



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction des
Affaires juridiques



LES GUIDES DE L'OECPC

L'achat public de solutions innovantes

Guide pratique

2024



CONCEPTION ET RÉDACTION

Direction des Affaires juridiques - Observatoire économique de la commande publique

GRAPHISME

Direction des Affaires juridiques – Département Ressources

DATE DE PUBLICATION

2019 - Mise à jour 2024

DROITS À L'IMAGE

©Canva

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 5 |
| PARTIE 1 : PROMOUVOIR ET IDENTIFIER LES ACHATS DE SOLUTIONS INNOVANTES | 7 |
| Fiche 1 : L'innovation, un levier de mise en œuvre des politiques publiques | 8 |
| 1. La reconnaissance croissante de l'achat de solutions innovantes dans les politiques publiques | 8 |
| 2. Intégrer les achats d'innovation dans les plans et schémas stratégiques..... | 9 |
| Fiche 2 : Définir, identifier l'achat de solutions innovantes grâce à un faisceau d'indices | 12 |
| 1. Le rôle de l'acheteur en amont dans la définition de l'achat de solutions innovantes ... | 12 |
| 2. La définition de l'innovation reconnue au niveau international..... | 13 |
| 3. Identifier une solution innovante dans la commande publique..... | 14 |
| PARTIE 2 : ÉTAPES CLÉS AVANT DE CONTRACTUALISER..... | 19 |
| Fiche 3 : Réaliser une programmation achat et travailler en équipe projet | 20 |
| 1. Diffuser la programmation achat | 20 |
| 2. Travailler en équipe projet | 21 |
| Fiche 4 : Définir les besoins de façon plus fonctionnelle grâce à la veille et au sourcing | 23 |
| 1. Utiliser la veille, outil de connaissance du marché économique et des solutions nouvelles, en amont de tout achat | 23 |
| 2. Définir ses besoins de façon fonctionnelle..... | 24 |
| 3. Développer une démarche sourcing | 29 |
| Fiche 5 : Utiliser le hackathon dans un cadre sécurisé, en fonction de sa finalité | 36 |
| 1. Définition du hackathon | 36 |
| 2. Utilisation du hackathon | 36 |
| Fiche 6 : Allotir les prestations..... | 39 |
| Fiche 7 : Fixer des délais adaptés de réception des candidatures et des offres | 41 |
| Fiche 8 : Choisir des critères de sélection des offres pertinents | 43 |
| 1. Choisir l'offre économiquement la plus avantageuse pour un achat performant..... | 43 |
| 2. Favoriser l'émergence de solutions innovantes grâce aux critères | 44 |
| Fiche 9 : Promouvoir les variantes..... | 46 |
| 1. Une offre alternative, propice aux solutions innovantes..... | 46 |
| 2. Une souplesse procédurale à exploiter | 47 |
| 3. Une comparaison unique des offres..... | 48 |
| Fiche 10 : Définir la stratégie de propriété intellectuelle | 51 |

| | |
|---|-----------|
| 1. La propriété intellectuelle (PI), un sujet stratégique dans l'achat de solutions innovantes .. | 51 |
| 2. Concevoir le régime de PI d'un achat de solutions innovantes | 52 |
| Fiche 11 : Garantir la confidentialité des offres | 55 |
| 1. Définition du principe de confidentialité | 55 |
| 2. Bonnes pratiques à mettre en œuvre..... | 55 |
| PARTIE 3 : CONTRACTUALISER AU SERVICE DE L'ACHAT PUBLIC DE SOLUTIONS INNOVANTES.. | 57 |
| Fiche 12 : Stimuler l'innovation grâce à des marchés de recherche et développement | 58 |
| 1. Définition de la recherche et développement | 58 |
| 2. Les marchés de R&D soumis au code de la commande publique : financement intégral et acquisition de tous les résultats..... | 59 |
| 3. Les marchés de R&D exclus du code de la commande publique : financement partiel ou acquisition partiel des résultats | 59 |
| Fiche 13 : Utiliser des types de marchés favorisant les solutions innovantes..... | 63 |
| 1. Le partenariat d'innovation | 63 |
| 2. Le marché global de performance..... | 70 |
| Fiche 14 : Les procédures et techniques d'achat favorisant l'innovation | 71 |
| 1. Procédures de passation | 73 |
| 2. Les techniques d'achat..... | 79 |
| Fiche 15 : Conduire l'exécution du contrat..... | 83 |
| 1. Piloter l'exécution du contrat de façon partenariale | 83 |
| 2. Prévoir des conditions d'exécution favorisant l'amélioration des prestations | 83 |
| Fiche 16 : Suivi des achats de solutions innovantes..... | 87 |
| ANNEXES..... | 89 |
| Faisceau d'indices permettant de caractériser un achat public de solution innovante..... | 90 |
| Arbre de décision de la procédure à mettre en œuvre..... | 91 |
| Les principales questions à se poser pour le régime de propriété intellectuelle | 92 |
| Ressources | 94 |
| Glossaire | 95 |
| Check-list entreprises pour valoriser sa solution innovante par rapport au besoin d'un acheteur ... | 96 |
| Exemples d'achats de solutions innovantes..... | 98 |
| Interview d'acheteur..... | 102 |
| Remerciements | 104 |

INTRODUCTION

La prise en compte de l'innovation dans la commande publique constitue un levier précieux d'**amélioration continue des services publics et de performance des achats**.

La commande publique, en tant qu'outil de gestion des services publics, favorise le développement économique et est reconnue plus globalement comme un levier de développement durable dans le cadre de la planification écologique mais également de renforcement de la souveraineté industrielle et technologique de la France et de l'Europe.

En stimulant l'innovation, la commande publique contribue en effet à faire grandir la compétitivité des entreprises, notamment les TPE-PME, en représentant un tremplin en particulier pour des start-up.

Il existe un lien fort entre TPE/PME, start-up et entreprises proposant des solutions innovantes. Les bonnes pratiques à mettre en œuvre sont donc en partie partagées afin de permettre leur accès à la commande publique. C'est pourquoi les guides « Faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique » et « L'achat public de solutions innovantes » contiennent des fiches communes. Il s'agit des fiches :

- définir les besoins de façon plus fonctionnelle grâce à la veille et au sourcing (aussi appelé « sourcing ») (Fiche 4 du présent guide) ;
- fixer des délais adaptés de réception des candidatures et des offres (Fiche 7 du présent guide) ;
- promouvoir les variantes (Fiche 9 du présent guide) ;
- garantir la confidentialité des offres (Fiche 11 du présent guide).

Mais l'innovation permet également de faire rayonner le savoir-faire de l'ensemble des acteurs économiques qui, en retour, offrent une réponse plus efficace aux besoins et aux attentes des citoyens.

Si les acheteurs n'acquièrent pas de l'innovation pour elle-même, leur objectif est la recherche de la performance technique, qui est notamment rendue possible par l'ouverture à de nouveaux procédés. Ces derniers, en étant source de création de valeur ou d'économies, participent de l'achat économiquement le plus avantageux.

Les « acheteurs » regroupent en réalité au sein d'une même entité « acheteuse », une diversité d'acteurs et de profils différents, pour lesquelles la culture de l'innovation peut sensiblement différer (décideurs, prescripteurs, acheteurs-négociateurs, gestionnaires, rédacteurs, juristes, chargés de mission, consultants...). Plus qu'une nouvelle politique publique, il s'agit avant tout de faire partager à **toute la chaîne de l'achat**, du prescripteur à l'utilisateur final, la nécessité de laisser toute sa place aux solutions innovantes pour satisfaire au mieux les besoins. Ainsi, tout au long du guide, par le terme simplifié « acheteur », c'est en réalité la chaîne achat dans son ensemble qui est concernée.

C'est dans cette perspective que la nouvelle édition du guide présente la démarche complète, de façon chronologique, pouvant accompagner l'achat de solutions innovantes, de la phase amont jusqu'au suivi de l'exécution, car la culture de l'innovation doit s'intégrer tout au long de ce processus.

Il est ainsi découpé en trois parties :

- Partie 1 : Promouvoir et identifier les achats de solutions innovantes
- Partie 2 : Etapes clés avant de contractualiser
- Partie 3 : Contractualiser au service de l'achat public de solutions innovantes

Le code de la commande publique comprend de nombreux leviers pour favoriser l'achat de solutions innovantes, avec notamment, depuis décembre 2021, la pérennisation de la possibilité pour les acheteurs de passer un marché public sans publicité ni mise en concurrence jusqu'à 100 000 € HT dès lors qu'il porte sur l'acquisition d'une solution innovante. D'autres instruments ont également été identifiés depuis la version précédente du guide, tels que le marché global de performance ou l'accord-cadre à marchés subséquents.

Dans ce contexte d'évolution de la réglementation et des pratiques, le guide a pour objet d'aider les acheteurs publics à construire en interne et en collaboration entre eux, des **méthodes susceptibles de repérer et d'insuffler cette force d'innovation dans les politiques d'achat**. Car l'innovation ne concerne pas seulement la recherche-développement ou les achats spécialisés : la collectivité a tout intérêt à rechercher et à permettre la prise en compte de procédés nouveaux et créatifs y compris dans ses activités ou ses achats les plus récurrents, et dans tous les secteurs.

Ce travail s'inscrit dans une démarche de concertation : administration, acheteurs nationaux et territoriaux, fédérations professionnelles et entreprises innovantes ont collaboré dans le cadre de groupes de travail dédiés.

Les éléments contenus dans le guide restent cependant indicatifs : les leviers d'action identifiés (et leurs effets) sont variables d'une situation à l'autre, et ne peuvent être considérés comme pertinents ou efficaces pour toute situation. Il revient donc à chaque structure de mettre en œuvre sa propre méthode innovante.

PARTIE 1 :

**PROMOUVOIR ET
IDENTIFIER LES ACHATS
DE SOLUTIONS
INNOVANTES**



FICHE 1

L'INNOVATION, UN LEVIER DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. La reconnaissance croissante de l'achat de solutions innovantes dans les politiques publiques

Au-delà de la satisfaction des exigences de performance et de qualité qui guide l'exécution de leurs missions, le **recours à l'innovation dans les achats publics peut représenter un élément de réponses aux différents enjeux auxquels font face les pouvoirs publics** et à la mise en œuvre des politiques publiques, qu'elles soient environnementales (préservation de la biodiversité, gestion des déchets, des ressources...), sociales (insertion, accessibilité, lutte contre les discriminations...), économiques (soutien aux TPE/PME, plein emploi...) ou transverses (santé publique, sécurité, souveraineté...).

Ces objectifs sont d'ailleurs repris dans les directives [marchés publics](#) et [concessions](#) du 26 février 2014 qui soulignent que « *l'acquisition de produits, travaux et services innovants joue un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services publics tout en permettant de faire face aux grands enjeux de société* » (cons. 47 de la directive marchés publics et cons. 57 de la directive concessions).

De même, le [rapport du Sénat publié en juillet 2022 sur la souveraineté économique](#) préconise de **soutenir les entreprises innovantes et les start-up par la commande publique afin d'encourager l'investissement et l'innovation dans les produits à la maîtrise technologique français ou européenne** (enjeu de souveraineté). La [Stratégie nationale Bas-Carbone \(SNBC\)](#) recommande **de soutenir le développement et l'adoption de technologies de rupture** pour réduire et, si possible, supprimer les émissions résiduelles, en garantissant des débouchés à ces innovations par la commande publique (enjeu de préservation de l'environnement).

L'Etat s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de politiques publiques, pour lesquelles les solutions innovantes représentent un levier important :

- en 2021, le gouvernement a lancé le [plan d'investissement France 2030](#) qui a pour objet d'accompagner les acteurs innovants à mettre en œuvre les objectifs fixés pour construire la France de demain, articulés autour de trois enjeux majeurs : mieux produire, mieux vivre et mieux comprendre le monde ;
- en 2022, 60 politiques prioritaires du gouvernement ont été présentées dans une [circulaire](#), regroupées en « *quatre grandes batailles à mener* » : la bataille de la transition écologique, la bataille pour le plein emploi, la bataille pour la souveraineté et la bataille de l'égalité des chances. Là encore, l'innovation peut représenter un levier dans la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Certains acheteurs ont ainsi pu acquérir des solutions innovantes répondant à leurs politiques publiques prioritaires.



Exemples

En matière de gestion des déchets :

- la métropole de Bordeaux a valorisé les vêtements de travail de ses agents pour en faire de la fibre isolante grâce à l'utilisation d'un procédé innovant.
- la Société des grands projets (anciennement Société du Grand Paris) a pu valoriser les déblais du Grand Paris Express en ciment bas carbone par le procédé de « flash calcination ». Plus d'informations : <https://www.societedugrandparis.fr/beton-bas-carbone-terres-chantier>

En matière d'insertion :

- la métropole de Bordeaux a confié un achat d'innovation à une entreprise adaptée qui réinsère des anciens soldats blessés au combat ou souffrant de stress post-traumatique.

En matière d'amélioration de la qualité de vie au travail :

- le Resah a acquis des « exosquelettes » pour proposer une offre en centrale d'achat, permettant des meilleures conditions de travail pour le personnel hospitalier souffrant d'une pathologie lombaire.

2. Intégrer les achats d'innovation dans les plans et schémas stratégiques

Le développement de l'achat de solutions innovantes peut également s'inscrire dans les plans et schémas pris par les pouvoirs publics, qui permettent la mise en œuvre de leurs différentes politiques publiques en fonction de leurs compétences.

Certains de ces plans sont spécifiquement relatifs à la commande publique, mais d'autres peuvent également soutenir l'objectif de promouvoir l'innovation dans les achats.

L'adoption d'une stratégie d'achat est essentielle pour prévoir, préparer et réussir l'intégration de l'innovation dans les marchés publics, **en fixant en amont des procédures des orientations fortes pour les services.**

2.1. Intégrer l'innovation dans le schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER)

Il s'agit d'un schéma devant être adopté par les acheteurs soumis au code de la commande publique lorsque le montant total annuel de leurs achats est supérieur à 50 millions d'euros HT ([article L. 2111-3 CCP](#))¹.

Si des objectifs doivent être prévus dans le domaine social et environnemental, les acheteurs sont libres de se fixer d'autres objectifs.

Ainsi, certains acheteurs se sont saisis de cet outil pour promouvoir et suivre les achats de solutions innovantes dans leur structure.

¹ Le champ d'application des SPASER a été modifié par le [décret du 22 mai 2022](#) qui a abaissé le seuil de 100 millions d'euros à 50 millions d'euros et par la [loi relative à l'industrie verte](#) qui a étendu l'obligation à tous les acheteurs publics soumis au code de la commande publique.



Exemples

C'est notamment le cas de la **ville de Pessac**, dont l'un des objectifs est d'« encourager l'émergence de propositions issues du secteur économique afin de trouver de nouvelles solutions », notamment suivi par un indicateur du nombre de marchés d'innovation attribués annuellement. [Voir le SPASER de la Ville de Pessac](#)

Le **département des Yvelines** a également décliné un objectif relatif à l'innovation dans son SPASER : celui d'« *utiliser la commande publique comme vecteur d'innovation et de performance* », notamment en développement le recours à la négociation, développant des actions de sourcing... [Voir le SPASER du département des Yvelines](#)

2.2. Les autres schémas

Certains schémas ont des objectifs spécifiques sur le développement économique ou le développement durable. Des retours pratiques ont permis de montrer leur potentiel pour intégrer des actions se concrétisant notamment par l'acquisition de solutions innovantes.

- **Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**

Dans le cadre de leur SRDEII ([article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales](#)), les Régions définissent leurs orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Ce schéma définit aussi les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Il définit également les orientations en matière de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale.



Exemple

Dans son SRDEII, la **région Grand-Est** prévoit de développer une démarche d'achat public innovant dans l'optique de tester des premières innovations en accompagnant les acheteurs dans la définition de leurs besoins et en mobilisant les règles de la commande publique permettant de promouvoir l'innovation. [Voir le SRDEII de la région Grand-Est](#)

- **Plans développement durable**

Si ces plans ne concernent pas directement l'innovation, celle-ci peut servir de levier à leur mise en œuvre.



Exemple

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)

L'établissement public territorial Paris Est Marne & Bois compte parmi le programme d'actions de son PCAET la lutte contre les ilots de chaleur. Pour mettre en œuvre cette action, le territoire a conclu un contrat avec une start-up proposant une solution innovante de kiosque créant un îlot de fraîcheur.

D'autres outils de planification peuvent être mobilisés pour favoriser la commande publique d'innovation : stratégie numérique responsable, schéma de cohérence territorial (SCoT), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)...



FICHE 2

DEFINIR, IDENTIFIER L'ACHAT DE SOLUTIONS INNOVANTES GRACE A UN FAISCEAU D'INDICES

1. Le rôle de l'acheteur en amont dans la définition de l'achat de solutions innovantes

a) Pour sécuriser le projet

Le cadre dans lequel s'inscrit ce guide est celui de **l'acquisition de solutions innovantes pour répondre à un besoin en prestations**.

Ce cadre concerne notamment les services techniques ou prescripteurs qui souhaitent promouvoir l'innovation. Il arrive souvent que des échanges avec des entreprises soient déjà avancés sans avoir conscience qu'il faudrait respecter le cadre des contrats de la commande publique. Pour éviter cette situation qui peut fragiliser le processus achat, le service achats ou le service juridique doit être saisi.

b) Pour identifier quels dispositifs sont les plus appropriés, car les solutions innovantes ne font pas toutes l'objet des contrats de la commande publique

Hors de le champ de la commande publique, les personnes publiques peuvent recourir à des **appels à projets (AAP) ou des appels à manifestation d'intérêt (AMI)**.

S'il n'existe pas de définition juridique précise de ce qu'est un appel à projets ou un appel à manifestation d'intérêt, on peut les définir comme des processus menant, lorsqu'ils sont organisés par une personne publique, au versement d'une subvention, la cession d'un bien à titre onéreux, l'attribution d'un droit d'occupation domaniale ou d'une autorisation d'urbanisme.

Ces dispositifs peuvent permettre l'émergence de projets dans un cadre peu contraignant. Cependant, ce manque d'encadrement peut conduire à une requalification en contrat de commande publique si la convention conclue à l'issue de l'AAP ou de l'AMI en revêt les caractéristiques (réponse à un besoin d'un acheteur et versement d'une somme en contrepartie).

Pour que le résultat de l'AAP ou l'AMI ne soit pas requalifié en marché public, ils ne doivent contenir **que des orientations et des objectifs généraux pour identifier un projet d'intérêt général**.

Ils peuvent cependant servir la démarche sourcing de l'acheteur ([voir Fiche 4 : Définir les besoins de façon fonctionnelle grâce à la veille et au sourcing](#)), mais également être la première

étape d'un marché de recherche et développement exclu du code de la commande publique ([voir Fiche 12 : Stimuler l'innovation grâce à des marchés de recherche et développement](#)).

Pour en savoir plus, consulter la fiche technique de la DAJ : [« Contrats de la commande publique et autres contrats »](#).

2. La définition de l'innovation reconnue au niveau international

Le manuel d'Oslo de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), publié en 2005, constitue la référence internationale en matière de définition de l'innovation et a servi d'inspiration aux travaux européens².

De façon simplifiée, une **innovation** correspond à la mise en œuvre d'une **idée nouvelle, une invention qui a été mise en œuvre** et lancée (ou en cours de lancement) sur le marché³. L'innovation se distingue donc de l'invention ou de la découverte par son **caractère opérationnel** : elle est sur le point ou vient d'être commercialisée.

Afin d'affiner la définition de l'innovation hors R&D, il convient de se référer au chapitre 3 du manuel d'Oslo consacré aux « définitions de base ». L'innovation, au-delà de son caractère opérationnel, est **divisée en catégories** et décrite comme « *la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures* ».

Ces quatre types d'innovation peuvent être résumés comme suit :

| | |
|--------------------------------|--|
| L'innovation de produit | <p>Introduction d'un bien ou d'un service nouveau ou sensiblement amélioré sur le plan de ses caractéristiques ou de l'usage auquel il est destiné : améliorations sensibles des spécifications techniques, des composants et des matières, du logiciel intégré, de la convivialité ou autres caractéristiques fonctionnelles.</p> <p>Les innovations de produit peuvent faire intervenir des connaissances ou des technologies nouvelles, ou s'appuyer sur de nouvelles utilisations ou combinaisons de connaissances ou de technologies existant déjà.</p> <p>Exemples :</p> <ul style="list-style-type: none">• les réseaux sociaux correspondent à un nouveau service en rupture avec les médias traditionnels ;• les vélos en libre-service ont constitué un nouvel usage d'un bien existant. |
| L'innovation de procédé | <p>Méthode de production ou de distribution nouvelle ou sensiblement améliorée. Cette notion implique des changements significatifs dans les techniques, le matériel et/ou le logiciel.</p> <p>Les innovations de procédé peuvent avoir pour but de diminuer les coûts unitaires de production ou de distribution, d'augmenter la qualité, ou de</p> |

² OCDE/Eurostat (2005), Manuel d'Oslo : Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation, 3e édition, La mesure des activités scientifiques et technologiques, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264013124-fr>.

³ Manuel d'Oslo, page 55 « Une caractéristique commune à toutes les catégories d'innovation est qu'elle doit avoir été mise en œuvre. Un produit nouveau ou amélioré est mis en œuvre quand il est lancé sur le marché. Un procédé, une méthode de commercialisation ou une méthode d'organisation est mis en œuvre quand il(elle) est effectivement utilisé(e) dans le cadre des opérations d'une firme ».

| | |
|--|---|
| | <p>produire ou distribuer des produits nouveaux ou sensiblement améliorés.</p> <p>Exemple : l'impression en 3D qui permet de réaliser un objet réel presque aussi simplement qu'en imprimant un fichier papier (2D)</p> |
| L'innovation de commercialisation | <p>Nouvelle méthode de commercialisation impliquant des changements significatifs de la conception ou du conditionnement, du placement, de la promotion ou de la tarification d'un produit.</p> <p>Les innovations de commercialisation visent à mieux satisfaire les besoins des consommateurs, ouvrir de nouveaux marchés ou positionner d'une manière nouvelle un produit de la firme sur le marché afin d'augmenter les ventes.</p> <p>Exemple : la mise en place de services « drive » pour emporter ses commandes a constitué une innovation commerciale.</p> |
| L'innovation d'organisation | <p>Nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de la firme.</p> <p>Les innovations d'organisation peuvent avoir pour but d'améliorer les performances d'une firme en réduisant les coûts administratifs ou de transaction, en améliorant le niveau de satisfaction au travail (et, partant, augmenter la productivité), en accédant à des biens non marchands ou en réduisant les coûts des approvisionnements.</p> <p>Exemple : la mise en place d'une gestion des stocks à flux tendus (zéro stock) a constitué en son temps une innovation organisationnelle.</p> |

Le Manuel d'Oslo a été révisé en 2018⁴, et notamment la définition de l'innovation. Bien que cette dernière définition puisse permettre aux acheteurs de mieux appréhender ce que recouvre une innovation, c'est bien celle de 2005 qui a servi aux travaux européens définissant l'innovation au sens de la commande publique.

