une offre peut être considérée comme potentiellement basse et faire l'objet d'une demande de précisions et de justifications lorsqu'elle sera inférieure de 0,9 fois le montant de la moyenne M2 (offre $< 0,9M2$), suivant les dispositions de l'article 53 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

5.2. Calendrier de dépôt des offres

Les donneurs d'ordre pourront veiller à privilégier autant que possible les périodes propices au lancement de ses principales procédures de consultation et d'accorder un délai de réponse suffisant pour permettre des réponses de qualité.

6. Le volet financier (avances, délais de paiement, pénalités, etc)

Là aussi plusieurs mesures pourront être favorable au développement de la commande publique...

6.1. Alléger le dispositif de retenue de garantie

Les donneurs d'ordre peuvent ne pas prévoir systématiquement de retenue de garantie ou de caution bancaire.

6.2. Améliorer le dispositif des avances

Concernant le dispositif des avances, il peut représenter une réelle facilité de trésorerie pour les entreprises bénéficiaires, même si toutes ne le demanderont pas car elles doivent cautionner

l'avance. Les modalités des appels d'offres peuvent tout à fait prévoir d'appliquer une avance à tous les marchés (fournitures, travaux et services) et de porter cette avance à un pourcentage significatif.

Sous réserve de l'accord du maître d'œuvre, les donneurs d'ordre peuvent également accorder la possibilité de régler à l'entreprise les approvisionnements constatés de matériaux sur chantier, et ce avant la réalisation effective des travaux associés.

A titre d'exemple

Pour favoriser la relance d'activité dans le cadre de la crise Covid, le département de la Haute-Vienne a porté son avance à 30% (au lieu de 5% pratiqué habituellement), celui de Meurthe-et-Moselle a porté cette avance à 40%.

6.3. Encourager les Groupements d'achats

De gros donneurs d'ordre peuvent prendre l'initiative de fédérer des petites communes à travers la mise en œuvre de groupements d'achats pour leur faire bénéficier de conditions (de prix notamment) plus avantageuses. Les donneurs d'ordres plus importants prennent ici toute leur valeur d'exemplarité et les plus petits bénéficient de leur expertise en matière de commande publique.

7. Les mesures pour faire face à la crise du Covid 19

Dans le cadre de la crise Covid-19 et afin d'assurer la sécurité des salariés sur les chantiers et permettre, malgré tout, une reprise de l'activité, un guide de préconisations sanitaires émis par l'OPPBTP, sert de référence pour adapter les conditions de travail.

Suivre les recommandations de ce guide nécessite de nouveaux équipements, une nouvelle organisation du travail et un grand nombre d'adaptations.

Ces changements entraînent des coûts supplémentaires qui sont de trois types :

- Les coûts directs résultant de l'arrêt / ajournement du chantier,
- Les coûts directs résultant de la mise en œuvre du Guide de préconisations OPPBTP, proportionnels au volume horaire du chantier,
- Les autres coûts supplémentaires, indirects, ayant un impact sur le rendement (conséquences sur la réalisation des ouvrages : changement de mode opératoire, réduction de la coactivité, surcout matériel et perte de cadence, perte d'exploitation ou sous-couverture de frais généraux, etc.).

Il est difficile d'établir le montant global de ces coûts mais une analyse comparative à une situation de production normale permet cependant de le faire. Il ressort de cette analyse que les coûts

directs sont assez facilement estimables pour chaque salarié mais la part de main d'œuvre étant différente sur chaque type de chantier, ces surcoûts directs ramenés au CA du chantier seront très variables en pourcentage.

Outil pratique

Afin de calculer précisément les **surcoûts directs** liés aux mesures sanitaires mises en place, un calculateur a été conçu par le Syndicat des Canalisateurs qui s'est révélé très efficace pour obtenir une estimation fiable de ces surcoûts directs. Les estimations obtenues peuvent servir de base aux échanges entre les parties prenantes pour aborder la question de la répartition des coûts. Cet outil est proposé en annexe de cette contribution.

8. Les mesures favorisant l'insertion durable

L'un des éléments clés pour favoriser l'insertion à travers les marchés publics est le recours aux clauses d'insertion. Cet outil peut se révéler efficace pour s'attaquer à la problématique de l'insertion mais doit être utilisé avec justesse pour ne pas créer de freins à l'activité pour les entreprises, au risque de devenir une contrainte dénuée de sens dont les entreprises souhaiteraient juste s'affranchir.

En effet, ces clauses ne doivent pas non plus conduire à concurrencer ou faire démeriter les jeunes diplômés entrant « normalement » sur le marché du travail, par la mise en place d'une discrimination positive handicapante.

8.1. Moduler le nombre d'heures de clauses d'insertion

Le volume d'heures d'insertion dues par les titulaires des marchés tient compte de différents taux de main d'œuvre par corps de métier, par référence aux taux figurant aux index BT et TP publiés par le Ministère du Développement Durable.