3. Identifier une solution innovante dans la commande publique

3.1. L'innovation définie par le code de la commande publique

Les composantes de l'innovation développées dans le Manuel d'Oslo de 2005 sont reprises et appliquées à la sphère des marchés publics par la [directive n°2014/24/UE du 26 février 2014](#) (article 2.22).

Par transposition du texte européen, le code de la commande publique, à [l'article L. 2172-3](#) (relatif au partenariat d'innovation) et à [l'article R. 2124-3](#) (relatif à la procédure avec négociation) dispose que : « **Sont considérés comme innovants les travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise** ».

⁴ Manuel d'Oslo 2018, Lignes directrices pour le recueil, la communication et l'utilisation des données sur l'innovation, 4ème édition : <https://www.oecd.org/fr/publications/manuel-d-oslo-2018-c76f1c7b-fr.htm>

L'OCDE avait, dès 2005, souligné le **caractère schématique des définitions** retenues à des fins d'analyse statistique « *compte tenu de la complexité du processus d'innovation et de la diversité des manières dont les firmes innovent, il a fallu adopter des conventions afin de donner des définitions susceptibles d'être utilisées dans les enquêtes normalisées auprès des firmes* ». Il s'agissait par ailleurs d'étudier le secteur privé, plutôt que le secteur public et ses spécificités.



Important

Les acheteurs peuvent être amenés à s'interroger concrètement sur la portée des termes « nouveau » et « sensiblement amélioré » pour deux raisons :

- en amont, afin de déterminer la procédure de passation adaptée, dans la mesure où certaines procédures de marchés font du « caractère innovant » une condition de recours (procédure avec négociation, dialogue compétitif ou dispositif achats d'innovation de l'article R. 2122-9-1 du CCP) ;
- en aval, afin de suivre son taux d'achats d'innovation (à partir du 1^{er} janvier 2024, les acheteurs devront déclarer, au titre des données essentielles, si le marché comporte ou non des travaux, services ou fournitures innovants, y compris dans le cadre d'un appel d'offres classique, qui peut voir émerger des solutions innovantes non anticipées ([voir Fiche 16 : Suivi des achats de solutions innovantes](#)).

→ Nouveau :

Existe-t-il des bornes temporelles à la nouveauté ? Il n'existe pas de jurisprudence administrative ou européenne qui permettrait de fixer une borne temporelle à la nouveauté. Par ailleurs, cette durée peut sensiblement varier selon le segment d'achat. De plus, au vu du temps nécessaire à la contractualisation publique (parfois jusqu'à une année de procédure), une limitation temporelle serait de nature à priver les administrations d'un certain nombre d'innovations, du fait du laps de temps écoulé entre leur détection et leur achat.

L'innovation est-elle synonyme d'exclusivité ? Il n'existe pas non plus de réponse absolue à cette interrogation. En effet, si la détention de droits de propriété intellectuelle, tel qu'un brevet, peut être le signe d'une solution innovante, toutes les solutions innovantes ne sont pas nécessairement brevetées. A l'inverse, un brevet ayant une durée de 20 ans, une solution brevetée peut être déjà largement diffusée au moment où son acquisition est envisagée par une personne publique. Enfin, certaines solutions peuvent être mises sur le marché par quelques opérateurs concurrents (et non pas un seul), sans pour autant être considérées comme répandues.

→ Sensiblement amélioré :

À quel moment une solution est-elle sensiblement améliorée ? Il peut exister des solutions donnant lieu à une adaptation d'une solution existante sans toutefois être réellement innovantes (exemple : dans le domaine informatique). Ainsi, cela ne correspond pas à tous les cas où une adaptation de la solution au besoin est mise en œuvre (achat dit « hors étagère »). Il est nécessaire que la solution fasse l'objet d'une adaptation substantielle. Exemple : conversion du moteur d'un véhicule diesel en véhicule à hydrogène ou électrique

Pour identifier une solution qui n'est pas nouvelle mais sensiblement améliorée, il est recommandé de se référer à la méthode du faisceau d'indices.

3.2. Faisceau d'indices permettant de caractériser un achat public d'innovation

Ce faisceau d'indices correspond à une **série de questions**, qui permet de s'interroger sur les caractéristiques de la solution innovante envisagée, les objectifs poursuivis par celle-ci, son état d'avancement opérationnel, le statut de l'entreprise qui la produit/fournit.

Il n'existe **pas de taux de réponse minimal (ex : 3 critères remplis, ou bien 5, 10...)** qui permettrait de garantir que l'on soit en présence d'une solution innovante.

Par ailleurs, les informations relatives à l'entreprise (qualifiée d'innovante) participent à ce faisceau, mais ne doivent pas être survalorisées par rapport aux indices se rapportant à la solution innovante qui restent prépondérants.

Les **jeunes entreprises innovantes (JEI)**, définies à [l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts](#), doivent consacrer au moins 15% de leurs charges dans la recherche et le développement. Elles sont ainsi susceptibles de proposer des travaux, fournitures ou services innovants. Le statut de JEI peut donc constituer un des indices à prendre en compte dans le faisceau d'indices.

Pour en savoir plus sur le statut de jeune entreprise innovantes, consulter la [page dédiée](#) sur le site Entreprendre, site d'information administrative et de démarches pour les entreprises.

1

Solution nouvelle ou sensiblement améliorée

Existence de la solution :

- La solution existe-t-elle sur le marché ? Depuis combien de temps ?
- Est-elle répandue au sein du secteur privé ? Du secteur public ? Dans le domaine concerné ?
- Cette solution a-t-elle obtenu des prix, labels, brevets ?
- Correspond-elle à un nouvel usage d'une solution existante ?
- Faut-il partiellement adapter la solution aux besoins publics (hors "étagère") ?
- Faut-il faire développer la solution (R&D) ?

2

Solution plus performante

Objectifs poursuivis :

- Amélioration des processus organisationnels et/ou de la qualité du service
- Meilleur rapport qualité/coûts (efficacité, rentabilité...)
- Meilleurs délais
- Maîtrise des impacts environnementaux et/ou sociaux
- Réponse à un nouveau besoin
- Autre ?

3

Nature/maturité de la solution

Type d'innovation et avancement opérationnel :

- Solution nouvelle ou solution sensiblement améliorée ?
- Innovation de produit, d'usage, d'organisation, innovation sociale ?
- Phase de commercialisation, d'industrialisation ou de conception ?
- Niveau de risque associé à l'innovation ?

4

Entreprise innovante

Rappel : les informations relatives à l'entreprise ne doivent pas être survalorisées

Informations (non exhaustives) :

- L'entreprise est-elle intégrée à l'écosystème de l'innovation (incubateur, pôle de compétitivité, cluster...) ?
- L'entreprise bénéficie-t-elle de financements ou crédits d'impôts liés à l'innovation ?
- Quel est son taux de R&D interne ?
- L'entreprise a-t-elle obtenu des prix, labels, brevets pour d'autres solutions ?
- L'entreprise est-elle de création récente ?

La direction des Achats de l'Etat a développé un outil sous forme de questionnaire, appelé « Innov'score », afin d'accompagner les acheteurs dans l'appréciation du caractère innovation d'une solution. Il s'agit d'un questionnaire, inspiré par le faisceau d'indices, qui donne un score et une tendance entre vert, orange et rouge.

L'Innov'score est accessible [ici](#).

Illustration (avril 2019)⁵ :

La ville de Paris s'est interrogée sur le caractère innovant d'une solution consistant en un outil de recrutement qui permet la préselection de candidats (en l'occurrence des animateurs vacataires) par la réalisation de tests et de jeux développés grâce aux neurosciences, en lieu et place des CV et lettres de motivation. Cette méthode de sélection des candidatures est apparue d'autant plus pertinente que les profils recherchés devaient correspondre à un savoir-être particulier, difficile à tester « sur papier ».

La ville souhaitant recourir à l'expérimentation permise par le décret du 24 décembre 2018 (dispositif pérennisé depuis décembre 2021 à l'[article R. 2122-9-1 du CCP](#)) a qualifié l'achat d'innovant en considérant que :

- la solution permet de répondre à un besoin de façon plus performante (processus de recrutement) ;
- la solution est encore peu répandue dans le secteur privé (voire inexistante dans le secteur public) ;
- la solution doit être adaptée aux besoins de la personne publique et conduirait, si elle était généralisée, à une réingénierie complète du processus organisationnel RH ;
- la solution a remporté plusieurs prix et a été développée par une start-up faisant partie d'un incubateur.

⁵ Si le caractère innovant a été reconnu en 2019, cela n'est pas forcément le cas aujourd'hui. Il est nécessaire de systématiquement s'interroger sur le caractère innovant d'une solution à l'aide du faisceau d'indices.

PARTIE 2

ÉTAPES CLÉS AVANT DE CONTRACTUALISER



FICHE 3

REALISER UNE PROGRAMMATION ACHAT ET TRAVAILLER EN EQUIPE PROJET

1. Diffuser la programmation achat

Les opérateurs économiques peuvent manquer de **visibilité** sur les achats des acheteurs publics et sont demandeurs d'informations **sur leurs besoins futurs**, en particulier dans le domaine de la construction qui nécessite une forte anticipation du plan de charges.

Ainsi, les acheteurs peuvent publier leurs achats prévus sur les mois ou années à venir. Ces listes étant prévisionnelles, elles n'engagent pas l'acheteur qui les publie et sont souvent non exhaustives.

Il est possible de diffuser ces informations, par exemple :

- sur le site internet de l'acheteur ;
- en organisant des rencontres publiques avec les entreprises lors desquelles la programmation des achats leur est présentée.

Cette programmation, certes indicative, a des avantages tant pour les entreprises, que pour les acheteurs :

- **Pour les entreprises :**

Elle contribue à **l'attractivité de la commande publique et à l'information des entreprises**, en particulier pour les opérateurs qui n'y sont pas familiers. **Pour s'assurer de l'égalité d'accès à la commande publique**, des recommandations sont indiquées dans la [Fiche 4 : Analyser et définir les besoins grâce à la veille et au sourçage](#).

- **Pour les acheteurs :**

Elle permet de **mieux piloter le renouvellement ou le lancement de nouvelles procédures d'achat**, en anticipant le temps nécessaire à la réévaluation des besoins, à la prise en compte des évolutions du marché et notamment des innovations, à l'intégration de considérations environnementales, sociales, etc.

Concernant spécifiquement l'innovation, cette phase est précieuse par exemple si la solution n'existe pas encore, car elle **laissera le temps aux entreprises de réfléchir en amont à des solutions futures à proposer**.



Exemples

Dans le cadre du plan Transformation numérique de la commande publique (TNCP), la direction des Achats de l'Etat a lancé, en 2022, le portail Approach. Les acheteurs des services de l'Etat et leurs établissements, des hôpitaux et des collectivités territoriales peuvent déposer leurs projets d'achat à quatre ans. (Voir Fiche 4 : Analyser et définir ses besoins grâce à la veille et au sourçage)

De nombreuses collectivités publient ainsi sur leur site internet leur programmation achat, par exemple :

- Région Bretagne : <https://achat-public.data.bretagne.bzh/pages/programmation/>
- Département de la Côte d'Or : <https://www.cotedor.fr/je-decouvre-le-conseil-departemental/les-marches-publics/programmation-des-achats>
- Ville de Perpignan : <https://www.mairie-perpignan.fr/demarches/entreprises-et-commerces>

2. Travailler en équipe projet

Le **risque inhérent à l'innovation** est celui de la « **non concrétisation** ». Acheter une solution novatrice, c'est accepter dans une certaine mesure que cet achat ne réponde que partiellement aux besoins, malgré l'enthousiasme qu'il a pu susciter initialement.

Ce risque ne peut être évité, mais il peut être anticipé, s'il est partagé par l'équipe projet et l'échelon de direction, qui valide la stratégie d'achat. Le soutien des élus est également nécessaire afin de motiver et rassurer les équipes en charge des projets. Cela peut être fait par exemple à travers le SPASER.



Important

Le trinôme réunissant a minima le service prescripteur, le service achats et le service juridique doit être privilégié lors de la mise en œuvre d'une procédure relative à l'innovation.

Le service achats constitue le pivot de l'écosystème de l'achat public, mais il ne peut à lui seul porter l'effort en faveur de l'innovation. C'est l'ensemble de la chaîne de l'achat qui doit être sensibilisée à cette problématique, aux outils et aux risques, y compris les services financiers.

Une plus grande synergie entre les fonctions achat, juridique et opérationnelle est donc à favoriser à chaque étape du processus.

Pour chaque **projet stratégique** sur le plan, technique, financier, environnemental, politique, etc., la constitution d'une **équipe dédiée** s'avère pertinente afin de bien définir le besoin et la procédure adéquate, piloter la passation du contrat (qui peut s'avérer longue et/ou complexe selon les modalités retenues), assurer un suivi de son exécution, voire un retour d'expérience à l'issue de celui-ci.

La définition du besoin n'appartient pas seulement au prescripteur et la gestion de la procédure seulement au service achats. **Seul un véritable travail partenarial et pluridisciplinaire sera à même de produire le meilleur résultat** en termes de satisfaction des besoins, d'optimisation des moyens mis en œuvre et de maîtrise des risques, qui sont accrus dans le cadre d'un travail en « silos » (ex : glissement des délais de procédure, inadéquation entre les différents documents de la consultation, coûts élevés du fait d'exigences inadaptées...).

L'équipe projet est justement en charge du **management des risques**, qui consiste à identifier, estimer l'importance et contenir les risques lors du processus achat dans le cadre d'un suivi ou *reporting* dont la fréquence dépend de l'importance du projet. Les risques peuvent être de différents niveaux (stratégiques, opérationnels...) et d'une criticité variable (importante, résiduelle...) mais doivent faire l'objet d'une anticipation – même de façon simplifiée – dès le démarrage du projet afin d'assurer son bon déroulement.



FICHE 4

DEFINIR LES BESOINS DE FAÇON PLUS FONCTIONNELLE GRACE A LA VEILLE ET AU SOURÇAGE

Le contenu de cette fiche est identique dans les guides « Faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique » et « L'achat public de solutions innovantes » de l'Observatoire économique de la commande publique.

La préparation du marché en amont du lancement de la procédure est une étape essentielle du processus achats, qui doit notamment être intégrée dans le rétroplanning des procédures.

Un marché trop rapidement préparé et potentiellement mal évalué pourra engendrer une procédure infructueuse ou pourra donner lieu à des difficultés (parfois coûteuses) d'exécution ou à une insatisfaction partielle des besoins.

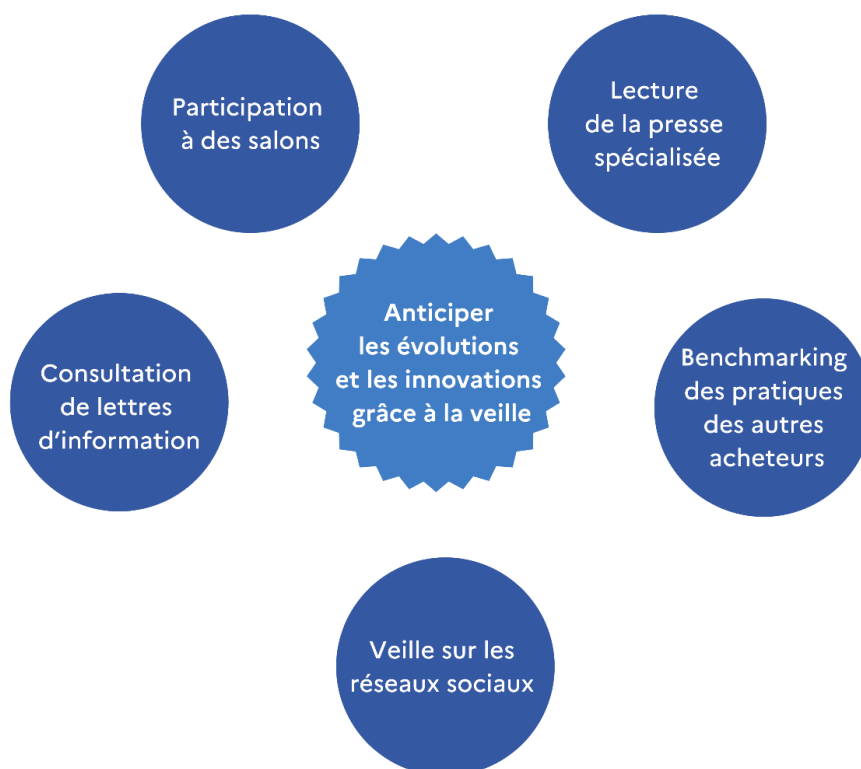
Dans les domaines soumis à une évolutivité très rapide, cette préparation amont est d'autant plus importante.

Différents outils peuvent être combinés et doivent être anticipés pour favoriser l'intégration de l'innovation et l'accès des TPE/PME, structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans la commande publique, quelle que soit la nature du contrat : une veille régulière, une définition fonctionnelle des besoins et un sourcing bien menés sont la clef d'un achat réussi.

1. Utiliser la veille, outil de connaissance du marché économique et des solutions nouvelles, en amont de tout achat

La veille, ou veille stratégique, peut se définir comme l'activité de collecte d'informations des informations sur le marché, les orientations stratégiques de ses acteurs, les avancées technologiques, etc., afin d'anticiper les évolutions et les innovations et ainsi adapter sa stratégie.

Cette veille peut se matérialiser de différentes façons (liste non exhaustive) :



Elle permet, en dehors de tout projet d'achat, de **suivre l'évolution du monde économique, afin notamment de définir leur stratégie sur les années à venir.**

Cette connaissance du marché peut relever, selon l'organisation des entités, de profils différents, a minima le prescripteur.

Le **travail conjoint entre acheteurs et prescripteurs** dès cette étape, par exemple en effectuant certaines actions ensemble (déplacement à des salons...), permet **d'anticiper la co-construction des futurs projets.**

2. Définir ses besoins de façon fonctionnelle

2.1. La définition fonctionnelle, un outil d'ouverture aux solutions techniques

a) Définition et intérêt de la définition fonctionnelle du besoin

La définition du besoin est une obligation réglementaire posée à [l'article L. 2111-1 du CCP](#) : « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.* »

Une bonne analyse du besoin et, par suite, sa définition dans les documents de la consultation (que veut-on acheter ? dans quelle quantité ? sous quel délai ? avec quel niveau de qualité ? à quel prix ?) sont une garantie de la bonne compréhension et donc de la bonne exécution du marché public par le futur titulaire. En ce sens, elles sont la clef d'un achat réussi et ne constituent pas une simple formalité juridique.

Il s'agit donc d'un **préalable nécessaire à toute procédure d'achat**, à laquelle sont également assignés des objectifs plus généraux liés au développement durable (par exemple sur le volet

social, l'accessibilité⁶), ainsi qu'une nécessaire optimisation des coûts. L'ouverture à l'innovation dès ce stade est essentielle.

Cette étape peut être l'occasion d'intégrer d'autres objectifs de politique publique et de performance achat porté par l'entité.

Par exemple, les acheteurs de l'Etat et des établissements publics de l'Etat sont tenus de réaliser les objectifs de politique publique assignés aux achats : réalisation d'économies achats, faciliter l'accès des PME à l'achat public, augmenter le recours à l'achat d'innovation, augmenter le volume de marchés socialement responsables, augmenter le volume de marchés éco-responsables et soutenir les filières européennes et françaises. L'ensemble de ces axes doit être analysé dans le cadre de la préparation de toute procédure d'achat.

Ce travail requiert des **échanges entre le service prescripteur technique et le service achats** (et le cas échéant avec les utilisateurs) qui doivent être anticipés dans le planning de la procédure de passation du marché, de même que la détermination des critères de sélection, l'ouverture aux variantes, etc.

Pendant longtemps, la définition des besoins était réalisée dans les cahiers des charges *via* des spécifications techniques très précises, en référence à des solutions déjà existantes et éprouvées par l'administration. Cette approche peut freiner le développement de solutions innovantes et l'accès des TPE/PME à la commande publique, notamment si ces prescriptions techniques sont un copier-coller de spécifications antérieures. Elle n'est pas non plus gage de performance de l'achat, l'acheteur n'ayant pas toujours l'expérience ou les compétences nécessaires pour présumer de la meilleure façon de répondre à ses attentes.



Important

Les acheteurs sont désormais incités à procéder à une description fonctionnelle des besoins, qui ne prescrit pas précisément les moyens ou techniques à mettre en œuvre, mais plutôt le résultat et les performances à atteindre dans un cadre donné.

Par exemple : indiquer qu'un tissu doit pouvoir sécher en 4 heures à telle température, et non pas avec quel matériau il devrait être fabriqué.

La définition fonctionnelle paraît relativement évidente pour les besoins émergents ou nouveaux, mais elle est également appropriée aux segments d'achats plus courants, répétitifs.

La **réévaluation régulière** des besoins et des façons de les satisfaire – grâce à la veille notamment – permet en effet de ne pas enfermer l'achat dans une routine, de limiter la reconduction systématique des mêmes procédés et **permet de bénéficier de l'innovation quel que soit le segment d'achat**.

⁶ Article R. 2111-6 du CCP : « *Sauf cas dûment justifié, les spécifications techniques sont établies de manière à prendre en compte des critères d'accessibilité pour les personnes handicapées ou des critères de fonctionnalité pour tous les utilisateurs* ».

- ➔ Elle permet de **stimuler la concurrence** (élargissement du vivier des fournisseurs) et **d'améliorer le rapport qualité/prix des prestations**, en évitant par exemple de prescrire par répétition un certain niveau de qualité qui ne serait plus conforme à l'évolution des besoins et des pratiques.
- ➔ Le fait de proposer une définition fonctionnelle du besoin réduit également le **risque de reprendre dans les documents de la consultation des spécifications techniques qui pourraient être protégées par des droits de propriété intellectuelle** (brevet, savoir-faire) d'opérateurs économiques, au risque de méconnaître leurs droits ou de fermer la concurrence du fait de leur exclusivité sur ces éléments.



Important

L'acheteur doit veiller à ne pas définir ses besoins sur les caractéristiques d'une offre précise de telle sorte qu'une seule entreprise puisse répondre.

En revanche, rien n'interdit à l'acheteur de vouloir acquérir une solution qui dispose des meilleures technologies.

Dès lors que celles-ci représentent un intérêt objectif dans la satisfaction de son besoin, la prise en compte du résultat « performanciel » rendu possible par ces technologies, dans l'expression de son besoin, ne sera pas considérée comme une restriction artificielle de la concurrence ni comme une cause d'irrégularité. La condition de régularité dépendra de la capacité de l'acheteur à démontrer en quoi de telles exigences fonctionnelles visent à satisfaire un besoin légitime et non pas à favoriser une entreprise⁷.

Cela sera le cas, par exemple, si un acheteur après avoir pris connaissance d'un dispositif nouveau de sécurité dans le domaine des transports, formule une exigence fonctionnelle garantissant la sécurité sur ce point des véhicules qu'il achète. Il ne peut exiger que son besoin de sécurité soit satisfait selon le seul procédé mis au point par l'entreprise innovante qu'il connaît. Mais il peut exiger que le niveau de sécurité tienne compte de la meilleure technologie disponible. Les entreprises proposant des solutions innovantes sur ce point pourront faire valoir leurs efforts d'investissement et maximiseront les chances d'obtenir le marché.

⁷ Le Conseil d'Etat a pu reconnaître qu'était justifiée, au regard de l'objet du marché, la mention d'un procédé novateur (CE, 10 février 2016, Société SMC2 et a., n° 382148, 382154 et 382153) : « L'objet du marché contesté étant la construction d'une halle des sports couverte par une toile, la commune a voulu choisir un système de fixation de cette toile de couverture [novateur] offrant les meilleures garanties de vieillissement, un moindre coût de maintenance et une meilleure esthétique. A cette fin, elle a retenu, par les prescriptions de l'article 4.3 du cahier des clauses techniques particulières, le procédé de fixation de la toile de couverture "par des profilés métalliques inoxydables non visible et discret", lequel ne nécessite "aucune maintenance". Ce procédé de fixation de la couverture de l'ouvrage est justifié par l'objet même du marché. Par suite, la commune n'a, en faisant le choix de ce procédé, pas méconnu les dispositions du code des marchés publics (CMP), qui interdit la mention d'un procédé de fabrication particulier sauf, notamment, s'il est justifié par l'objet du marché, ni le principe d'égalité entre les candidats. »

b) La possibilité de distinguer les exigences

Afin de déterminer les exigences fonctionnelles et ne pas « fermer » la consultation par trop de précisions techniques, il peut être intéressant de **distinguer des niveaux d'exigences** permettant de différencier ce qui est primordial (ex : planning, contraintes techniques...) de ce qui ne l'est pas.

Par exemple, la SNCF précise dans les documents de ses consultations le niveau de flexibilité autorisé autour des objectifs de performance et des exigences fonctionnelles : aucune flexibilité, faible, moyenne, importante.

| | |
|-----------|--|
| F0 | Flexibilité nulle, niveau impératif, non négociable. Ces critères sont des critères de recevabilité et doivent être impérativement remplis. |
| F1 | Flexibilité faible, niveau peu négociable, contrepartie forte nécessaire. |
| F2 | Flexibilité moyenne, niveau négociable. |
| F3 | Flexibilité forte, niveau très négociable. |

Par ailleurs, dans le secteur de la santé, la définition fonctionnelle s'accompagne souvent de cas d'usages. Il s'agit d'illustrations concrètes de la manière dont les professionnels utiliseront un équipement ou une solution informatique, afin d'analyser les difficultés rencontrées et les carences à pallier.



Important

Quelques points-clés :

- pour éviter les exigences fonctionnelles formulées de manière floue, on peut associer les performances à des éléments quantitatifs ou évaluables (ex : temps de résistance au feu, degré de résistance à la chaleur, quantités produites...);
- lorsque l'initiative est laissée aux candidats sur les modalités techniques de la solution, les documents de la consultation doivent être clairs et exhaustifs sur les contraintes qui encadrent cette liberté, au risque de susciter des offres irrégulières mais également pour ne pas encourir de risque concernant l'absence ou l'insuffisance de définition du besoin. Il peut notamment s'agir de contraintes normatives, de contexte, liées à l'environnement dans lequel s'exécute la prestation, etc. ;
- il est recommandé d'élaborer la méthode d'évaluation qui permettra de classer les offres.

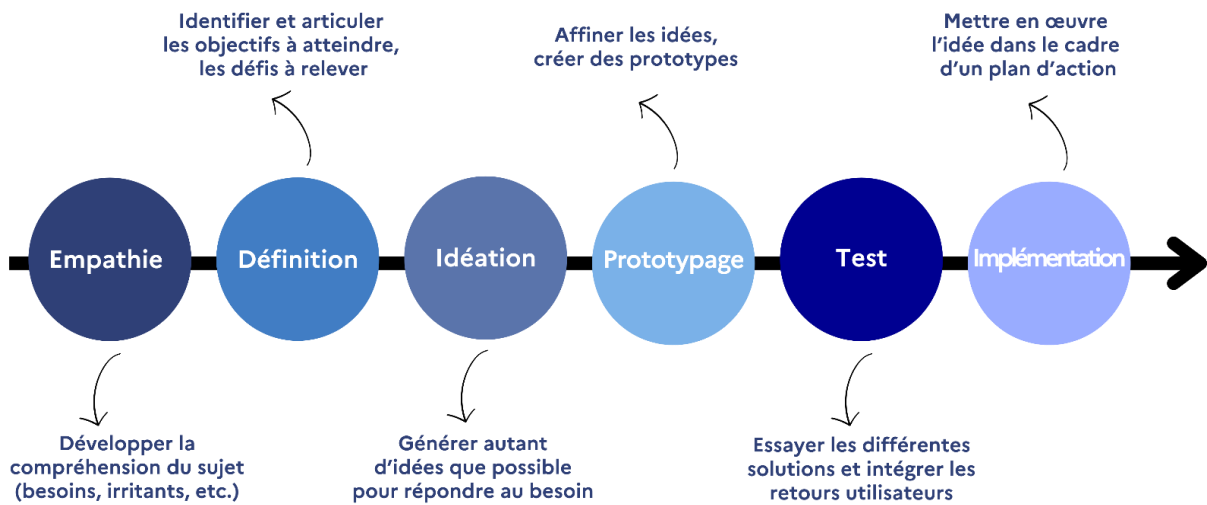
2.2. Définir son besoin grâce au *design thinking*

Le recours au **design thinking** (méthode de co-création) peut constituer une aide méthodologique, tant pour la description des besoins que pour le fonctionnement de l'équipe projet. Concrètement, il s'agit de poser une problématique et de la faire traiter par une équipe pluridisciplinaire de façon collaborative et non conventionnelle (hors hiérarchie et fonctionnement en silo), afin de faire émerger des solutions nouvelles, en partant des besoins et des difficultés des usagers et en s'inspirant des outils du design.

Ce **processus de co-création** implique la **participation active de l'utilisateur final** et une étude de terrain, en complément d'études quantitatives et qualitatives plus classiques.

Cette logique centrée sur l'usage peut être utilement employée dans le cadre de projets innovants d'achat public, qui requièrent une analyse fonctionnelle assez poussée.

La démarche est structurée en plusieurs étapes (de 3 à 7) qui peuvent être synthétisées ainsi :



Exemple

Extrait d'une description fonctionnelle réalisée par l'UGAP dans le cadre du groupement « véhicules électriques » avec, notamment, La Poste, en 2010/2011 :

• **Présentation générale du besoin** : la variété des utilisations des véhicules est très grande. Ceux-ci parcourent entre 6 000 et 20 000 km par an, sur tout type de voies (urbaine, périurbaine, routes extra urbaines, autoroutes).

Les principales missions pour lesquelles les véhicules électriques sont utilisés, avec comme contraintes spécifiques :

- le transport de marchandises : environnement urbain (maniabilité), véhicule chargé ;
- le transport de personnes : confort, autonomie ;
- l'intervention sur le terrain : disponibilité, fiabilité, autonomie ;
- la distribution : arrêts fréquents, véhicule chargé.

• **Type de véhicule** : véhicule automobile 4 roues ;

La motorisation doit être exclusivement électrique. Le moteur électrique est alimenté par des batteries.

• **Charge et volume utiles** : le véhicule doit pouvoir transporter tous les objets, marchandises, personnes nécessaires à la réalisation des missions pour lesquelles il est utilisé.

- Type 1 (véhicule utilitaire léger d'un volume d'environ 3m) : 600 kg environ - option : 800 kg
- Type 2 (véhicule compact 2 places d'un volume d'environ 1m3) : 400 kg environ
- Type 3 (véhicule particulier 4 ou 5 places) : 400 kg environ

- **Performances adaptées à l'usage urbain, périurbain et rural** : le véhicule doit pouvoir s'insérer dans tout type de circulation et sur tout type de voie en toute sécurité.

Ces performances (atteindre au moins 110 km/h, au maximum de la charge utile, accélération permettant une insertion sur les voies rapides) sont assurées quelles que soient les conditions climatiques et l'état de la batterie. Le véhicule pourra être amené à rouler sur tout type de voies et il est indispensable qu'il puisse franchir des dos d'âne et des cassis, passer sur des chaussées mal entretenues, monter sur un trottoir sans difficulté.

- **Autonomie** : Le véhicule doit disposer d'une autonomie suffisante pour accomplir les missions pour lesquelles il est utilisé.
- **Sécurité** : le véhicule doit être homologué pour circuler sur les voies publiques conformément au Code de la route (...).

Le véhicule doit être conçu de manière à avoir le meilleur comportement routier possible. Ce comportement doit être au moins équivalent au niveau moyen des véhicules particuliers et utilitaires du marché européen.

La sécurité des occupants, des marchandises et des autres usagers étant primordiale, le véhicule doit présenter une protection efficace des passagers en cas de choc frontal ou latéral et minimiser les conséquences d'un choc avec un piéton.

3. Développer une démarche sourçage

3.1. Définition et enjeux du sourçage

a) Définition du sourçage

Longtemps pratiqué « timidement » par les acheteurs, le sourçage ou « *sourcing* », est désormais reconnu et encouragé par le droit européen et par le droit national, dans une logique de plus grande performance économique de la commande publique.

[Article R. 2111-1 du code de la commande publique](#) (CCP) : « *afin de **préparer la passation d'un marché public, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats de ces études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition qu'ils n'aient pas pour effet de fausser la concurrence et n'entraînent pas une violation des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.*** »

En pratique, le sourçage correspond aux actions réalisées par un acheteur afin d'**identifier les solutions et fournisseurs susceptibles de répondre à son besoin** avant une consultation. Il s'agit donc d'une démarche proactive de recherche et d'évaluation des opérateurs économiques d'un secteur économique, ainsi que leur mise en relation avec des acheteurs.

Le sourçage se distingue de la veille stratégique en ce qu'il prépare la passation d'un marché, contrairement à la veille qui se fait dans un cadre plus prospectif et donc moins encadré.

Typologie du sourçage :



b) Enjeux du sourçage

Le sourçage permet aux acheteurs d'apprendre à **mieux connaître l'écosystème des entreprises, et notamment des TPE/PME ou des entreprises proposant des solutions innovantes**, afin de mieux comprendre leurs propres enjeux et leviers ainsi que les barrières relatives aux différences de culture qui peuvent exister entre acheteurs et entreprises.

Au contact des entreprises, l'acheteur sera également en mesure de **vérifier que ses exigences** (en termes de qualité, coûts, délais, performance environnementale ou sociale, etc.) **sont proportionnées** et réalistes par rapport aux capacités et aux contraintes du secteur économique concerné, qui peuvent évoluer.

En appréhendant le modèle économique des fournisseurs et en adaptant le cas échéant les modalités du futur marché, l'acheteur limitera le risque d'inadéquation de l'offre et de la demande, et donc de coûts trop élevés, de sur-qualité ou d'infructuosité, mais également de mieux appréhender l'exécution du contrat.

Pour les **entreprises, le sourçage est l'opportunité d'échanger et de se faire connaître auprès des acheteurs afin de valoriser leurs compétences et leur expertise.**

3.2. Organiser la démarche de sourçage

a) Une démarche libre, dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique

L'acheteur est libre d'établir son propre mode opératoire en fonction des moyens et du temps dont il dispose.

Cette liberté concerne :

- le champ des opérateurs économiques à consulter ;
- les modalités d'échanges (ex : réunions publiques, entretiens individuels, participation à des salons, demande d'informations...);
- les délais ;
- les modalités de publicité ;
- les modalités de traçabilité.



Important

Pendant, l'acheteur devra veiller à respecter les principes fondamentaux de la commande publique notamment de transparence et d'égalité de traitement et les règles de déontologie qui peuvent être propres à chaque entité. Sur ce point, quelques bonnes pratiques peuvent être rappelées :

- veiller à consacrer le même temps et à donner le même niveau d'information à chaque fournisseur rencontré. Les informations communiquées doivent se limiter aux éléments permettant de comprendre le besoin de l'acheteur (volumétrie, structuration des coûts...), et ne doivent pas contenir des informations des documents de la consultation ;
- garantir une traçabilité des échanges (exemple : compte-rendu synthétique) ;
- refuser tous cadeaux ou avantages¹ et vérifier qu'aucun des participants n'est concerné par un conflit d'intérêt potentiel¹.

b) La mise en œuvre opérationnelle du sourçage

Utiliser les outils de sourçage

Pour aider les acheteurs dans leur sourçage et les entreprises à se faire connaître, plusieurs solutions publiques existent :

- **Approch**

Le portail APProch lancé en 2022 par la DAE dans le cadre du plan de transformation numérique de la commande publique (TNCP), permet gratuitement :

- aux acheteurs des services de l'Etat et leurs établissements, des hôpitaux et des collectivités territoriales de publier gratuitement leurs projets d'achat à quatre ans, d'élargir leur sourçage et d'échanger avec les entreprises intéressées par leurs projets d'achats ;
- aux entreprises de consulter ces projets et ainsi d'anticiper leur plan de charge, créer des notifications, se faire connaître en amont de toute procédure (sourçage inversé), rechercher des entreprises partenaires.

Lien vers Approch : <https://projets-achats.marches-publics.gouv.fr/>

- **Annuaire Greentech Innovation**

Le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires labellise des solutions éco-innovantes de start-up. Parmi celles-ci, certaines développent des offres à destination des acheteurs publics.

Pour découvrir les entreprises proposant des solutions éco-innovantes labellisées Greentech Innovation : <https://greentechinnovation.fr/les-greentech-laureates/>

- **Le marché de l'inclusion**

Les structures d'insertion proposent souvent des solutions innovantes. Le marché de l'inclusion est un annuaire qui permet aux acheteurs publics et privés de rechercher toutes les structures dédiées à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi (secteur du handicap et de l'insertion par l'activité économique).

Il permet d'identifier un grand nombre de structures intervenant sur des secteurs innovants (écoconstruction, valorisation des déchets, restauration...).

Lien vers le marché de l'inclusion : <https://lemarche.inclusion.beta.gouv.fr/>

Les données essentielles de la commande publique, disponibles en open data, intègrent une nouvelle donnée depuis le 1^{er} janvier 2024 : les acheteurs publics doivent déclarer, pour chaque marché, s'il comporte ou non des travaux, services ou fournitures innovants.

Les acheteurs publics peuvent ainsi consulter les données essentielles d'autres acheteurs afin d'identifier des prestataires capables de répondre à un besoin similaire.

Lien vers les données essentielles de la commande publique : <https://data.economie.gouv.fr/pages/donnees-essentielles-de-la-commande-publique/>

Permettre aux entreprises de se manifester dans un cadre sécurisé



Important

Plusieurs bonnes pratiques sont à mettre en œuvre par les acheteurs pour permettre aux entreprises de communiquer sereinement avec eux :

- respecter la **confidentialité des informations** transmises par les entreprises (secret des affaires) et notamment ne pas reprendre leurs idées / procédés novateurs dans les documents de la consultation (il est conseillé de considérer que l'ensemble des informations transmises sont par défaut confidentielles) ;
- laisser un délai raisonnable aux opérateurs économiques pour se manifester (ex : minimum un mois) ;
- respecter un délai de quelques semaines entre la fin du sourcing et le lancement de la consultation ;
- évaluer **a posteriori l'apport du sourcing** pour l'amélioration des achats et la satisfaction des utilisateurs.

Mutualiser la phase de sourcing

Les acheteurs qui manqueraient de moyens ou bien de pratique peuvent **mutualiser cette phase avec d'autres acheteurs**.

Autres pistes

- **Les pôles de compétitivité**⁸ peuvent apporter une aide méthodologique et un gain de temps. Certains proposent en effet un accompagnement des acheteurs par l'organisation de réunions fournisseurs notamment.

Exemple : le pôle Systematic Paris Région organise des demi-journées de rencontres entre un donneur d'ordre ayant un besoin particulier et des opérateurs qui ont développé une technologie répondant à la problématique des donneurs d'ordres. Les pôles contribuent aussi à la diffusion d'informations relatives à la commande publique auprès des entreprises.

Liste des pôles de compétitivité : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/tout-savoir-sur-poles-competitivite>

- Les incubateurs, qui incubent des projets innovants en France, peuvent également apporter une aide au sourcing pour les acheteurs publics. Le Réseau national des incubateurs greentech, animé par l'ECOLAB du CGDD (ministère de la Transition écologique, Cohésion des territoires, Transition énergétique) réunit une trentaine de structures publiques et privées en France, accompagnant en grande partie, des projets liés aux enjeux des transitions écologiques.

Liste des incubateurs du Réseau National des Incubateurs Greentech : <https://greentechinnovation.fr/presentation-du-reseau-national-des-incubateurs-greentech/>

- Des journées « innovation » sont également organisées par les **agences régionales de santé** (ARS) en collaboration avec les incubateurs de la région, dans le but de faire se rencontrer les PME innovantes et les hôpitaux. Ces journées permettent aux opérateurs de mieux appréhender la commande publique, d'échanger sur les besoins hospitaliers et de présenter leurs offres au moyen de présentations rapides (« pitches »).

- **Les centrales d'achats** participent également à cette logique de mutualisation des moyens, en repérant des offres innovantes ou standardisées, qui seront ensuite proposées aux acheteurs. La liste des titulaires de marchés de l'UGAP peut ainsi servir aux acheteurs qui souhaitent savoir si la solution innovante qu'ils envisagent fait déjà l'objet d'une contractualisation ou non. Liste des titulaires de marchés de l'UGAP : <https://www.ugap.fr/IndexFournisseur.action>

Le Resah a par ailleurs créé un Centre de l'innovation par les achats dont le rôle est d'optimiser la relation entre les acteurs de santé et les industriels, en devenant une véritable plateforme d'intermédiation entre établissements, utilisateurs et entreprises. Resah : <https://www.resah.fr/>

- Les **chambres de commerce et d'industrie** accompagnent également les entreprises et participent à l'effort de visibilité de la commande publique, notamment via le dispositif « CCI Business » dont l'objet est de donner de la visibilité aux investissements nationaux dans de nombreux domaines. CCI Business : <https://ccibusiness.fr/>

⁸ Un pôle de compétitivité rassemble - avec le soutien des pouvoirs publics nationaux et régionaux - des entreprises de toutes tailles, des acteurs de la recherche et des établissements de formation, afin de développer des synergies et des coopérations autour d'un secteur d'activité précis. Il peut s'agir des domaines technologiques en émergence (nanotechnologies, biotechnologies, écotechnologies, etc.) jusqu'aux plus matures (automobile, aéronautique, etc.). L'objectif final de ces pôles de compétitivités est de soutenir l'innovation dans ces territoires.



Exemple

La démarche de sourçage de l'UGAP

L'activité de centrale d'achat de l'UGAP l'oblige à analyser les besoins des clients avec précision dans le cadre d'une **étude de marché**, qui se traduira dans la structuration du marché (prestations prévues, montant estimé, spécifications techniques particulières, clauses administratives, délais ...).

Ce contexte d'achat particulier et les contraintes afférentes sont expliqués lors du sourçage par les acheteurs afin que les fournisseurs les comprennent et les intègrent au mieux dans la construction de leur offre.

Le sourçage est réalisé soit auprès de tous les fournisseurs identifiés et susceptibles de répondre à la consultation soit auprès d'un **panel fournisseurs** (PME, ETI et GE) lorsqu'il existe un nombre trop important d'acteurs. Dans ce cas, l'idée est de valider auprès d'un échantillon d'opérateurs économiques la cohérence de l'architecture du marché et du modèle économique envisagé au regard des contraintes des industriels.

Au regard de l'importance des marchés, l'UGAP échange avec certaines fédérations professionnelles pour leur faire part du lancement prochain d'une procédure et, le cas échéant, pour présenter la stratégie d'achat sur le secteur en question.

Dans le cadre du sourçage, les acheteurs de l'UGAP peuvent signer un **accord de confidentialité** (« NDA ») afin de sécuriser les échanges et données communiquées. Les éléments liés à un fournisseur ne sont pas accessibles à d'autres collaborateurs de l'UGAP que ceux concernés par la procédure. Les entreprises rencontrées sont identifiées dans un document interne préalablement au lancement de la procédure de marchés publics.

Une charte de déontologie est mise en œuvre depuis début 2019 pour les acheteurs.

Pour aider les candidats potentiels à anticiper les procédures, l'UGAP publie son programme d'appel d'offres. De même, un onglet « devenir fournisseur » est en ligne sur le site Internet.

En fonction de l'objet du marché, des éléments liés au développement durable et à l'accessibilité des personnes handicapées sont pris en compte dans les documents de la consultation et dans les critères de sélection des offres.



Exemple

Exemple de la démarche sourçage du réseau des métropoles – France Urbaine

Les directions achat et commande publique des métropoles ont développé la pratique du sourçage, qui y est désormais très largement répandue pour tous les achats stratégiques ou à enjeux. L'exercice du métier d'acheteur public impose d'avoir une parfaite connaissance de l'état de l'art et de l'environnement fournisseur des familles d'achat de son portefeuille.

Le sourçage est l'un des outils de connaissance de l'acheteur, et c'est une pratique qui s'inscrit dans le cadre plus général des contacts réguliers qu'il est amené à avoir avec des fournisseurs (participation à des salons spécialisés, réponse à des prospects, etc.).