Il est toujours souhaitable de confronter la considération de ce volume aux réalités de l'entreprise qui peut, dans certains cas, ne pas correspondre à un taux de main d'œuvre adéquat.

De plus, afin de ne pas freiner artificiellement l'embauche des personnes bénéficiant de ces clauses, il est impératif de créditer un volume équivalent d'heures d'insertion à l'occasion de chaque embauche. Il est en effet important de prévoir la possibilité d'utiliser les heures d'insertion avec des contrats d'embauche dans une limite de temps raisonnable de 24 mois par exemple pour un CDI.

A titre d'exemple

Certains travaux routiers, parce qu'ils sont très mécanisés, même s'ils représentent un montant d'investissement important ne vont nécessiter qu'une très faible part de main d'œuvre. Associer un volume important d'heures d'insertion n'aurait pas beaucoup de sens dans ce cas. A l'inverse, pour des chantiers nécessitant une main d'œuvre très qualifiée, même si le volume d'heures d'insertion se justifie par la part main d'œuvre, la réalité de la technicité élevée de l'exécution rend les clauses d'insertion difficiles à intégrer.

8.2. Développer les contrats en alternance (contrat d'apprentissage et de professionnalisation) par la bonification des heures

Bien que déjà précisé comme outil de réponse à la commande publique dans le Guide sur les aspects sociaux de la commande publique, l'alternance représentait seulement 12,2% des types de contrats mobilisés en 2018 sur les données remontées par Alliance Villes Emploi.

Pourtant, ce dispositif présente plusieurs avantages :

- L'alternance offre aux salariés une formation, une qualification et une expérience professionnelle
- L'alternance permet à l'entreprise de construire un parcours d'insertion orienté vers des compétences adaptées à ses métiers, lui garantissant ainsi de pérenniser le développement de ses activités.

Cette démarche s'inscrit également dans le cadre de la promotion de l'alternance par les politiques publiques de l'emploi. Corréler les actions de promotion de l'alternance à l'outil des clauses sociales permettrait d'accentuer encore le recours à ce dispositif. L'alternance est un outil qui a fait ses preuves afin de garantir une insertion durable des personnes. Il répond aux besoins d'insertion d'un grand nombre de publics, notamment les plus éloignés de l'emploi.

Le Guide prévoit déjà que « pour favoriser l'insertion par la professionnalisation, le donneur d'ordre peut choisir d'accentuer la formation en bonifiant les heures des formations diplômantes réalisées, grâce à un coefficient multiplicateur : une heure de formation réalisée équivaldra, par exemple, à 1,25 heure d'insertion.

8.3. Adopter des clauses d'insertion multi-marchés

Afin de favoriser un recours « sain » à ces clauses d'insertion, il serait souhaitable qu'elles puissent être utilisées sur plusieurs marchés. Ainsi une entreprise qui contracte avec un candidat pourrait utiliser et développer ses compétences sur plusieurs marchés, idéalement avec plusieurs donneurs d'ordre. Cela permettrait une continuité d'activité, une continuité de formation et une plus efficace montée en compétences.

Idées de mesures exemplaires

Un « *passeport d'insertion* » pourrait être créé pour cumuler les heures d'insertion, valable pour tous les donneurs d'ordre publics de la Région Grand Est, permettant au candidat détenant ce passeport de valoriser ses heures d'insertion et offrant à l'entreprise une souplesse dans la gestion de ses heures d'insertion. Ce passeport constituerait une solution adaptée au suivi individuel et rattachée à un candidat.

Un « *Compte Epargne Insertion* » peut être envisagé, toujours dans l'idée d'agréger des heures d'insertion sur plusieurs marchés. Ce compte épargne insertion serait quant à lui adapté au suivi collectif au niveau de l'entreprise et permettrait de collecter les données relatives aux heures d'insertion réalisées par l'entreprise.

8.4. Diversifier les types de publics accédant aux clauses d'insertion

L'objectif des clauses d'insertion étant un retour durable à l'emploi, il est nécessaire de rechercher les mesures les plus qualifiantes possibles pour les candidats. Ouvrir ces clauses d'insertion aux apprentis de tous horizons offrirait une réelle ouverture au dispositif des clauses et le valoriserait, tant du côté des candidats que du côté des entreprises.

8.5. Considérer les imprévus ... comme la crise Covid

Dans des situations tout à fait particulières, comme celle rencontrée à l'occasion de la crise Covid, les clauses d'insertion peuvent être plus difficiles à appliquer. Ceci est du notamment à une gestion plus compliquée des ressources humaines dans des situations de ce type.

Il est nécessaire de prévoir que les clauses d'insertion puissent être aménagées, allégées ou suspendues sur présentation de justificatifs permettant d'apprécier la situation.

De manière plus générale, les clauses dérogatoires doivent être prévues en cas de difficulté conjoncturelle de l'entreprise.