Veille fournisseur et sourçage sont des vecteurs essentiels pour favoriser la pénétration de l'innovation dans les achats et l'organisation des collectivités, dans un environnement où les nouvelles technologies imposent, plus encore aujourd'hui qu'hier, de ne pas « copier » d'anciens DCE et de s'interroger sur les pratiques.

Organisées en réseau via France Urbaine, les métropoles ont décidé d'éditer leur propre guide du sourçage, pour en accroître l'efficacité en s'inspirant des meilleures pratiques et pour définir une méthodologie de mise en œuvre dans un cadre juridique sécurisé. Leurs pratiques ont de larges points communs :

- le respect d'une « charte de déontologie » et la formation des acteurs du sourçage, pour prémunir l'acheteur contre les risques de divulgation non souhaitée d'une information privilégiée à un fournisseur, de nature à lui conférer un avantage concurrentiel déterminant ou à révéler à un autre opérateur une technologie innovante mise au point par un opérateur économique (des engagements de non divulgation (NDA) peuvent dans ce cas être signés) ;
- l'identification en amont du panel fournisseurs le plus large, afin de déterminer s'il est opportun d'en rencontrer tous les acteurs (s'il y a peu d'opérateurs sur le secteur), de lancer une demande d'information « RFI » (« request for information ») ou de reconstituer un panel représentatif des différents opérateurs économiques, qui peuvent être classifiés en grandes catégories telles que (liste non exhaustive) :
 - fournisseurs historiques de la collectivité vs. ceux qui n'ont jamais remis d'offres,
 - acteurs majeurs du secteurs vs. nouveaux entrants / innovants (notamment dans les secteurs vivant des mutations technologiques ou organisationnelles importantes),
 - acteurs de grande envergure vs. TPE/PME,
 - technologiques innovantes vs. technologies « historiques »,

Pour aller plus loin, vous pouvez consulter :

- [le guide du sourcing opérationnel de la DAE](#) ;
- [le guide du sourcing de France Urbaine](#)



FICHE 5

UTILISER LE HACKATHON DANS UN CADRE SECURISE, EN FONCTION DE SA FINALITE

1. Définition du hackathon

Le mot hackathon est issu de la contraction des mots « hacker » et « marathon ». Il désigne communément un événement où un **groupe de volontaires** – originellement des développeurs – se réunit dans un **cadre temporel donné** (ex : une journée, plusieurs jours) pour répondre de façon créative à la problématique posée ou au challenge lancé par le service organisateur.

Il s'agit donc concrètement d'une **compétition d'innovation** qui s'étend désormais à d'autres domaines que la sphère informatique. La culture du hackathon s'est propagée en entreprises puis au sein des administrations, car il s'agit d'une pratique disruptive par rapport aux schémas organisationnels classiques (en « silo »), grâce à la mise en commun des connaissances et la recherche d'une solution dans le cadre d'équipes transversales, dans des délais très brefs.

Le hackathon peut revêtir **différentes formes** : il peut tout à la fois s'agir de réorganiser un processus interne de travail (champ managérial), de faire développer une solution technique en interne ou avec des participations externes (champ de la commande publique, le cas échéant), de découvrir des solutions nouvelles (champ du sourçage) ou encore de mettre à dispositions des données publiques pour faire naître un nouvel usage de celles-ci (champ de l'*open data*).

2. Utilisation du hackathon

Cette pratique protéiforme ne correspond *stricto sensu* à aucune procédure ou technique d'achat de marché public, bien qu'elle puisse s'apparenter à un concours par certains aspects (jury, sélection...).

Le cadre juridique qui le régit dépend de sa finalité, qui conditionne également la possibilité pour l'organisateur d'acquérir ou non cette solution.

2.1. La solution développée dans le cadre du hackathon a pour objectif de répondre à un besoin d'intérêt général

Dans le cas où le hackathon organisé par une administration n'a pas vocation à répondre à son propre besoin, celui-ci se situe en dehors du cadre de la commande publique, mais peut relever de la subvention ou du concours si une gratification est versée ([voir Fiche 2 : Définir et identifier l'achat de solutions innovantes](#)).

Dans ce cas, la solution ne sera pas acquise par l'administration organisatrice du hackathon.

2.2. La solution développée dans le cadre du hackathon porte sur le développement d'une solution qui pourrait répondre à un besoin de l'administration organisatrice : sourcing ou contrat de la commande publique

Dans ce cas, la solution retenue à l'issue du hackathon ne sera pas toujours acquise par l'administration organisatrice du hackathon.

- S'il s'agit seulement de **faire émerger des solutions sans acquisition** :

Dans ce cas, on se situe dans le **cadre du sourcing** et les principes fondamentaux de la commande publique devront être respectés de façon à ce que toute entreprise intéressée puisse avoir connaissance de ce hackathon et de ses implications ([voir Fiche 4 : Analyser et définir ses besoins grâce à la veille et au sourcing](#)).

- S'il s'agit de **développer une solution dans le but de l'acquérir pour répondre à un besoin** :

Dans ce cas, on se situe dans le **cadre de la commande publique** et le hackathon pourrait devenir irrégulier si les procédures normalement applicables n'ont pas été mises en œuvre. En effet, en aucun cas l'organisation d'un hackathon n'est assimilable à une mise en concurrence.

Plusieurs procédures de passation peuvent être mises en œuvre :

→ **Si des offres concurrentes existent**, l'acheteur ne pourra faire l'économie d'une procédure (ce qui concernera la majorité des cas). Il lui restera cependant la possibilité d'utiliser les renseignements obtenus lors du sourcing pour parfaire la définition de ses besoins.

Ainsi, si le coût de la solution est inférieur à 40 000 € HT, ou 100 000 € HT si elle peut être qualifiée d'innovante, la contractualisation est envisageable sans publicité ni mise en concurrence, étant précisé que l'acheteur doit toujours veiller à faire une utilisation optimale des deniers publics.

Au-delà du seuil de 100 000 € HT, ou de 40 000 € HT si la solution n'est pas innovante, la contractualisation doit donner lieu à une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable.

La contractualisation peut passer par un partenariat d'innovation, lorsqu'il s'agit d'une phase de développement suivie d'une phase d'acquisition ([voir Fiche 13 : Utiliser des types de marchés favorisant les solutions innovantes](#)).

→ **En revanche, si l'acheteur démontre que la solution retenue ne peut être fournie que par un opérateur économique déterminé** pour une des raisons mentionnées à [l'article R. 2122-3 du CCP](#), il pourra passer un marché sans publicité ni mise en concurrence.

C'est notamment le cas lorsque la société est la seule à pouvoir répondre aux besoins de l'acheteur et que, pour des raisons techniques ou juridiques, aucun autre procédé équivalent ne peut les satisfaire. Les conditions de recours à cette disposition sont interprétées strictement et doivent faire l'objet d'une traçabilité⁹.

⁹ [Article R. 2122-3 du CCP](#). Pour plus de détails, consulter la [fiche dédiée aux marchés sans publicité ni mise en concurrence](#)



Important

Il est conseillé d'établir un **règlement du hackathon** prévoyant :

- les conditions de participation (constitution des équipes, mandataire habilité à recevoir le prix...);
- l'objet de la compétition ;
- les modalités de sélection du/des lauréat(s) ;
- le montant des primes attribuées ;
- les droits de propriété intellectuelle des productions issues du hackathon.

Sur ce dernier point, plusieurs options sont possibles selon le contexte et la stratégie de l'administration quant à la **réutilisation et/ou la diffusion des contenus** : droits transférés à titre exclusif ou non à l'administration, mise sous licence libre permettant que les contenus soient utilisables par tous ou droits laissés aux participants, auquel cas ils sont libres de continuer leur projet.



FICHE 6

ALLOTIR LES PRESTATIONS

Cette fiche reprend des développements du guide « Faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique ». Si vous souhaitez en savoir plus sur l'allotissement, consulter la fiche correspondante.

L'allotissement consiste à décomposer un marché en différents lots, qui pourront être attribués et exécutés séparément, par des titulaires différents.

L'allotissement est destiné, par une structuration pertinente du projet de marché, à susciter la plus large concurrence entre les entreprises et leur permettre, quels que soient leur taille ou leur degré de spécialisation, d'accéder plus facilement à la commande publique.

C'est donc également un **levier pour l'accès des entreprises proposant des solutions innovantes spécifiques** à un lot plutôt qu'à un marché global pour lequel elles ne seraient pas en mesure de répondre.

L'obligation d'allotissement¹⁰ est un principe posé à l'article L. 2113-10 du CCP et s'applique :

- à l'ensemble des acheteurs
- à l'ensemble des marchés publics : tant aux marchés passés selon une procédure adaptée qu'à ceux passés selon une procédure formalisée (il n'y a pas d'obligation d'allotissement pour les concessions).

L'acheteur dispose d'une grande **liberté dans la détermination du nombre et de la consistance des lots**, mais il doit tenir compte des caractéristiques techniques de la prestation concernée, du territoire où elle est exécutée, de l'état de la concurrence, de sa propre capacité à coordonner l'ensemble des prestations, afin d'aboutir à la meilleure structuration fonctionnelle et géographique, le cas échéant.

Seule une erreur manifeste d'appréciation eu égard à la nature des prestations et à l'objet du marché est susceptible de caractériser un manquement aux obligations de mise en concurrence¹¹.

L'acheteur dispose également d'une certaine latitude dans la détermination des modalités de soumission et d'attribution des lots. Par exemple, il peut décider de limiter le nombre de lots pour lesquels un opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre maximal de lots pouvant être attribués à un même opérateur économique, ce qui permettra de varier les entreprises attributaires.

La pratique du **sourçage** ([voir Fiche 4 : Analyser et définir les besoins grâce à la veille et au sourçage](#)) contribue à consolider l'analyse du secteur économique considéré afin notamment d'éviter le groupement de prestations qui peuvent être réalisées par des corps de métier

¹⁰ Sous réserve des exceptions prévues à [l'article L. 2113-11 du CCP](#).

¹¹ Conseil d'Etat, 21 mai 2010, n° 333737, Commune d'Ajaccio.

distincts (ex : peinture et plomberie, nettoyage et gestion des déchets, fournitures de bureau et informatique...).



Important

Bonnes pratiques à mettre en œuvre :

En synthèse, l'allotissement sera d'autant plus facile à réaliser que l'acheteur et le prescripteur auront acquis en amont une **bonne connaissance du secteur économique concerné**, afin de structurer les prestations en cohérence avec l'état de l'art et de la concurrence.

Le code de la commande publique permet en outre de recourir à la procédure adaptée pour les lots d'un montant inférieur à 80 000 € HT (pour les fournitures et services) ou à 1 million € HT (pour les travaux) et représentant moins de 20 % du montant total du marché ([article R. 2123-1 du CCP](#)). **Si le lot porte sur des fournitures, services ou travaux innovants, l'acheteur pourra même recourir à un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence** s'il est d'un montant inférieur à 80 000 € HT (pour les fournitures et services innovants) ou 100 000 € HT (pour les travaux innovants) ([article R. 2122-9-1 du CCP](#)).

L'**anticipation des projets** doit aussi contribuer à la conciliation des contraintes opérationnelles et de la nécessité d'allotir, de même qu'à la maîtrise des risques liés à un chantier par exemple.

Généralement, il s'agit ainsi d'un **rapport gagnant/gagnant** : d'une part, la stimulation de la concurrence permet aux acheteurs d'obtenir des offres au meilleur rapport qualité/prix, d'autre part, elle **permet notamment l'accès à la commande publique des PME et des entreprises**



FICHE 7

FIXER DES DELAIS ADAPTES DE RECEPTION DES CANDIDATURES ET DES OFFRES

Le contenu de cette fiche est commun entre les guides « Faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique » et « L'achat public de solutions innovantes ».

La détermination de délais adaptés de réception des candidatures et des offres peut être un levier **important pour favoriser l'intérêt des opérateurs économiques**, notamment lorsqu'il s'agit de TPE/PME, de structures de l'économie sociale et solidaire, ou d'entreprises proposant une solution innovante qui ne sont pas nécessairement acculturées aux procédures de la commande publique.

Il est donc conseillé aux acheteurs de ne pas chercher à réduire au minimum ce délai de réception des candidatures pour réduire le temps de la procédure de passation.

Les [articles R. 2143-1](#) et [R. 2151-1 du CCP](#) disposent que l'acheteur fixe les délais de réception des candidatures et des offres **en tenant compte de la complexité du marché public et du temps nécessaire aux opérateurs économiques** pour préparer leur candidature et leur offre.

- **En procédure formalisée**, les **délais minimaux** de réception des candidatures et des offres sont fixés à **35 jours (procédure ouverte) ou 30 jours (procédures restreintes) et peuvent être** réduits en cas d'urgence dûment justifié, de publication d'un avis de pré-information ou de dématérialisation des offres¹².
- **En MAPA¹³**, ils sont **à la discrétion de l'acheteur** mais doivent malgré tout **être suffisants**.

Dans la plupart des cas, les acheteurs retiennent mécaniquement les délais minimaux comme base de référence dans leur retro-planning, quel que soit l'achat concerné. La nécessité de livrer à temps le service l'emporte généralement sur d'autres considérations.

Cependant, une **meilleure anticipation** des procédures, par exemple dans le cadre d'une programmation annuelle ou pluriannuelle des achats, peut permettre d'**allonger progressivement les délais** de réception des candidatures et des offres afin de stimuler la concurrence, de consolider la qualité de ces dernières, mais aussi d'améliorer l'attractivité de la commande publique.

Par ailleurs, un délai minimal pourrait être sanctionné par le juge administratif s'il est manifestement inadapté à la présentation d'une offre compte tenu de la complexité du

¹² Articles [R. 2161-3](#), [R. 2161-8](#) et [R. 2161-15](#) du CCP.

¹³ Marché passé selon une procédure adaptée

marché public et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leurs candidatures et leurs offres.



Important

Il relève donc de la responsabilité du service achats et des décideurs de bien distinguer délais minimaux et délais nécessaires aux entreprises pour répondre aux documents de la consultation, *a fortiori* quand une solution performante est attendue.

Il est donc recommandé aux acheteurs qui recherchent une solution innovante de ne pas s'en tenir aux délais minimaux.

Les délais de réception des candidatures et des offres ne sont pas seulement utiles à l'élaboration d'offres économiquement avantageuses, mais constituent également un **temps de recherche de partenaires**. En effet, les entreprises peuvent être amenées, notamment parce que la réponse nécessite de s'adosser à d'autres compétences, à candidater en groupement d'entreprises ou à rechercher des sous-traitants dans certains domaines.

Ces possibilités doivent être anticipées par l'acheteur et prises en compte dans la procédure : faciliter la constitution des groupements nécessite de laisser suffisamment de temps, entre l'envoi de l'appel à concurrence à la publication et la date limite de réception des offres, pour que les opérateurs économiques désirant se grouper puissent convenir de la relation contractuelle autour du marché.

Enfin, au-delà du délai en lui-même, l'attention des acheteurs est appelée sur les **périodes de publication**. Il convient en effet d'éviter les périodes de faible activité (ex : période estivale, fêtes de fin d'année) pour lancer des consultations qui pourraient passer inaperçues. Lancer une consultation avant son départ en congés ne constitue pas une bonne pratique !



Exemple

Par exemple, l'UGAP fixe rarement un délai de 30 jours pour la réponse aux appels d'offres.

En général, les délais moyens s'élèvent à 40-45 jours de consultation à compter de la publication, alors qu'elle pourrait bénéficier de délais moindres dans le cadre de la dématérialisation des procédures (25 jours).

De plus, le mois d'août est systématiquement **neutralisé** dans le calendrier des procédures.



FICHE 8

CHOISIR DES CRITERES DE SELECTION DES OFFRES PERTINENTS

1. Choisir l'offre économiquement la plus avantageuse pour un achat performant

L'analyse des offres doit permettre de choisir l'**offre économiquement la plus avantageuse**, ce qui ne signifie pas l'offre ayant le prix le plus bas.

A cet égard, le choix des critères d'attribution pertinents revêt une importance cruciale et découle directement de la définition du besoin ([Voir Fiche 4 : Analyser et définir les besoins grâce à la veille et au sourçage](#)), qui aura fait apparaître les éléments quantitatifs ou qualitatifs les plus structurants pour la consultation.

L'usage des critères d'attribution obéit à des règles simples. Les critères doivent :

- avoir **un lien avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution** ;
- être formulés de manière à permettre à tous les candidats raisonnablement informés et diligents de **les interpréter de façon similaire** ;
- être **portés à la connaissance des candidats** (y compris les sous-critères susceptibles d'exercer une influence importante), de même que leur pondération ou à défaut leur hiérarchisation¹⁴.

Quelle que soit la technique de pondération retenue (ex : pourcentage, coefficient, système d'attribution de points, fourchette...), les modalités de classement des offres doivent être suffisamment précises pour ne pas laisser à l'acheteur un choix arbitraire, incompatible avec les principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Afin d'accompagner les acheteurs dans la détermination des critères de jugement des offres, les réglementations européenne et nationale établissent une liste illustrative et non exhaustive (voir [article R. 2152-7 du CCP](#)) :

| Offre économiquement la plus avantageuse | | |
|---|---|--|
| Critère unique <ul style="list-style-type: none">• le prix, pour l'achat de services ou fournitures standardisés ;• le coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie. | Pluralité de critères <ul style="list-style-type: none">• le prix ou le coût ;• la qualité (valeur technique, performances environnementales, caractère innovant etc.) ;• les délais d'exécution ;• le personnel (organisation et qualification) ;• etc. | |
| Critères (et pondération) annoncés dans les documents de la consultation | Critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché | Critères applicables aux offres de base et aux variantes |

¹⁴ En revanche, la méthode de notation des critères n'a pas nécessairement à être communiquée dans les documents de la consultation, que ce soit une procédure formalisée ou une procédure adaptée.

Les critères d'attribution, librement choisis par l'acheteur, doivent permettre d'apprécier la performance globale des offres et porter une attention particulière sur la qualité des prestations attendues ainsi que sur le respect des modalités d'exécution du marché. Si le recours à un critère unique (prix ou coût) est possible lorsque le marché ne porte que sur des services ou fournitures standardisées¹⁵, le recours à une **pluralité de critères** est toujours recommandé pour valoriser d'autres éléments de l'offre.

Au plus tard le 21 août 2026, l'acheteur ne pourra plus se fonder sur un critère d'attribution unique fondé sur le prix pour l'attribution des marchés. Il devra se fonder sur une pluralité de critères, dont au moins l'un d'eux prend en compte les caractéristiques environnementales de l'offre ou recourir au critère unique du coût global fondé sur le coût du cycle de vie (article R. 2152-7 du code modifié). Pour aller plus loin, consultez l'article sur la [« Publication du décret d'application de l'article 35 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2022 »](#).

2. Favoriser l'émergence de solutions innovantes grâce aux critères

2.1. Le recours à une pluralité de critères



Important

Dans les domaines d'achats où l'on attend de l'innovation, le recours à une pluralité de critères est recommandé, tandis que le recours à un critère unique (prix ou coût) doit être évité.

Au sein de la pluralité des critères possibles, le **critère du prix n'est pas le plus pertinent**. Il doit être pondéré de manière à ne pas décourager les solutions innovantes. Ces dernières peuvent en effet s'avérer, dans certains cas, plus onéreuses que des solutions standards et répandues sur le marché – notamment si le coût d'acquisition est seul pris en compte, sans intégrer par exemple les coûts d'utilisation – alors qu'elles présentent en réalité un bilan coûts/avantages plus intéressant sur la durée.

- ➔ Le recours au **coût complet** peut pallier cette difficulté, car il est déterminé selon une **approche globale** qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie, correspondant à l'ensemble des étapes successives et interdépendantes tout au long de la vie d'un produit, d'un ouvrage ou d'un service. Par le biais de cette approche globale, il est ainsi possible de prendre en compte l'ensemble des coûts générés par la prestation, et non pas seulement son coût de production initial (ex : frais de maintenance, de recyclage, etc.)¹⁶.
- ➔ Parmi les autres critères d'attribution, **la valeur technique, la qualité, les performances ou même le caractère esthétique et fonctionnel peuvent permettre de déceler et de noter favorablement une offre innovante.**

¹⁵ Il est particulièrement déconseillé de se limiter au critère du prix pour l'attribution de prestations présentant un certain caractère de complexité ou de technicité, pour les travaux notamment. La jurisprudence a en effet déjà eu l'occasion de sanctionner une telle pratique ([CE 6 avril 2007, Département de l'Isère, n°298584](#) : En l'espèce, une route départementale comprenant la construction d'un barreau de liaison, d'un carrefour giratoire et d'un ouvrage d'assainissement).

¹⁶ Pour plus d'informations sur la prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation : <https://www.economie.gouv.fr/daj/cout-cycle-vie-consultation>.

2.2. Le recours au critère relatif au caractère innovant de l'offre

Un des critères pouvant être retenu est celui du caractère innovant de l'offre (expressément cité à [l'article R. 2152-7 du CCP](#)). Ce critère est évidemment à utiliser avec les critères mentionnés ci-dessus, qui permettent de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse.

a) Recommandations générales

Le recours à ce critère nécessite la capacité de l'équipe projet à **objectiver le caractère innovant de la solution (par exemple, grâce au faisceau d'indices** présenté dans la [Fiche 2 : Définir, identifier l'achat de solutions innovantes grâce à un faisceau d'indices](#)) avant la remise des offres. Par exemple, lorsque la prestation n'est pas standardisée et nécessite une adaptation aux besoins de l'acheteur, on peut envisager de noter l'expérience antérieure et la capacité de l'entreprise à construire une réponse spécifique aux besoins de l'administration et donc à proposer un dispositif nouveau et/ou adapté par rapport aux procédés existant sur le marché.

Dans tous les cas, et *a fortiori* lorsque l'achat concerne un procédé technologique, et lorsqu'il s'agit de mesurer le caractère innovant de l'offre, l'analyse des propositions devra être menée avec **l'appui de professionnels ou d'experts** qualifiés du domaine, en mesure d'assister l'acheteur dans l'appréciation des propositions innovantes.

Il est recommandé d'utiliser le caractère innovant comme l'un des **sous-critères de la valeur technique de l'offre**. La publicité de ce sous-critère permet d'appeler les candidats à proposer des prestations créatives.

Il est enfin important de s'assurer que **la pondération de ce critère ne soit pas discriminatoire** de sorte qu'elle favorise un candidat ou une catégorie particulière de candidats. Une pondération de 5 ou 10 % pourra, dans un premier temps, permettre aux acheteurs de s'habituer au maniement de ce critère.

b) Cas spécifiques

Une pondération plus élevée pourra être réservée aux marchés de recherche et développement et aux marchés de haute technologie dont la finalité est d'acquérir le dernier état de l'art.



FICHE 9

PROMOUVOIR LES VARIANTES

Le contenu de cette fiche est identique dans les guides « Faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique » et « L'achat public de solutions innovantes » de l'Observatoire économique de la commande publique.

La possibilité de présenter des variantes, permet à l'acheteur d'adapter son marché au savoir-faire ou à la solution innovante de l'entreprise et à la TPE/PME de candidater aux marchés pour lesquels son fonctionnement et son activité seront les plus adaptés.

1. Une offre alternative, propice aux solutions innovantes

La variante est une offre alternative, considérée comme une modification de spécifications techniques faite par l'entreprise par rapport à la solution de base décrite dans le cahier des charges¹⁷.

Elle peut être proposée :

- à l'**initiative de l'entreprise** soumissionnaire (variante facultative) ;
- plus rarement : **imposée par l'acheteur**, qui peut définir précisément ou non la variante attendue (variante obligatoire).

Les **exigences minimales** que les variantes doivent respecter sont **obligatoirement mentionnées** dans les documents de consultation (articles [R. 2151-10](#) et [R. 2351-9](#) du CCP).

Les variantes peuvent être **techniques ou financières** et porter sur le prix, l'échéancier de paiements, les pénalités, les clauses incitatives...

Le fait qu'un opérateur économique propose une alternative à la solution envisagée par l'acheteur (dite solution de base) ne signifie pas que sa proposition sera totalement divergente ; elle peut varier seulement sur quelques aspects (ex : emploi de nouveaux matériaux...).



Important

Les variantes permettent, d'une part, aux entreprises de faire valoir leur **savoir-faire** et leur capacité d'innovation et, d'autre part, aux administrations d'optimiser la réponse à leurs besoins par des **procédés alternatifs plus performants ou innovants**, qui n'ont pas nécessairement été envisagés au départ (en particulier dans les domaines évolutifs).

¹⁷ [CE 12 mars 2012, n°353826, société Clear Channel France](#)

La variante prend tout son sens lorsque l'acheteur n'a pas été en mesure de réaliser un sourcing approfondi ou qu'il a rédigé des documents de la consultation très précis prescrivant une solution particulière, au lieu de décrire seulement le résultat à atteindre. Elle est d'autant plus utile que l'acheteur dispose de moyens contraints en amont de la procédure et constitue un « filet de sécurité » pour permettre aux entreprises de présenter la réponse la plus adaptée au besoin.

Les entreprises n'ont pas toutes connaissance de cette possibilité ou de ce qu'elle signifie. Il peut être opportun de la redéfinir dans le cahier des charges et d'utiliser les leviers juridiques prévus pour les encourager.

Comme l'indique les directives européennes, « en raison de l'importance que revêt l'innovation, il convient d'encourager les pouvoirs adjudicateurs à autoriser des variantes aussi souvent que possible. »

2. Une souplesse procédurale à exploiter

Les variantes se distinguent des prestations supplémentaires éventuelles (PSE) et des options, notamment parce qu'elles sont les seules à pouvoir être initiées par l'entreprise :

| Variante | PSE | Option |
|--|---|---|
| Peut être à l'initiative du candidat ou de l'acheteur | A l'initiative de l'acheteur uniquement | A l'initiative de l'acheteur uniquement |
| Correspond à une modification des spécifications techniques de la solution de base | Correspond à des prestations (en lien avec l'objet du marché), qui peuvent être commandées ou non à la signature du contrat. S'ajoute à la solution de base sans s'y substituer | Correspond à des prestations susceptibles de s'ajouter, sans remise en concurrence si prévues dans le marché initial (principalement : marchés dits « similaires », tranches optionnelles). |

[L'article R. 2151-8](#) (et suivants) du CCP indique les modalités d'autorisation ou d'interdiction des variantes selon la procédure employée et le type d'acheteur :

| | Pouvoir adjudicateur | Entité adjudicatrice |
|----------------------|---|---|
| Procédure adaptée | Autorisation des variantes sauf mention contraire dans les documents de la consultation | Autorisation des variantes sauf mention contraire dans les documents de la consultation |
| Procédure formalisée | Interdiction des variantes sauf mention contraire dans l'avis de marché ou dans l'invitation à confirmer l'intérêt | Autorisation des variantes sauf mention contraire dans l'avis de marché ou dans l'invitation à confirmer l'intérêt |

Lorsque les variantes sont expressément autorisées ou implicitement admises les candidats peuvent donc se borner à proposer des variantes sans présenter en outre une offre de base. Il

en va autrement lorsque la présentation d'une offre de base est expressément exigée par l'acteur, ce qu'il est possible de prévoir¹⁸.

Il est donc **recommandé de ne pas exiger le dépôt d'une offre de base**, dans une logique d'allègement de la charge des entreprises (éviter de préparer 2 offres) et de stimulation de leur créativité en réponse aux besoins formulés. Cela réduit également le travail de l'acheteur.

Malgré cette plus large ouverture permise par la réglementation, force est de constater que **l'usage des variantes reste limité** : soit les acheteurs les interdisent expressément ou ne les autorisent pas, soit les entreprises craignent, en déposant seulement la variante, que leur offre soit considérée comme non conforme.

Il est **recommandé de ne pas en faire une obligation** dans la mesure où tous les opérateurs économiques ne sont pas nécessairement à même de proposer une solution technique alternative.

3. Une comparaison unique des offres

Afin d'analyser et de classer les offres, la seule méthode consiste à examiner chaque proposition indépendamment des autres, qu'il s'agisse d'offres de base ou de variantes, pour dresser ensuite un **classement unique**, selon la note obtenue. Les offres de base et les variantes sont ainsi jugées en une seule fois sur la base des mêmes critères et selon les mêmes modalités.¹⁹

Il ne peut être introduit de nouveaux critères durant la procédure pour retenir une variante particulièrement avantageuse. L'acheteur anticipera, dans la mesure du possible, la proposition de variantes (et l'inventivité des candidats) lors de l'établissement des critères, tirés par exemple de la liste de [l'article R. 2152-7](#) du code, ainsi que les conséquences des variantes proposées sur l'ensemble des dispositions financières.

Par exemple, si cela est justifié, un sous-critère sur le caractère innovant permet d'encourager et de favoriser les variantes. Une pondération équilibrée des critères reste toujours nécessaire pour valoriser des offres de qualité.

Une variante ne peut être introduite au stade de la négociation. Il est à noter qu'il existe des possibilités différentes de négocier en fonction des procédures ([voir Fiche 14 : Les procédures de passation et techniques d'achat favorisant l'innovation](#)).

Enfin, le respect, par l'acheteur, de la plus stricte **confidentialité** est essentiel pour que les prestataires puissent, en confiance, présenter leurs solutions alternatives les plus innovantes dans une consultation (voir [Fiche 11 : Garantir la confidentialité des offres](#)).

¹⁸ [CE, 20 Septembre 2019, Commune de Sainte-Marie-aux-Chênes, n°421317](#)

¹⁹ Consulter la [fiche technique de la DAJ relative à l'examen des offres](#), qui traite notamment de l'analyse des variantes, pour en savoir plus sur ce point.



Important

Recommandations pour favoriser les variantes :

- ne pas rendre obligatoire la présentation d'une variante au risque d'avoir une procédure infructueuse ;
- **autoriser explicitement les variantes** quelle que soit la procédure, sans exiger d'offre de base, et en les encourageant par une définition plus explicite introduisant la notion d'innovation ;
- **déterminer les exigences minimales** ou les éléments des documents de la consultation qu'elles devront respecter, et les modalités de leur présentation ;
- **retenir des critères d'attribution identiques**, comprenant par exemple un sous-critère « caractère innovant », qui du fait de leur caractère suffisamment général permettront d'évaluer à la fois les offres de base et les variantes ;
- **flécher les variantes dans la trame du mémoire technique**, pour inciter les entreprises à décrire et justifier avec précision l'amélioration technique ou l'économie générée(s) par la variante par rapport à la solution de base ;
- **prévoir, quand cela est possible une négociation**, pour pouvoir échanger avec les soumissionnaires sur leur offre de base et/ou leur variante

Exemple de clause possible dans un règlement de consultation recommandée en MAPA et en procédure formalisée :

« Les candidats peuvent présenter des variantes à leur initiative, qui constituent des alternatives aux spécifications techniques attendues pour l'offre de base définies à l'article [...] du CCTP/CCP]. Les solutions innovantes sont encouragées.

Ces variantes doivent répondre aux exigences minimales suivantes : [A COMPLETER, le cas échéant, avec les lots concernés].

La présentation d'une offre de base n'est pas obligatoire. »



Exemples

Exemple de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris Ile-de-France

La CCI Paris Ile-de-France a eu l'occasion d'expérimenter l'ouverture aux variantes dans le cadre de l'acquisition d'une solution informatique.

Le benchmark avait révélé qu'un seul candidat, au niveau mondial, proposait une solution standardisée pertinente, soit un logiciel sur étagère en mode « SaaS » (abonnement à un logiciel sans l'acquérir). Pour ouvrir à la concurrence, il fallait explorer d'autres modes de fourniture, dont le développement pour les besoins spécifiques de l'acheteur d'un logiciel hors étagère.

Cela a été rendu possible par le biais d'un CCTP ouvert et d'une variante, non pas imposée, mais proposée, laissant la possibilité aux candidats de présenter une solution en « SaaS » ou en développement total sur le modèle acquisitif (location vs. achat).

En prévision ont été notamment élaborés :

- deux actes d'engagement (l'un en bon de commande pour le modèle Saas et l'autre en prix global) ;

- deux types d'approche des droits de propriété intellectuelle (droits d'usage – en mode SaaS – ou droit de propriété – pour le logiciel développé et acquis, **Voir la Fiche 10 : Définir une stratégie de propriété intellectuelle**) ;
- des critères d'analyse technique communs aux deux modes de fourniture (après avoir bien circonscrit le champ de la variante) .
- L'analyse des prix s'est révélée délicate et a nécessité la détermination d'une durée d'amortissement qui permettrait de comparer les 2 modes en coût global. Partant du constat que le développement demande un investissement financier conséquent au démarrage, avec des coûts de plus en plus faibles à mesure que le temps avance, alors que le mode « SaaS » demande des abondements financiers limités mais tout au long de la durée de vie de l'utilisation, une simulation des prix sur une durée moyenne de 10 ans a été menée pour retenir pour comparer les solutions en présence et déterminer la plus économiquement avantageuse.

Exemple de Bourg-en-Bresse Agglomération

Bourg-en-Bresse Agglomération a lancé une consultation en matière de fourniture et d'acheminement en gaz, en permettant, dans le CCTP, outre l'offre de base fossile, la proposition en variante d'une offre comprenant du biogaz dans ses livraisons. Un fournisseur qui a fait une offre comprenant 3 % de biogaz a été retenu.

Pour aller plus loin, vous pouvez consulter le guide [« Oser les variantes dans les marchés publics »](#) de la DAE (2020).



FICHE 10

DEFINIR LA STRATEGIE DE PROPRIETE INTELLECTUELLE

1. La propriété intellectuelle (PI), un sujet stratégique dans l'achat de solutions innovantes

Les achats d'innovation sont susceptibles de générer ou d'utiliser des solutions protégées par des droits de propriété intellectuelle (brevet, certificat d'utilité, marque, dessins et modèles, droit d'auteur, etc.). C'est le cas de nouveaux procédés de fabrication, de nouvelles machines, de logiciels, de plans etc.

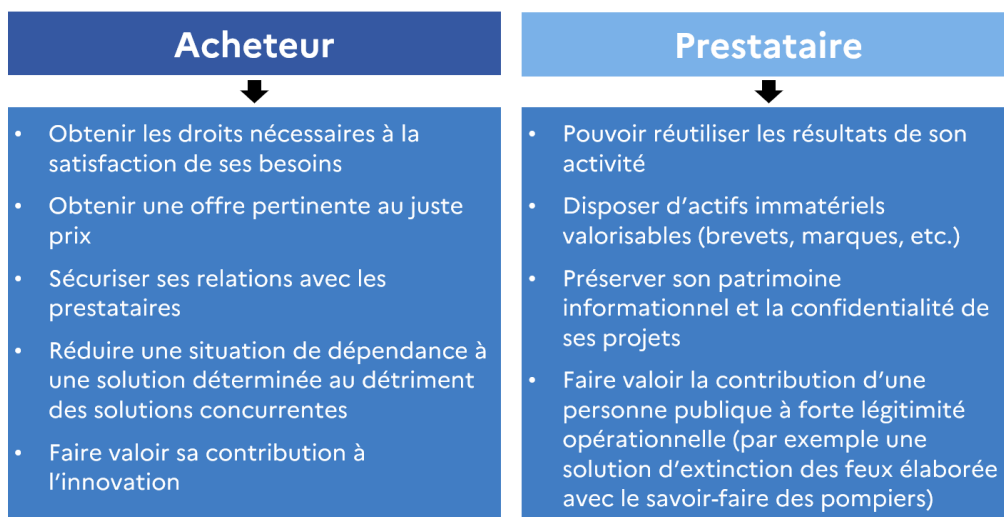
La répartition des droits de propriété intellectuelle est le moyen d'encadrer ce que l'acheteur et le prestataire vont pouvoir faire de la solution innovante :

- l'utiliser, la faire maintenir, l'améliorer ? Quid après le marché ? ;
- la mutualiser avec d'autres acteurs publics et privés ? ;
- la fabriquer, l'industrialiser, la commercialiser ?

C'est la PI qui va conditionner :

- l'autonomie de l'administration ;
- les conditions de remise en concurrence à l'issue du marché ;
- la prise en compte des apports de l'administration ;
- le modèle économique de l'innovation ;
- la diffusion de l'innovation

La PI est un sujet qui peut susciter d'importantes négociations car, pour l'acheteur comme pour le titulaire du marché, les enjeux liés à la PI sont cruciaux :



L'acheteur doit viser le juste équilibre entre les droits qu'il doit obtenir pour répondre à son besoin, l'attractivité de son marché, l'impact sur le prix et l'intérêt de diffusion de l'innovation :



- Risque opérationnel de ne pouvoir répondre à son besoin
 - Risque de surcoût prévu
 - Risque d'obstacle à la remise en concurrence
 - Risque de conflit et de contentieux
 - Risque d'image en cas d'utilisation fautive
- Risque de marché infructueux
 - Risque de prix disproportionné par rapport au besoin réel
 - Risque de frein au développement des entreprises

La répartition des droits de PI doit être prévue dans les partenariats d'innovation ([article R. 2172-25 du CCP](#)) et le partage des droits a un impact sur la qualification de marché de R&D ([voir Fiche 12 : Stimuler l'innovation grâce à des marchés de R&D et des achats publics avant commercialisation](#)) et potentiellement sur la qualification d'aide d'État²⁰.

La Commission européenne invite les États membres à **concevoir des stratégies PI qui favorisent la commercialisation industrielle de solutions innovantes tout en protégeant l'intérêt raisonnable des acheteurs publics et en réduisant le coût d'achat pour le secteur public**²¹.



Important

Les conditions d'utilisation de l'innovation font partie du besoin opérationnel de l'acheteur et ont un impact sur le prix du marché, sur l'attractivité du projet pour les partenaires et sur le modèle économique de l'innovation.

2. Concevoir le régime de PI d'un achat de solutions innovantes

2.1. Les différents régimes de répartition des droits de PI

La particularité des droits de PI tient à ce qu'on peut les « partager » : par exemple, un acteur peut être titulaire d'un brevet et un autre d'une licence sur ce brevet (c'est-à-dire d'une autorisation de l'utiliser), de sorte que chacun peut en tirer avantage.

²⁰ [Commission européenne, Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, C \(2022\)7388](#)

²¹ [Commission européenne, Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes, C \(2021\) 4320](#)

Pour un acheteur, cela peut recouvrir **plusieurs niveaux** :

- **le simple droit d'usage limité**, par exemple utiliser un logiciel standard ;
- **l'autonomie**, par exemple en ayant le droit de maintenir et faire évoluer un logiciel ou faire fabriquer pour ses besoins propres ;
- **la possibilité d'exploiter commercialement, de fabriquer, d'industrialiser** ;
- **le droit de transférer des droits à des tiers ou de placer l'innovation sous licence libre/ open-source** ;
- **l'exclusivité**, en interdisant au prestataire de donner des droits à d'autres clients ;
- l'obtention d'**un retour financier** sous forme de redevance sur les ventes de l'innovation à des tiers quand l'acheteur a permis, grâce notamment à son financement en phase de R&D, à l'innovation d'être conçue ;
- **la maîtrise de la stratégie de l'innovation**, par exemple en étant titulaire d'un brevet...

2.2. Comment choisir entre les différents régimes de répartition des droits de PI ?

La stratégie de l'acheteur doit être étudiée au cas par cas et dépendra de plusieurs facteurs :

- 1) **L'objet de l'achat et le besoin opérationnel** : l'achat est-il l'expérimentation d'une solution existante, un « POC » (preuve de concept), le développement d'une solution stratégique que l'acheteur doit pouvoir utiliser à long terme, etc. ?
→ Plus le besoin est pérenne et l'administration dépendante d'une solution développée spécifiquement pour elle et plus il faut se poser la question de l'autonomie.
- 2) **Les objectifs de diffusion de la solution innovante** : la solution est-elle destinée à être largement diffusée (ex. un outil innovant de sensibilisation destiné au grand public), mutualisée, ou au contraire comporte-t-elle des éléments sensibles qui doivent être protégés par le secret (ex. pour des raisons de sécurité) ?
→ Différentes stratégies peuvent être adaptées comme l'utilisation/la diffusion sous licence libre/ open-source²². La question de la confidentialité doit être prise en compte car, par exemple, le dépôt d'un brevet nécessite une confidentialité en amont et le dépôt lui-même suppose une publication de l'invention.
- 3) **Le rôle de l'achat sur l'émergence de la solution innovante** : la solution existe-t-elle déjà, part-on de zéro ? Quel est l'apport de l'administration (financement, connaissances techniques, etc.) ?
→ L'administration ne pourra pas obtenir les mêmes droits sur une solution innovante préexistante proposée par son prestataire et sur une solution qui n'aurait pas été développée sans son achat / sa contribution.
- 4) **La réalité sectorielle** : les pratiques et modèles économiques liés à la propriété intellectuelle (notamment l'impact sur le prix) ne sont pas les mêmes selon les secteurs (numérique, industrie, etc.) et les types de projets.
→ Le sourcing est une étape incontournable pour définir la stratégie de PI et des questions sur ce point devront être prévues dans le questionnaire.

²² Commission européenne, Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes, C (2021) 4320



Important

La répartition des droits de propriété intellectuelle dans l'achat de solutions innovantes est une stratégie qui doit être étudiée au cas par cas.

Il est donc recommandé de **concevoir un régime ad hoc** qui tienne compte des **enjeux spécifiques de ces achats et également de l'impact éventuel du régime des aides d'État**.

Compte tenu du caractère spécifique de chaque projet, il est recommandé de faire appel à un conseil spécialisé. La mission APIE de la DAJ accompagne les services de l'État en la matière.

La clause prévue dans les CCAG peut servir de modèle ou de référence sur certains aspects pour éviter de re-rédiger tout le régime dans les documents particuliers du marché.

Depuis la réforme de 2021, une clause de PI est en effet prévue dans tous les CCAG pour couvrir les prestations intellectuelles commandées à titre principal ou accessoire (commune dans tous les CCAG, sauf MOE) et les deux options A et B ont été supprimées.²³

Un certain nombre de droits sont prévus par défaut pour l'acheteur public et le titulaire (sans qu'il soit nécessaire de les réécrire dans le CCAP), auxquels il est possible de déroger. Le régime tient compte de la différence entre les éléments réalisés pendant le marché (« résultats ») et les éléments préexistants (« connaissances antérieures »).

Les principales orientations des CCAG sont les suivantes :

- l'acheteur dispose de droits pérennes et étendus sur les résultats ;
- le titulaire peut réutiliser les résultats y compris pour d'autres clients sauf cas particuliers (ex. logo fait pour l'acheteur, document confidentiel, etc.) ;
- le titulaire peut déposer un brevet sur les résultats et accorde une licence à l'acheteur pour ses besoins propres ;
- une redevance est prévue au bénéfice de l'acheteur pour tenir compte de son éventuel apport (les modalités de calcul de la redevance devront être prévus dans le CCAP) ;
- chacun reste propriétaire de ses connaissances antérieures ;
- quand des connaissances antérieures sont utilisées par le titulaire, il doit les déclarer ;
- les connaissances antérieures incorporées aux résultats suivent le régime des résultats pour ne pas être un obstacle à leur utilisation (ex. brique logicielle intégrée dans un logiciel développé dans le cadre du marché) ;
- quand une connaissance antérieure est soumise à une licence (ex. logiciel standard), celle-ci s'applique telle qu'acceptée par l'acheteur.

Une liste des principales questions à se poser pour le régime de propriété est disponible en annexe.

Pour aller plus loin : consulter la [page dédiée à la propriété intellectuelle sur le site de la mission APIE](#)

²³ [Articles 34 à 37 CCAG-FCS](#), [articles 32 à 35 CCAG-PI](#), [articles 45 à 48 CCAG-Travaux](#), [articles 37 à 40 CCAG-MI](#), [articles 43 à 46 CCAG-TIC](#).



FICHE 11

GARANTIR LA CONFIDENTIALITE DES OFFRES

Le contenu de cette fiche est identique dans les guides « Faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique » et « L'achat public de solutions innovantes » de l'Observatoire économique de la commande publique.

Pendant toute la durée du marché, de **nombreuses données sont échangées** entre les acheteurs et les opérateurs économiques. Si certaines données sont publiques, d'autres ont une teneur confidentielle et ne doivent pas être révélées à des tiers qui ne sont pas habilités à les recevoir. Ainsi certaines informations, notamment juridiques, techniques ou financières inhérentes au fonctionnement d'une TPE / PME ou aux offres qu'elle présente sont confidentielles afin notamment de protéger son savoir-faire.

1. Définition du principe de confidentialité

Le principe de confidentialité est prévu à [l'article L. 2132-1 du CCP](#) (et [L. 3122-3 du CCP](#) pour les concessions)²⁴ qui dispose que **l'acheteur ne peut communiquer les informations confidentielles** dont il a eu connaissance lors de la procédure de passation, telles que :

- celles dont la divulgation **violerait le secret des affaires** ;
- celles dont la communication pourrait **nuire à une concurrence loyale entre les opérateurs économiques** (exemple : communication en cours de consultation du montant total ou du prix détaillé des offres).

Le principe de confidentialité concerne **l'ensemble des contrats publics et des acteurs** qui ont à connaître des offres (prescripteurs techniques, utilisateurs finaux, etc.) et qui doivent être sensibilisés à cette problématique. Cette obligation est fondamentale pour favoriser l'attractivité de la commande publique et son respect doit être garanti aux opérateurs économiques.

La méconnaissance de ce principe est susceptible d'entraîner l'engagement de la responsabilité de l'acheteur et de constituer un manquement de nature à justifier l'annulation de la procédure de passation du marché.

2. Bonnes pratiques à mettre en œuvre

Il est ainsi recommandé aux acheteurs de faire preuve de la plus grande vigilance, à toutes les étapes de la contractualisation, notamment :

²⁴ Le principe de confidentialité est une transposition des directives européennes (article 21 de la directive 2014/24/UE pour les marchés publics et article 28 de la directive 2014/23/UE pour les concessions)

- lorsque la mise en œuvre du **sourçage** ou la **présentation de variantes** les amènent à prendre connaissance des solutions techniques particulières présentées par des entreprises ;
- lorsqu'ils ont des contacts directs avec tous les candidats, notamment lors des **phases de négociation**

Ces contacts ne doivent, en aucun cas, porter atteinte à la propriété intellectuelle et, plus largement, au secret des affaires, par la **divulgaration ou la réutilisation non autorisée** auprès d'autres candidats, ou de tiers, de certaines informations figurant dans les offres, telles que les prix, idées, procédés, pratiques commerciales, stratégie de l'entreprise, etc.



Important

- Une bonne pratique pour les acheteurs et les opérateurs économiques consiste à se focaliser, durant le sourçage, dans les documents de la consultation, sur les besoins fonctionnels en termes de performance à atteindre et non pas en termes de procédé à suivre, de concept à mettre en œuvre ou de description de technologie spécifique (voir Fiche 4 : Analyser et définir les besoins grâce à la veille et au sourçage).

Par exemple : indiquer qu'un tissu doit pouvoir sécher en 4 heures à telle température, et non pas en quel matériau il devrait être fabriqué.

- Afin de rassurer les opérateurs économiques inquiets du traitement qui pourrait être réservé aux données techniques et financières qu'ils communiquent, y compris avant transmission d'une offre (sourçage), une bonne pratique peut être de considérer que ces informations sont par défaut confidentielles. En revanche, selon la doctrine de la CADA et conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'offre de prix globale de l'entreprise retenue est communicable à toute personne qui en fait la demande. A l'inverse, le détail des prix proposés (type bordereau des prix unitaires) est couvert par le secret car il reflète la stratégie commerciale de l'opérateur, de même que les mentions relatives aux moyens techniques et humains, à la certification qualité, etc.

Lorsque le besoin porte sur de la recherche et développement ou sur le développement de solutions spécifiques (logiciels notamment), les opérateurs économiques peuvent être amenés à faire une description technique des solutions préconisées dans leur offre (idées, procédés, plans et maquettes, inventions brevetables etc.). Une vigilance particulière sera apportée à la préservation de la confidentialité de ces informations.

Dans ces hypothèses, tant l'acheteur que les opérateurs économiques devront tenir compte du besoin et de l'objet du marché : par exemple, si l'objet du marché consiste à concevoir un nouveau produit que l'acheteur pourra faire fabriquer de façon autonome après la fin du marché, les plans de ce produit doivent pouvoir être transmis à un futur prestataire fabricant.

Des documentations dédiées à la problématique du **secret des affaires** ont été produites par certaines fédérations professionnelles et chambres de commerce et d'industrie (CCI) qui peuvent servir à sensibiliser les acheteurs comme les opérateurs économiques²⁵.

²⁵ Par exemple, le guide de la chambre de commerce et d'industrie CCI Paris Ile-de-France ([guide du secret des affaires](#)) ou bien celui du MEDEF ([guide pratique sur la protection des informations sensibles des entreprises](#)).

PARTIE 3 :
CONTRACTUALISER AU
SERVICE DE L'ACHAT
PUBLIC DE SOLUTIONS
INNOVANTES



FICHE 12

STIMULER L'INNOVATION GRACE A DES MARCHES DE RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT

Si le guide a vocation à porter majoritairement sur l'acquisition de solutions innovantes, un focus est fait ici sur les marchés de recherche et développement, **dont certains ne sont pas soumis aux règles de la commande publique** (obligations de publicité et mise en concurrence). Il n'en reste pas moins des achats impliquant d'associer en amont acheteurs et juristes.

L'approche spécifique des achats publics avant commercialisation, développée au niveau de l'Union européenne, est également présentée dans cette fiche.

La passation de marchés de R&D est une tâche spécifique qui nécessite un certain niveau d'expertise, une capacité professionnelle et financière ainsi qu'une expérience liée à ce type de projet.

1. Définition de la recherche et développement

Les travaux de recherche et développement ont été définis et codifiés par l'OCDE dans le [Manuel de Frascati](#), paru en 2002.

Cette définition a été reprise par le code de la commande publique à [l'article L. 2512-5](#).

La recherche et le développement regroupe :

- l'ensemble des activités relevant de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et du développement expérimental ;
- la réalisation de démonstrateurs technologiques.

Sont exclus du champ de la R&D la réalisation et la qualification de prototypes de pré-production, l'outillage et l'ingénierie industrielle, la conception industrielle et la fabrication.

Il est des cas où ces marchés de R&D sont exclus du champ de la commande publique, mais sous certaines conditions.

L'échelle TRL (« *Technology readiness level* »), qui décrit le cycle de développement d'une solution jusqu'à sa mise sur le marché, peut permettre de mieux comprendre ce que recouvrent les travaux de R&D même si elle ne reprend pas tout à fait les termes de la loi :

| TRL | Niveau |
|-----|--|
| 1 | Principes de base observés et décrits |
| 2 | Concept technologique et / ou application formulés |
| 3 | Preuve analytique ou expérimentale des principales fonctions et / ou caractéristiques du concept |

| | |
|---|--|
| 4 | Validation de composants et / ou de maquettes en laboratoire |
| 5 | Validation de composants et / ou de maquettes en environnement représentatif |
| 6 | Démonstration d'un prototype ou d'un modèle de système/ sous-système dans un environnement représentatif |
| 7 | Démonstration d'un prototype du système dans un environnement opérationnel |
| 8 | Système réel achevé et qualifié par des tests et des démonstrations |
| 9 | Système réel qualifié par des missions opérationnelles réussies |

Les travaux de R&D s'arrêtent à partir du TRL 7.

2. Les marchés de R&D soumis au code de la commande publique : financement intégral et acquisition de tous les résultats

Les marchés de R&D relèvent du code de la commande publique lorsque l'acheteur :

- finance intégralement le programme de R&D ;
- et s'approprie exclusivement tous les résultats.

Ces marchés ont vocation à répondre intégralement aux besoins de l'acheteur et sont alors des marchés publics de services. Les règles de publicité et de mise en concurrence devront être respectées.

3. Les marchés de R&D exclus du code de la commande publique : financement partiel ou acquisition partiel des résultats

3.1. Champ d'application des marchés de R&D exclus du code de la commande publique

Ces activités peuvent être exclues du champ d'application du code, ce qui s'explique notamment par la volonté d'encourager le cofinancement de programmes de recherche et développement provenant de sources industrielles²⁶. Les règles de publicité et de mise en concurrence ne s'appliquent pas.

Ainsi, les marchés de services portant sur des projets de R&D peuvent être **passés de gré à gré**, sous **deux conditions alternatives** d'interprétation stricte :

1. si l'acheteur public ne **finance que partiellement le programme** (partage du coût financier des études à réaliser) ;
2. ou s'il **n'acquiert pas la propriété exclusive des résultats du programme** (partage des droits de propriété intellectuelle).

²⁶ Directive 2014/24/UE, précitée, considérant 35 : « Le cofinancement de programmes de recherche et développement (R&D) provenant de sources industrielles devrait être encouragé. Par conséquent, il y a lieu de préciser que la présente directive ne s'applique qu'en l'absence d'un tel cofinancement et lorsque les résultats des activités de R&D reviennent au pouvoir adjudicateur concerné (...). »

Cette exclusion ne s'applique qu'aux programmes qui portent sur des projets de R&D **sans prolongement industriel direct**.

Dans le cas où une entreprise innovante démarche une personne publique pour co-développer un procédé qu'elle a conçu, la personne publique peut certes passer un marché de services de R&D avec cette entreprise, mais **ne peut pas acheter le procédé une fois développé, sans remise en concurrence** (sauf si sa valeur estimée est inférieure à 100 000 euros HT, et rentre donc dans le champ de [l'article R. 2122-9-1](#) du code de la commande publique – dispositif achat de solutions innovantes).

La **remise en concurrence à l'issue du processus de recherche** peut être difficile à justifier auprès du partenaire, qui a investi pour développer une solution correspondant aux souhaits de la personne publique, et qui peut craindre que le fruit de son travail soit porté à la connaissance de concurrents éventuels, réduisant ainsi l'avantage compétitif qu'il a acquis en prenant le risque d'innover.



Important

Il est donc primordial de s'interroger dès le démarrage du projet sur sa finalité : soutenir le développement d'une solution avec ou sans acquisition à l'issue ?

Afin d'associer le cas échéant la R&D et l'achat d'une solution innovante, un autre type de contrat peut s'avérer pertinent : le partenariat d'innovation, dont l'usage doit avoir été anticipé (voir Fiche 13 : Utiliser des types de marchés favorisant les solutions innovantes).

[L'article R. 2122-10 du CCP](#) permet de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence pour l'achat de produits fabriqués uniquement à des fins de R&D. La condition est que les objectifs recherchés ne soient pas des objectifs de rentabilité ou d'amortissement des coûts de R&D : le volume acquis sera donc nécessairement limité.



Exemple

Le marché de R&D de Toulouse Métropole

Toulouse Métropole a décidé de lancer un marché de R&D sans publicité ni mise en concurrence ayant pour objet la recherche et développement d'un démonstrateur d'une solution de réseau privé 5G métropolitain pour l'usage des services et du citoyen.

La métropole a identifié quelques besoins auxquels ce réseau 5G pourrait répondre, notamment :

- gestion du trafic et surveillance de l'espace public ;
- connectivité des événements en plein air (enregistrement, communication d'urgence...)

Le projet est mené en partenariat avec un opérateur et cofinancé à hauteur de 75 % par l'Union européenne, Toulouse Métropole ayant remporté un appel à projets européen.

3.2. Une approche spécifique des marchés de R&D : les achats publics avant commercialisation dits « PCP »

Les achats publics avant commercialisation (ou « *pre-commercial procurement* » – PCP) ont été présentés pour la première fois en 2007 dans une [communication de la Commission européenne](#).

La directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics rappelle que les achats publics avant commercialisation ne relèvent pas du champ de celle-ci.²⁷

a) Méthode des achats publics avant commercialisation « PCP »

Les achats publics avant commercialisation entrent dans le cadre de l'exemption des marchés de R&D du code de la commande publique, mais par une approche spécifique. L'objectif est de **donner aux acheteurs une méthode à appliquer pour ce type de marchés, afin d'éviter qu'ils ne constituent des aides d'Etat**²⁸.

Cette méthode est développée dans la communication de la Commission européenne précitée. Ces principales caractéristiques sont les suivantes :

- conformément aux règles des marchés de R&D, l'acheteur public ne se réserve pas exclusivement tous les avantages du marché ;
- l'acheteur public et les entreprises partagent les risques et les bénéfices selon les conditions du marché ;
- le développement concurrentiel s'effectue par phases ;
- le dispositif s'achève avant la commercialisation du produit fini.

b) Déroulé du dispositif des achats publics avant commercialisation « PCP »

Le dispositif des PCP repose ainsi sur un développement concurrentiel par phases :

1. l'acheteur public **définit son besoin de R&D** et lance un **appel à projet** ;
2. il **retient plusieurs entreprises** qui devront **rechercher les meilleures solutions possibles** ;
3. à l'issue de cette phase, il peut à nouveau sélectionner certaines entreprises à qui il commande un **prototype** ;
4. une concurrence est à nouveau mise en œuvre pour la **réalisation d'une série expérimentale, afin vérifier de la capacité de production en série**.

Les entreprises sont rémunérées pour la réalisation de toutes ces phases. À condition que le prix payé par l'acheteur public pour l'acquisition du service de R&D soit celui du marché et qu'un minimum de mise en concurrence soit exercé, le recours aux PCP ne constitue pas une aide d'Etat prohibée par l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²⁷ Directive 2014/24/UE, considérant 47 : « Il convient de rappeler qu'une série de modèles de passation de marché ont été présentés dans la communication de la Commission du 14 décembre 2007 intitulée « Achats publics avant commercialisation : promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe », portant sur la passation des marchés relatifs aux services de R&D qui ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive. (...) »

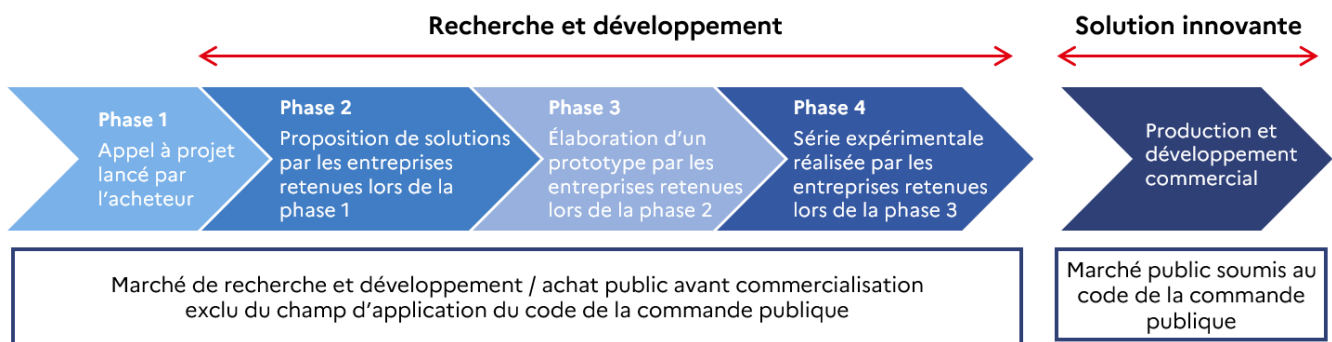
²⁸ La Commission européenne précise que la présentation de cette approche ne signifie pas qu'il puisse y avoir d'autres approches possibles.

Concernant les droits de propriété intellectuelle, l'acheteur n'acquiert pas la propriété exclusive des droits de propriété intellectuelle ; l'entreprise qui aura développé le produit reste libre de commercialiser le procédé.

Cependant, l'acheteur conserve le droit :

- d'utiliser les résultats de la R&D pour répondre à ses propres besoins ;
- de demander aux opérateurs économiques de les céder sous licence à des tiers selon des conditions de marché « équitables et raisonnables ».

Schéma d'illustration du déroulement d'un marché de R&D selon la méthode des achats publics avant commercialisation (et présentation de la suite d'un marché de R&D) :



Exemple

Exemple de marché de PCP

En 2013, les archives et musées nationaux de certains pays européens ont identifié la nécessité d'améliorer la qualité des fichiers numériques stockant notre patrimoine afin d'éviter une dégénérescence de la qualité de stockage des données au fil du temps. Au vu de la quantité de données stockées, il était nécessaire d'obtenir des solutions standardisées, ouvertes et à prix réduit. Une dizaine d'acheteurs européens ont donc lancé un PCP pour développer un outil de test de conformité des fichiers à intégrer dans les archives. Six candidats ont été retenus pour la phase 1 (conception de la solution), puis trois pour les phases 2 (cycle de développement de prototypes) et la phase 3 (développement du produit final et tests avec des ensembles de données fournies par les archives nationales). Ainsi, trois outils standardisés open source ont été livrés, permettant d'améliorer la conservation des données patrimoniales à un coût réduit.

Pour en savoir plus, consulter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/towards-sustainable-ecosystem-long-term-digital-preservation-cultural-heritage> (en anglais uniquement).

Pour aller plus loin :

- Communication de la Commission européenne [« Achats publics avant commercialisation : promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe »](#), 2007
- La Commission européenne propose une boîte à outils, qui traite notamment des PCP (en anglais uniquement) : <https://eafip.eu/toolkit/>
- Des exemples de PCP peuvent être consultés sur le site de la Commission européenne : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/pre-commercial-procurement-showcases>



FICHE 13

UTILISER DES TYPES DE MARCHES FAVORISANT LES SOLUTIONS INNOVANTES

Dans cette fiche sont développés deux types de marchés susceptibles de favoriser l'émergence de solutions innovantes :

- le partenariat d'innovation, contrat ayant pour objet une phase de R&D et d'acquisition du fruit de cette R&D ;
- le marché global de performance, qui a comme particularité de prévoir systématiquement des objectifs de performance, pouvant pousser les entreprises titulaires à innover.

1. Le partenariat d'innovation

1.1. Définition du partenariat d'innovation

[L'article L. 2172-3 du CCP](#) dispose : « le partenariat d'innovation est un marché qui a pour objet la recherche et le développement de produits, services ou travaux innovants ainsi que l'acquisition ultérieure des produits, services ou travaux en résultant et qui répondent à un besoin ne pouvant être satisfait par l'acquisition de produits, services ou travaux déjà disponibles sur le marché ».

Il a ainsi pour objet de créer un partenariat de long terme avec les opérateurs économiques retenus, en **dispensant d'une remise en concurrence à l'issue de la phase de R&D** et en évitant de ce fait que les entreprises ayant contribué à l'effort d'innovation ne puissent en bénéficier commercialement.



Important

Ainsi, ce type de marché est adapté si :

- la solution recherchée est inexistante ;
- l'acheteur souhaite investir et s'investir dans une phase de recherche et développement, et réduire les coûts d'acquisition.



Exemple

Rennes Métropole a lancé en 2016 un partenariat pour expérimenter et développer des bus standards et articulés à consommation 100 % électrique, dans la perspective de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

De même, le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap) et le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (Syctom) ont contracté un partenariat d'innovation portant sur la recherche et le développement d'un procédé de co-méthanisation à haut rendement des déchets organiques et des boues. Trois phases sont envisagées dans ce cadre : une phase de recherche, avec tests et essais en laboratoire, une phase de développement avec la construction d'un pilote, et une phase d'acquisition avec la construction d'une unité industrielle.

Le partenariat d'innovation lui-même est divisé en plusieurs phases, contenant au minimum :

- une phase de recherche et développement ;
- une phase d'acquisition de la solution développée.

(Voir schéma page 72)

1.2. Contractualisation d'un partenariat d'innovation

a) Préparation du partenariat d'innovation : réalisation d'une étude préalable

Le recours au partenariat d'innovation **nécessite qu'une étude préalable ait été menée** (état du marché à un instant donné) et qu'elle ait conclu à **l'inexistence de solutions adéquates sur le marché**.

Concrètement, il ne peut donc pas être utilisé pour acheter des solutions sur étagère ou même des produits non encore commercialisés, mais dont la phase de R&D est terminée.



Exemple

Avant d'engager deux partenariats d'innovation, la SNCF a par exemple réalisé une étude lui permettant de disposer d'une connaissance pointue et aboutie du marché des TGV et des exosquelettes, intégrant les produits commercialisés par des opérateurs économiques étrangers

Si la majorité des acheteurs n'est pas en capacité de mener une étude de marché à l'échelle internationale, ils devront en revanche démontrer qu'ils ont mis en œuvre une réelle démarche de sourçage et d'évaluation préalable, suffisamment large pour ne pas manquer des opérateurs (transfrontaliers par exemple) qui auraient pu répondre aux besoins grâce à une solution déjà existante.

Le fait qu'un opérateur apparaisse ultérieurement dans le secteur concerné et mette sur le marché une solution similaire à celle développée dans le cadre d'un partenariat ne doit pas nécessairement conduire à l'arrêt de celui-ci. Il est conseillé à l'acheteur d'évaluer l'opportunité de poursuivre ou de mettre un terme au contrat.

b) Procédure de passation du partenariat d'innovation

L'obligation d'allotir ne s'applique pas aux partenariats d'innovation, car leurs objets ne permettent pas à priori l'identification de prestations distinctes ([article L. 2113-10 du CCP](#)).

Le partenariat ne constitue pas en lui-même une procédure de marché public.

- **En-dessous des seuils européens de procédure formalisée**, il est possible de recourir à un MAPA ou à un marché sans mise en concurrence.
- **Au-dessus des seuils européens**, la procédure utilisable est **la procédure avec négociation**²⁹.

L'acheteur public doit suivre quelques règles pour attribuer le contrat de partenariat :

1. **négocier les offres avec les candidats** (alors qu'il peut se réserver cette faculté lors d'une procédure avec négociation classique)

Les critères d'attribution et les exigences minimales, non négociables, doivent être suffisamment précis pour appréhender la solution requise.

2. **vérifier s'il doit/a intérêt à publier un avis de marché** ([article R. 2172-26 du CCP](#)).

- **Au-dessus des seuils européens**, le principe reste l'obligation de publier un avis.
- **Entre 100 000 euros HT et les seuils européens** : les règles classiques de mise en concurrence s'appliquent également, un avis est nécessaire.
- **En-dessous de 100 000 euros HT** : cette règle n'est pas obligatoire pour les achats de solutions innovantes inférieures à 100 000 euros, qui peuvent se faire sans publicité ni mise en concurrence ([article R. 2122-9-1 du code de la commande publique](#)).

L'acheteur doit veiller au respect des principes fondamentaux de la commande publique ([article R. 2122-8 du CCP](#)) : choisir une offre pertinente, faire une bonne utilisation des deniers publics, ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. Une consultation informelle voire un avis de marché peut ainsi être utile, permettant également à l'acheteur de stimuler le marché économique.

c) Le déroulé du partenariat d'innovation

Comme évoqué, le partenariat d'innovation est structuré en plusieurs phases successives, avec au minimum deux phases, couvrant le processus de R&D, puis l'acquisition de la solution résultant.

La détermination de la valeur de chaque phase

La valeur du contrat doit tenir compte du degré d'innovation, de la durée et du coût des activités de recherche et développement requises pour le développement de la solution innovante.

La valeur estimée des produits, services ou travaux dont l'acquisition est envisagée ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'investissement requis pour leur développement, quelle que soit la part des activités de recherche et de développement financée par l'acheteur (article R. 2172-23 du CCP).

²⁹ [Articles R. 2172-26 du CCP et suivants](#)

→ En pratique, il peut être décidé de **fixer des prix forfaitaires pour les phases de R&D** puis un **prix unitaire pour la solution développée**.

Il est également possible de recourir à un prix forfaitaire, qui peut être complété par des prestations supplémentaires sur BPU, ou bien de recourir à un prix provisoire³⁰.

Des **clauses de réexamen**, rédigées de manière claire, précise et sans équivoque³¹ sont également envisageables pour ajuster la rémunération à certaines étapes du contrat.

Quelle que soit la forme de prix retenue (définitif ou provisoire), il est conseillé de **prévoir une formule de révision des prix** qui permettra d'ajuster le prix initial à l'évolution des conditions économiques.



Important

Le prix doit faire l'objet d'une estimation *ex ante* et ne peut pas – par exemple – être fixé à l'issue de chaque phase.

S'il peut faire l'objet d'ajustements en cours d'exécution, les composants du prix ainsi qu'un plafond de rémunération maximal doivent être préalablement déterminés, afin d'éviter une dérive potentielle des coûts. Un bon sourçage contribuera à la détermination du plafond adapté, ni trop faible, ni trop élevé (ce qui conduirait à l'arrêt du partenariat).

Pour aller plus loin : la Commission européenne a publié une étude sur la valeur du partenariat d'innovation qui donne une méthodologie (en anglais uniquement). Lien : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49657>

Appréciation des candidatures et des offres

La sélection des candidatures doit tenir compte de la capacité des candidats dans le domaine de la R&D et dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions innovantes.

Pour évaluer la **capacité des candidats à innover**, l'acheteur peut :

- se fonder sur les aptitudes des entreprises au regard de produits ou services de même nature (ex : références...) ou des moyens techniques et professionnels proposés (ex : titres et études, outillage...). Il peut également regarder la part du chiffre d'affaires de l'opérateur économique dédié à la R&D ;
- recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage qui disposera de l'expertise nécessaire pour l'accompagner tout au long du contrat, de la passation à l'exécution.

L'attribution du partenariat d'innovation

L'une des particularités du partenariat d'innovation est qu'il peut être attribué à plusieurs soumissionnaires, si cette possibilité a été prévue dans les documents de la consultation.

Dans cette hypothèse, l'acheteur sera engagé avec plusieurs partenaires dans le cadre de contrats individualisés et indépendants les uns des autres, qui pourront s'exécuter parallèlement, selon des rythmes et des modalités différents.

³⁰ [Article R. 2112-15 et s. du CCP](#)

³¹ [Article R. 2194-1 du CCP](#)

Le phasage du partenariat d'innovation

Pour rappel, le partenariat d'innovation est divisé en plusieurs phases, contenant au minimum :

- une phase de recherche et développement ;
- une phase d'acquisition de la solution développée.

Les phases du partenariat d'innovation peuvent être subdivisées en plusieurs séances thématiques (technique, juridique, financière...).

Le partenariat d'innovation définit les **objectifs de chaque phase** que le partenaire doit atteindre ainsi que la **rémunération associée**. La répartition des droits de propriété intellectuelle doit également être prévue ([voir Fiche 10 : Définir la stratégie de propriété intellectuelle](#)).

A l'issue de chaque phase, sur la base des résultats obtenus, l'acheteur décide³² :

- **soit de poursuivre l'exécution**, éventuellement après avoir modifié, avec l'accord du partenaire, les objectifs de la phase suivante et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- **soit, lorsqu'il existe plusieurs partenaires, de réduire leur nombre** en mettant un terme à leurs contrats ;
- **soit de mettre un terme au partenariat d'innovation**.

En tout état de cause, la phase d'acquisition ne peut être mise en œuvre que si le résultat correspond aux niveaux de performance et aux coûts maximum convenus entre l'acheteur public et le partenaire.

Si plusieurs partenaires arrivaient à des solutions qui répondent toutes à ces niveaux convenus, le partenariat d'innovation peut prévoir que l'acheteur répartira entre eux ses commandes de manière égale. Il peut aussi prévoir que le partenaire avec lequel la phase d'acquisition sera mise en œuvre sera désigné sur la base des critères d'attribution qui ont été utilisés pour attribuer le partenariat.



Important

Facteurs clé d'un partenariat d'innovation :

- réaliser une phase d'évaluation préalable bien consolidée afin de déterminer si une phase de R&D est véritablement requise ainsi qu'une réflexion sur les droits de propriété intellectuelle ;
- réaliser un sourçage préalable permettant de calibrer au mieux les exigences et la rémunération prévue pour chaque phase ;
- anticiper dès le démarrage le planning général et le phasage du contrat ;
- constituer une équipe projet pluridisciplinaire comprenant des experts du domaine concerné (ou une assistance à maîtrise d'ouvrage) et organiser un véritable pilotage / suivi du contrat dans la durée, ce qui permettra notamment d'évaluer les résultats intermédiaires des partenaires et d'ajuster la rémunération ;
- utiliser une méthode de travail collaborative et agile pour échanger et co-construire avec les partenaires ;
- assurer le respect de l'égalité de traitement des partenaires et du secret des affaires tout au long du contrat.

³² [Article R. 2172-31 du CCP](#)



Exemple

Partenariat d'innovation du Mobilier National

Le Mobilier National a choisi de passer un partenariat d'innovation pour développer une chaise en carbone recyclé. A la suite d'une phase de sourcing, il a été décidé d'ouvrir le partenariat d'innovation à deux opérateurs économiques et de l'organiser en trois phases :

- phase 1 : recherche et développement (2 mois) ;
- phase 2 : développement de la solution retenue (4 mois) ;
- phase 3 : production et acquisition de 50 chaises (6 mois)

Les critères de sélection des offres retenus étaient les suivants :

- critère de qualité – Nom : Innovation et performance environnementale / Pondération : 25 ;
- critère de qualité – Nom : Qualité de la proposition technique / Pondération : 20 ;
- critère de qualité – Nom : Méthodologie projet / Pondération : 15 ;
- coût – Nom : Prix des prestations / Pondération : 40

A l'issue de la phase 1, les deux entreprises devaient fournir un certain nombre de livrables, qui a permis au Mobilier national de choisir l'une d'elle pour continuer le partenariat. Des clauses de suivi ont été prévues : des visites, réunions spécifiques et comités techniques en présentiel étaient organisées, avec obligation de rédiger un compte-rendu à l'issue de chacune de ces réunions.

Une interview de l'acheteur est disponible en annexe.

Il est également possible de consulter la [fiche technique de la DAJ sur le partenariat d'innovation](#).

Schéma de synthèse de la passation et de l'exécution d'un partenariat d'innovation

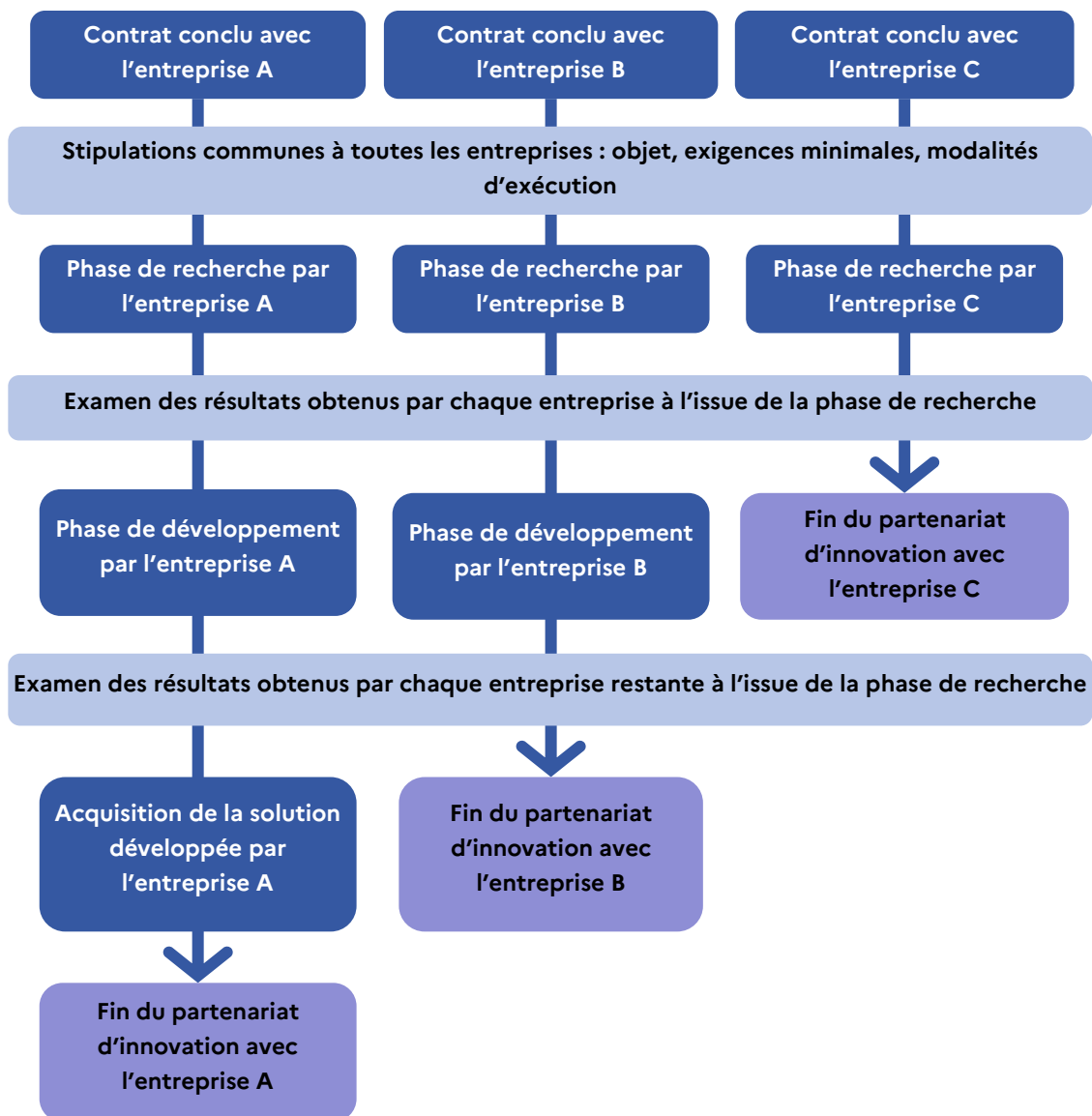
Il s'agit d'un schéma prenant l'exemple d'un partenariat d'innovation démarrant avec trois entreprises et avec trois phases.

L'acheteur public demeure libre de démarrer le partenariat avec le nombre d'entreprises et de phases souhaité (deux phases minimum).

Phase amont de préparation : constitution d'une équipe projet, définition du besoin, étude de marché

Procédure avec négociation (au-dessus des seuils européens) :

- sélection des candidatures (sur la base de la capacité à innover notamment) ;
- négociations (avec phases successives le cas échéant), et offres finales ;
- sélection du/des partenaires(s) admis au contrat et signature.



2. Le marché global de performance

Défini à l'[article L. 2171-3 du CCP](#), le marché global de performance permet à un acheteur de confier à une même entreprise (ou à un même groupement d'entreprises) l'exploitation/maintenance à la réalisation/conception-réalisation de prestations (de travaux, de fournitures ou de services), afin de remplir des **objectifs chiffrés de performance**. Ils se substituent aux contrats de réalisation, exploitation et maintenance (REM) et de conception, réalisation, exploitation et maintenance (CREM).

Les objectifs de performance doivent être mesurables, car la rémunération des prestations dépend de l'atteinte de ces objectifs :

- en cas de sous-performance, la rémunération sera modulée à la baisse ;
- en cas de sur-performance, la rémunération sera modulée à la hausse.



Important

Ce type de marché peut être intéressant pour favoriser l'innovation dans la commande publique. En effet, les objectifs de performance fixés peuvent reposer sur l'utilisation de nouveaux leviers pour maîtriser le coût global, en s'appuyant notamment sur de nouvelles technologies, méthodes, usages...

Ce type de contrat a par exemple pu être utilisé pour le développement de ville intelligente (*smart city*) comme à la métropole et la ville de Dijon Métropole et à la métropole d'Angers.

Ainsi, à Dijon, un marché global de performance a permis l'émergence d'une ville intelligente qui permet des économies d'énergie :

- <https://www.dijon-metropole.fr/projets/ondijon-metropole-intelligente-et-connectee/>
- https://www.echodescommunes.fr/upload/2017/09/file/dijon_ville_intelligente_07_09_2017.pdf

Pour en savoir plus, consulter la [fiche technique de la DAJ sur les marchés publics globaux](#)



FICHE 14

LES PROCEDURES ET TECHNIQUES D'ACHAT FAVORISANT L'INNOVATION

Cette fiche présente les différentes procédures de passation, ainsi que les techniques d'achat pouvant favoriser l'achat de solutions innovantes.

Les **procédures de passation** présentées ici sont les suivantes :

- les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables :
 - marchés inférieurs à 40 000 €,
 - dispositif achats de solutions innovantes d'un montant inférieur à 100 000 € ;
- les marchés à procédure adaptée (MAPA) ;
- les marchés passés selon une procédure formalisée :
 - appels d'offres,
 - procédures avec négociation,
 - dialogue compétitif.

Sont également abordées certaines **techniques d'achat**. Il ne s'agit pas de procédure de passation au sens strict, même si certaines peuvent être utilisées seules³³. Les techniques d'achat développées dans cette partie sont :

- l'accord-cadre à marchés subséquents ;
- le concours ;
- le système d'acquisition dynamique (SAD).

L'acheteur devra veiller, dans chaque cas, à utiliser des critères de sélection des offres favorisant l'émergence de solutions innovantes : recours au coût complet, valeur technique, qualité, caractère innovant de l'offre... (Voir Fiche 8 : Choisir des critères de sélection des offres pertinents).

La négociation, levier à exploiter pour faciliter les propositions innovantes

Parmi les procédures et techniques d'achats présentées, certaines permettent la négociation. Elle peut être particulièrement bénéfique si certains risques sont anticipés et certaines bonnes pratiques mises en œuvre. L'intérêt principal est qu'elle peut permettre de mieux faire coïncider le besoin et la solution innovante.

- **Souplesse dans l'organisation :**

Le nombre de tours de négociation et son indication dans les documents de la consultation relèvent de la liberté de l'acheteur, de la procédure considérée, du niveau des offres dès le

³³ Le concours et le SAD peuvent être utilisés seuls, tandis que pour l'accord-cadre, l'acheteur devra mettre en œuvre les procédures de passation d'un marché ordinaire, en fonction du montant estimé du besoin.

premier tour, etc. L'essentiel est de ne pas perdre de vue le souci de maîtrise des plans de charges respectifs et les dérives calendaires (et le coût induit pour les entreprises participantes).

L'acheteur peut aussi se réserver la possibilité d'attribuer le marché public sur la base des offres initiales sans négociation, à condition de l'avoir prévu initialement. Il est toutefois recommandé aux acheteurs de bien prendre en compte les opportunités de la négociation, qui peut être l'occasion de renforcer le caractère innovant de l'offre, tant d'un point de vue de la qualité que financier.

La négociation peut par exemple porter sur :

- la qualité : le niveau de qualité, son incidence sur le prix etc. ;
- le délai : temps de livraison, réactivité, etc. ;
- la quantité : le volume nécessaire, la fréquence des commandes, etc. ;
- le prix ou ses éléments : le coût de l'acquisition, le coût du stockage, le prix des accessoires, les options, etc.

En revanche, la négociation ne pourra pas porter sur l'objet du marché, les critères de jugement des offres et les exigences minimales.

- **Echanges plus approfondis sur le caractère innovant et la qualité de la solution :**

Certains **risques** doivent être anticipés : non-respect – même involontaire – de l'égalité de traitement des candidats ou du secret des affaires, finalisation du besoin en cours de procédure, pression sur le prix plutôt qu'une discussion qualitative, etc.



Important

Bonnes pratiques pour préparer et mener la négociation et éviter certains écueils :

1. en amont : recourir à la collégialité, avoir dans l'équipes des personnes (acheteurs / prescripteurs) formées aux techniques de négociation et préparer la négociation en rappelant le cadre juridique et en identifiant les marges de négociation sans se focaliser sur le prix ;
2. pendant la négociation : assurer la traçabilité des échanges. Par exemple, la communication d'une liste de thématiques adressée à l'ensemble des candidats, l'utilisation de comptes rendus ou l'établissement d'une grille de négociation - comprenant des aspects techniques - peuvent s'avérer utiles, afin de faciliter le suivi et le choix final de l'offre. Cette documentation permettra de prouver, le cas échéant, que l'ensemble des candidats a été invité à négocier sur les mêmes critères et dans des conditions identiques ;
3. annoncer aux candidats le dernier tour, afin de leur permettre de consolider leur proposition en connaissance de cause.

1. Procédures de passation

1.1. Les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables : le dispositif achats de solutions innovantes

Les marchés peuvent parfois être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables notamment en raison de leur objet ou de leur montant.

Depuis une expérimentation prévue par le [décret du 24 décembre 2018](#), ensuite pérennisée et codifiée à l'[article R. 2122-9-1 du CCP](#), la **possibilité est donnée aux acheteurs de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables s'il porte sur une solution innovante et qui répond à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 HT €**. La négociation est possible.

L'utilisation de cette procédure peut être pertinente pour **tester une solution innovante à petite échelle ou acquérir une solution innovante d'un faible montant**.

Cette procédure dérogatoire a pour objet de simplifier l'acquisition de solutions innovantes auprès de tous types d'entreprises, dans un contexte de **facilitation de la mise en relation entre les acheteurs publics et les entreprises proposant des solutions innovantes**.



Important

Le décret ne pose que **deux conditions** pour passer un marché grâce au dispositif achats de solutions innovantes :

1. **L'achat doit porter sur des travaux, fournitures ou services innovants** au sens de l'[article L. 2172-3 du CCP](#), c'est-à-dire nouveaux ou sensiblement améliorés ;
2. La valeur estimée du besoin doit être inférieure à 100 000 € HT.

Aucune procédure particulière n'est à suivre et la déclaration obligatoire à l'OECP prévue pendant l'expérimentation n'existe plus.³⁴

L'identification de l'achat de solutions innovantes est développée à la [Fiche 2 : Définir, identifier l'achat de solutions innovantes grâce à un faisceau d'indices](#) (un faisceau d'indices, sous forme de séries de questions, a été élaboré).

➔ Afin de pouvoir justifier, en cas de contentieux, que le marché n'a pas été conclu en méconnaissance de ces principes, il est conseillé à l'acheteur public de **conserver une trace des éléments ayant motivé sa décision**, notamment les démarches préalables effectuées afin d'apprécier le caractère innovant de son achat, dans le respect de la définition retenue par le code de la commande publique et, le cas échéant, à l'aide du faisceau d'indices applicable à tout segment d'achat (voir [Fiche 2 : Définir, identifier l'achat de solutions innovantes grâce à un faisceau d'indices](#)).

³⁴ Exceptée celles au titre des données essentielles si le marché a un montant supérieur à 40 000 € HT. Pour en savoir plus, voir Fiche 16 : Suivi des achats de solutions innovantes

Dans cette perspective, la veille et le sourçage constituent des outils à privilégier (voir [Fiche 4 : Analyser et définir ses besoins grâce à la veille et au sourçage](#)).

- Ce dispositif permet également à l'acheteur public d'expérimenter une solution nouvelle à petite échelle. Cependant, il doit être conscient et **anticiper le fait qu'à la suite de la procédure, s'il souhaite étendre la solution par un marché conduisant à franchir, en cumulé sur une période d'un an minimum ou sur la durée du second contrat si elle est supérieure à un an conformément aux règles des articles R. 2121-1 à R. 2121-9 du CCP, le seuil de 100 000 € HT, il devra procéder à une remise en concurrence.**

L'acheteur devra cependant toujours veiller au respect des principes fondamentaux de la commande publique ([article R. 2122-8 du CCP](#)) :

- choisir une offre pertinente ;
- faire une bonne utilisation des deniers publics ;
- ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.



Important

En dessous de 40 000 € HT, le marché entre dans le cadre des marchés bénéficiant d'une dispense de mise en concurrence, quel que soit son objet (ce montant est porté à 100 000 € HT pour les marchés de travaux jusqu'au 31 décembre 2024). Ainsi, l'acheteur public n'aura pas à s'interroger sur le caractère innovant de la solution retenue.

Il est tout de même recommandé d'assurer un minimum de traçabilité, et de respecter les principes fondamentaux de la commande publique rappelés ci-dessus.

Pour plus d'information, consulter la fiche technique de la DAJ dédiée : [Quelles règles appliquer pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est inférieure à 40 000 euros HT ?](#)

Il est également possible d'acquérir une solution innovante en recourant à [l'article R. 2122-3 du CCP](#) qui prévoit qu'un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables en raison de l'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle. Cependant, des conditions strictes doivent être respectées :

- que la prestation soit protégée (exemple : détention d'un brevet) ;
- qu'elle soit la seule qui puisse répondre au besoin de l'acheteur ;
- qu'un seul opérateur économique soit en mesure de fournir cette prestation.

L'exclusivité ne doit pas avoir été créée par l'acheteur lui-même en vue de la conclusion du marché (Considérant 50 de la [directive n°2014/24/UE du 26 février 2014](#)).

Ceci est rappelé dans la [fiche technique de la DAJ dédiée aux marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables](#).

1.2. Les marchés à procédure adaptée (MAPA)

Selon [l'article R. 2123-4 du CCP](#), les MAPA sont les marchés qui, en raison de leur montant inférieur aux seuils européens ou de leur objet, peuvent faire l'objet de **modalités de procédure librement choisie** en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

Les MAPA constituent la majorité des procédures de marchés publics et revêtent donc une certaine importance pour la diffusion de l'innovation dans la commande publique. En outre, de par leur nature flexible, les MAPA permettent de **tester des solutions innovantes** et/ou de les acheter en petite quantité.

Pour les achats d'un montant supérieur à 40 000 € HT, l'acheteur doit formuler par écrit son besoin ainsi que les règles principales de la consultation (ex : critères de sélection...) et en assurer une publicité proportionnée à l'enjeu du marché (ex : profil d'acheteur, journal d'annonce légal, BOAMP...).



Important

Les MAPA offrent ainsi une souplesse procédurale aux acheteurs, qui peuvent négocier les offres tant sur le plan financier que qualitatif, dès lors qu'ils ont annoncé cette possibilité dès le départ (voir en introduction de la fiche les conseils relatifs à la négociation).

De bonnes pratiques sont à mettre en œuvre pour favoriser l'émergence de solutions innovantes, rappelées dans ce guide : autoriser les variantes, choisir des critères adaptés, allouer...

Dans ce cadre, un acheteur ayant repéré une solution innovante susceptible de répondre à ses besoins pourrait en faire l'acquisition ou bien l'expérimenter à petite échelle. Si le test s'avère concluant et qu'il est envisagé de généraliser la solution, une nouvelle procédure de marché devra être lancée avec mise en concurrence (à anticiper dès l'expérimentation de la solution avec l'entreprise).

Pour en savoir plus, consulter la [fiche technique de la DAJ dédiée aux marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant](#).

1.3. Les marchés passés selon une procédure formalisée

a) Les appels d'offres

L'appel d'offres est « la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats » ([article L. 2124-2 du CCP](#)).

L'appel d'offres ne semble pas être la procédure la plus à même pour favoriser l'innovation, notamment en raison de l'interdiction de négocier.



Important

De bonnes pratiques peuvent cependant être mises en œuvre pour permettre l'intégration de l'innovation, développées dans le guide :

1. Réaliser un sourçage permettant de corroborer les exigences de l'acheteur avec la capacité du marché et d'intégrer de l'innovation (Voir Fiche 4 : Analyser et définir les besoins grâce à la veille et au sourçage) ;

2. Rédiger un cahier des charges fonctionnel, en termes d'exigences, d'objectifs et de performance (Voir Fiche 4 : Analyser et définir les besoins grâce à la veille et au sourcing) ;
3. Adapter les délais de réponse à la complexité de la solution et/ou à la nécessité pour les entreprises de se grouper (Voir Fiche 7 : Fixer des délais de procédure adaptés) ;
4. Autoriser les variantes (sans exiger d'offre de base) (Voir Fiche 9 : Promouvoir les variantes) ;
5. Pondérer les différents critères de sélection, en attribuant une part importante à la valeur technique et au coût global de la solution (Voir Fiche 8 : Choisir des critères de sélection des offres pertinents) ;
6. Concevoir une stratégie de droit d'utilisation adaptée (Voir Fiche 10 : Définir la stratégie de propriété intellectuelle) ;
7. Prévoir des pénalités adaptées et des clauses incitatives, qui favorisent la performance du titulaire tout au long du marché (Voir Fiche 16 : Prévoir des conditions d'exécution adaptées).

b) Les procédures avec négociation

Définition : « la procédure avec négociation est la procédure par laquelle l'acheteur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques » ([article L. 2124-3 du CCP](#)).

Dans cette optique, l'acheteur – qui connaît son besoin et les moyens susceptibles d'y répondre – souhaite négocier afin d'**améliorer le contenu des offres successives** (à l'exception des offres finales).

Les **exigences techniques minimales**, ainsi que les **critères d'attribution** définis dans les documents de la consultation, **ne font pas l'objet de négociation**.

Les **conditions de recours** à cette procédure, communes au dialogue compétitif, sont notamment les suivantes ([article R. 2124-3 du CCP](#)) :

- **lorsque le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles ;**
- **ou lorsque le besoin consiste en une solution innovante** (caractère qui peut être établi à l'aide du faisceau d'indices, [voir Fiche 2 : Définir, identifier l'achat de solutions innovantes grâce à un faisceau d'indices](#))



Important

À la lecture de la définition générale de la procédure avec négociation et des cas de recours, il semble que celle-ci constitue la voie privilégiée pour les achats de solutions innovantes.

Les bonnes pratiques à mettre en œuvre sur la négociation sont développées en introduction de la fiche.

Pour en savoir plus sur la procédure avec négociation, consulter la [fiche technique de la DAJ dédiée](#).

c) Dialogue compétitif

Définition et intérêt du dialogue compétitif pour l'acquisition de solutions innovantes

Définition : « le dialogue compétitif est la procédure par laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre » ([article L. 2124-4 du CCP](#)).

Conditions : Cette procédure peut être employée dans les mêmes cas que la procédure avec négociation ([article R. 2124-5 du CCP](#)), notamment :

- lorsque le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles ;
- ou lorsqu'il consiste en une solution innovante (caractère qui peut être établi à l'aide du faisceau d'indices, [voir Fiche 2 : Définir, identifier l'achat de solutions innovantes grâce à un faisceau d'indices](#)).

Différence avec la procédure avec négociation : le dialogue permet d'échanger et de **déterminer avec les candidats la solution technique ou financière adéquate**, que l'acheteur n'est pas en mesure de définir seul et à l'avance. La **co-construction** de la solution constitue la véritable plus-value de cette procédure et c'est cet élément qui différencie le dialogue compétitif de la procédure avec négociation.

Déroulé du dialogue compétitif

• La nécessité d'une description fonctionnelle des besoins

Cette procédure ne dispense pas l'acheteur d'une **description assez précise de ses besoins** et des objectifs de performance associés ([voir Fiche 4 : Analyser et définir les besoins grâce à la veille et au sourçage](#)), afin de lancer les échanges avec les candidats qui estimeront être en mesure de formuler une réponse appropriée.

La consistance de la description des besoins pourra faire l'objet d'un contrôle du juge administratif en cas de contentieux et sera sanctionnée, si elle s'avère insuffisante.

• Le dialogue avec les candidats

Une fois les spécifications techniques définies et le dialogue lancé, la **discussion** issue du programme fonctionnel peut porter sur un **champ très large**, y compris sur la décomposition du prix ou le découpage du marché³⁵, ce qui favorise la créativité des candidats tant sur le plan technique que de l'ingénierie contractuelle et financière.

Ces derniers peuvent toutefois être réticents à l'idée de présenter des idées innovantes, de peur qu'elles soient reprises dans le cahier des charges et fournies aux autres candidats après le dialogue pour la remise des offres finales.

Il convient donc que l'ensemble de l'équipe projet soit vigilante et respectueuse de la **confidentialité** des offres, y compris intermédiaires ([voir Fiche 11 : Garantir la confidentialité des offres](#)).

³⁵ [Article R. 2161-26 du CCP](#) : « tous les aspects du marché peuvent être discutés ».

- **Une procédure à anticiper**

Le recours au dialogue compétitif doit donc être pensé en amont, et éventuellement réservé à des **projets d'envergure**, mettant en œuvre une certaine complexité et justifiant la mobilisation d'équipes dédiées, tant du côté public que du côté privé.

Il est aussi recommandé de limiter le nombre de candidats admis à dialoguer (le minimum réglementaire étant fixé à 3) afin de maîtriser la charge induite par cette procédure et d'en consolider le pilotage.

En effet, un autre frein potentiel à la participation des entreprises à un dialogue compétitif (ou bien à son faible emploi par les acheteurs) peut être lié à sa longueur et à son coût.

Il s'agit en effet de **mobiliser une équipe pluridisciplinaire** pendant plusieurs mois et parfois sans visibilité suffisante sur les modalités de discussions.



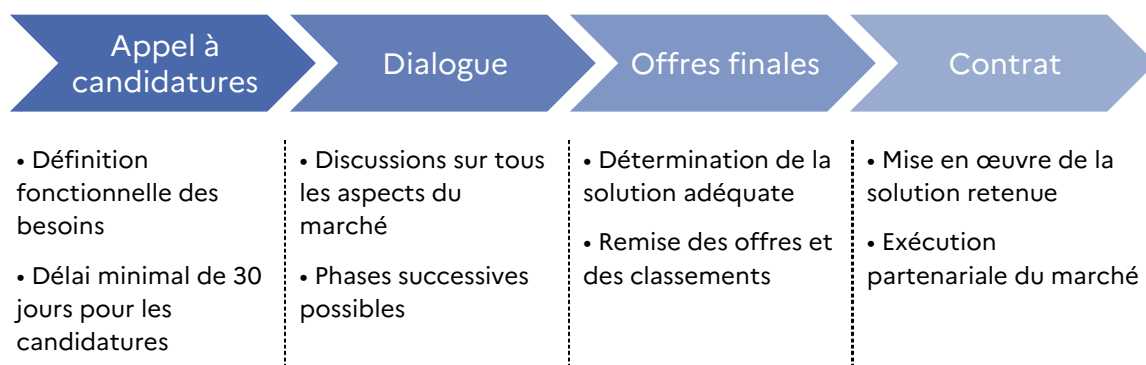
Important

Bonnes pratiques :

- si l'acheteur est libre d'organiser le dialogue, dont les modalités sont prévues dans les documents de la consultation, un phasage clair dès le démarrage de la procédure est de nature à donner de la visibilité aux opérateurs sur les moyens à mettre en œuvre ;
- en outre, le calendrier prévisionnel doit laisser suffisamment de temps aux candidats pour travailler leurs solutions, effectuer toutes les démarches nécessaires (visite des locaux, rencontre avec les utilisateurs, etc.), tout en évitant l'écueil d'une procédure trop longue et démotivante. Le phasage permet en outre d'écarter certaines propositions en cours de dialogue (et en motivant ce choix) ([article R. 2161-27 du CCP](#)), pour ne continuer à mobiliser que les candidats qui ont une chance réelle de remporter le marché ;
- concernant le respect de la confidentialité des offres, une bonne pratique peut consister à ne pas demander à l'entreprise de dévoiler l'intégralité du procédé mis en œuvre (qui relève du secret des affaires), dès lors que les informations qu'elle communique sont de nature à donner une garantie suffisante à l'acheteur sur la viabilité de la solution proposée ;
- au vu de l'investissement que peuvent représenter des échanges jusqu'à identification de la solution, le versement d'une prime est nécessaire et doit être justement proportionné à l'effort demandé ([article R. 2161-31 du CCP](#)).

Prévoir une indemnisation peut contribuer à attirer les entreprises qui, tournées vers l'innovation, ne disposeraient pas de moyens importants à investir sans garantie de succès.

Schéma récapitulatif du dialogue compétitif





Exemple

Achat public de santé réalisé avec un dialogue compétitif pour le service de neurochirurgie du CHU Amiens Picardie

Pôle d'excellence mondial, le service de neurochirurgie Amiens-Picardie souhaitait faire l'acquisition d'une IRM. Dans le cadre des objectifs d'augmentation d'expertise du plateau technique, de l'extension du périmètre des techniques mini-invasives et de l'optimisation des coûts d'exploitation du service, ni l'achat, ni la location n'apparaissaient comme des stratégies pertinentes.

Fin 2016, la procédure de dialogue compétitif a alors été choisie afin de coconstruire avec les fournisseurs une solution novatrice et pertinente permettant de recourir à une prestation partenariale globale. Pendant sept mois, un groupe de travail pluridisciplinaire (service de neurochirurgie, direction de l'ingénierie biomédicale, pharmacie, direction des achats) a pu échanger avec les prestataires autorisés à dialoguer. À l'issue de la procédure, un seul prestataire a été en mesure de proposer un programme fonctionnel en adéquation avec les attentes du CHU.

Un contrat de 6 ans a été signé pour un budget de 6 millions d'euros basé sur un coût complet comprenant les équipements, le renouvellement des matériels du bloc opératoire, l'imagerie, les prestations associées (intégration, interfaçage au SI, formation et maintenance), l'accompagnement pour développer l'activité et optimiser le fonctionnement du service ainsi que le parcours patient. Le modèle de financement proposé est également innovant puisqu'il repose sur une tarification à l'acte incluant un paiement à la procédure et un intéressement corrélé à l'activité.

Depuis le début d'exécution du contrat en avril 2018, des réunions trimestrielles de l'équipe projet (fournisseurs / acheteurs / prescripteurs) sont menées pour faire des points réguliers et suivre la douzaine d'indicateurs définis (durée moyenne de séjour par thérapie, taux d'ambulatoire, taux de ré-hospitalisation, nombre de séjours, taux d'utilisation des équipements, nombre d'adresseurs, part de marchés régionale par thérapie, etc.). Au terme de la 1^{ère} année, une baisse de la durée de séjour, une hausse du taux de chirurgie mini invasive et une croissance de l'activité rachis ont notamment été constatées.

2. Les techniques d'achat

L'acheteur peut recourir à des techniques d'achat pour procéder à la présélection d'opérateurs économiques susceptibles de répondre à son besoin ou permettre la présentation des offres ou leur sélection ([article L. 2125-1 du CCP](#)). Il existe six techniques d'achat :

- l'accord-cadre ;
- le concours ;
- le système de qualification ;
- le système d'acquisition dynamique ;
- le catalogue électronique ;
- les enchères électroniques.

Parmi ces techniques d'achat, certaines sont susceptibles de favoriser l'acquisition de solutions innovantes : l'accord-cadre à marchés subséquents, le concours, le système d'acquisition dynamique.

2.1. L'accord-cadre à marchés subséquents

L'[article L. 2125-1 du CCP](#) définit l'accord-cadre comme une technique d'achat permettant de « présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée ».

L'accord-cadre peut ainsi s'exécuter de deux manières :

- lorsque l'accord-cadre fixe toutes les stipulations contractuelles, il s'exécutera par émission de bons de commandes ;
- lorsque l'accord cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, il s'exécutera par la conclusion de marchés subséquents.

C'est l'utilisation de ce second cas qui peut être intéressant pour promouvoir l'acquisition de solutions innovantes, l'accord cadre à bons de commande ne permettant pas la même souplesse.



Important

L'accord-cadre à marchés subséquents est particulièrement adapté pour les achats répétitifs, ou qui sont susceptibles d'évolutions technologiques, pour deux raisons :

1. Sa durée maximale (quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices) est adaptée pour l'achat de solutions à cycle de vie court car évolutives.
2. Les marchés subséquent donnent surtout à l'acheteur la possibilité d'ajuster la réponse à ses besoins, au moment où il peut les identifier et décider de l'achat. Il offre ainsi la possibilité de ne pas définir à l'avance, de manière précise, les règles qui prévaudront pour le choix du prestataire appelé à exécuter les prestations et de pouvoir mettre en concurrence les titulaires de l'accord-cadre.

Pour en savoir plus, consulter la [fiche technique de la DAJ sur les accords-cadres](#).

2.2. Le système d'acquisition dynamique (SAD)

a) Définition et intérêt du SAD

Le SAD est défini à l'[article L. 2125-1 du CCP](#) : il s'agit d'une technique d'achat, entièrement électronique, qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques, pour des achats d'usage courant, pendant toute la durée de validité du système.



Important

Cette technique d'achat peut être considérée comme un levier d'innovation dans le domaine des achats courants à forte concurrence, mais qui peuvent faire l'objet d'innovation (ex : fournitures informatiques standardisées, mobilier de bureau...) pour deux raisons :

1. Le processus reste ouvert pendant toute sa durée de validité. Ainsi, de nouveaux opérateurs économiques proposant des solutions innovantes par rapport à celles qui étaient disponibles lors de l'ouverture du SAD peuvent demander à y participer et leur nombre n'est pas limité ([article R. 2162-43 du CCP](#)) ;

2. L'acheteur peut solliciter des **catalogues électroniques** (article L. 2162-56 du CCP), qui sont adaptés à la consultation mais peuvent être complétés lors des mises en concurrence successives et ainsi intégrer des solutions améliorées.

b) Principales étapes d'un SAD

- **L'acheteur publie un avis d'appel à la concurrence** dans lequel il indique la période de validité du système, qui n'a plus de durée maximum imposée (la limite était antérieurement fixée à quatre ans).
L'acheteur précise dans les documents de la consultation la nature des achats envisagés et leur quantité estimée ainsi que toutes les informations nécessaires, telles qu'une éventuelle subdivision en catégories de produits, de services ou de travaux, les modalités de fonctionnement du système, l'équipement électronique utilisé, etc.³⁶
- **Pour être intégré au système, les entreprises intéressées soumettent leur candidature.** Les candidats qui satisfont aux critères de sélection sont admis au système (leur nombre n'est pas limité).
- **Lors de la passation d'un marché spécifique, l'acheteur invite tous les candidats admis à présenter une offre :** le marché sera attribué à l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base des critères d'attribution définis dans l'avis de marché, qui peuvent être complétés dans l'invitation à soumissionner.
- **Tout opérateur peut demander à participer au système d'acquisition dynamique pendant sa durée de validité.** Ainsi, le SAD se différencie de l'accord-cadre notamment sur ce point : la liste des opérateurs économiques admis peut évoluer tout au long de la durée du système contrairement à l'accord-cadre qui est fermé aux titulaires choisis au départ.



Exemple

La stratégie d'achat du Resah

La centrale d'achat hospitalière a souhaité faire du SAD l'une de ses techniques d'achat de base, afin de bénéficier de la souplesse qu'elle offre, notamment grâce à la notion de « catégorie », qui peut être adaptée en fonction du marché visé.

Les SAD réalisés concernent des segments variés, tels que le gaz, la biologie (externalisation des examens et achats de consommables de laboratoires), la pharmacie (ex : dispositifs médicaux stériles).

Concernant la sélection des candidats admis au SAD, les deux modes de sélection ont été utilisés : dans certains cas, la détermination de critères de sélection adaptés à la prestation envisagée, dans d'autre cas, le recours à des niveaux minimums de capacité.

Les acheteurs du Resah ont pu constater l'effet positif du SAD concernant l'accès aux marchés des nouveaux fournisseurs innovants ou bien des « retardataires » qui n'auraient pas eu connaissance de la procédure au moment de sa publication initiale, mais qui peuvent tout de même se présenter *a posteriori*, ce qui a généré également un impact positif sur les prix (du fait de la concurrence permanente).

³⁶ [Article R. 2162-42 du CCP](#)

2.3. Le concours

L'[article L. 2125-1 du CCP](#) définit cette technique d'achat comme « le choix, après mise en concurrence et avis d'un jury, d'un plan ou d'un projet ».



Important

La raison d'être du concours est de stimuler la créativité, de faire émerger et de tester des idées nouvelles.

Très utilisé pour les prestations d'architecture, le concours n'est cependant pas limité aux marchés de maîtrise d'œuvre, et peut être exporté à d'autres domaines (même si cela ne correspond pas encore à l'usage).

Comme pour toute consultation, il est recommandé de **définir précisément le besoin**, les contraintes, les compétences attendues, etc. pour optimiser les propositions des candidats. De même, la détermination d'un **format de réponse** (canevas de réponse, nature et format des plans, échantillons, précisions techniques ou financières, maquettes ou prototypes, etc.) est de nature à faciliter l'analyse des projets par le jury.

Le déroulement du concours, qui peut être ouvert ou restreint, ainsi que la composition du jury, sont décrits aux articles R. 2162-15 et suivants du CCP. En synthèse, après avoir analysé les candidatures et formulé un avis motivé sur celles-ci, le jury examine les plans et projets présentés de manière anonyme par les opérateurs économiques, sur la base des critères d'évaluation définis dans l'avis de concours.

La personne publique bénéficie ainsi de l'**expertise technique d'un jury indépendant**, mais reste seule décisionnaire du lauréat, sur la base du rapport qui a été établi. L'acheteur publie ensuite un avis de résultats de concours.

Les candidats bénéficient d'une **indemnité ou prime**. Versée à tous les concurrents, l'indemnité est déduite du montant du marché pour l'attributaire, qui est normalement rémunéré par le prix du marché.



FICHE 15

CONDUIRE L'EXECUTION DU CONTRAT

1. Piloter l'exécution du contrat de façon partenariale

Instaurer un **dialogue avec le cocontractant** tout au long de l'exécution du contrat, surtout quand celui-ci a pour objet le développement d'un procédé innovant, permet bien souvent d'éviter une partie des risques de défaillance, de mauvaise exécution, de retard ou d'interruption des prestations.

Le choix du moment de démarrage de l'exécution des prestations ou le **phasage dans le temps des livrables** peuvent utilement faire l'objet d'échanges avec le cocontractant, de manière à tirer le meilleur parti de ses capacités. Il peut s'agir, par exemple, de décaler une date intermédiaire (sans effet sur la mise en concurrence) plutôt que d'appliquer automatiquement des pénalités, lorsque cela est possible par rapport aux contraintes de la personne publique.

Les **leviers de l'accès des TPE/PME à la commande publique** (avances, délais de paiement, révisions des prix...) **doivent être appliqués** afin de garantir une bonne exécution du contrat. Pour en savoir plus, consulter la Partie 3 relative au suivi d'exécution du marché du Guide sur l'accès des TPE/PME à la commande publique de l'OECP.

2. Prévoir des conditions d'exécution favorisant l'amélioration des prestations

L'usage de **clauses d'exécution** peut aussi être envisagé pour stimuler positivement le prestataire et l'encourager à innover, et ainsi l'aider à créer les conditions optimales pour assurer son développement et sa pérennité au-delà de l'exécution du marché.

Le code de la commande publique prévoit d'ailleurs explicitement que les « conditions d'exécution peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, [...] » (article [L. 2112-2](#) et [L. 3114-2](#) du CCP). Peuvent ainsi être prévus :

- **Des clauses de performance :**

L'acheteur pourra prévoir des objectifs de performance définis (performance à atteindre en termes de qualité ou technique par exemple), mesurables, quantifiés ou datés.

Il est recommandé de détailler la méthodologie retenue pour mesurer, suivre et contrôler les performances du titulaire.

Les indicateurs retenus doivent intégrer les considérations suivantes :

- être suffisamment précis pour mesurer les progrès ;
- être pertinent par rapport aux produits et aux résultats escomptés ;
- intégrer données disponibles à un coût et des efforts raisonnables.

Ces clauses de performance peuvent être assorties de primes pour dépassement de performances.

Pour en savoir plus sur les primes, consulter le Guide sur le prix dans les marchés publics, [Chapitre 4 : Clauses de pénalités et clauses incitatives](#).

- **Un plan de progrès**

Le plan de progrès prend la forme d'une clause pouvant conduire les parties à renégocier périodiquement certains termes et conditions d'exécution du marché.

Ce mécanisme contractuel dont le principe, la nature, le champ d'application, les modalités de mise en œuvre et les modalités de partage des gains financiers escomptés sont posés dans le cadre du contrat, donne lieu, après attribution du marché, à l'élaboration par les parties d'un plan d'action. Ce plan précise les objectifs partagés et détermine les actions et/ou les moyens que les parties, individuellement ou collectivement, s'engagent à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Les objectifs précisés conjointement par les parties prennent la forme d'obligation de moyens et / ou d'obligation de résultats.

Le plan de progrès se distingue des clauses de performance, qui mettent à la charge du titulaire une obligation de résultats dont l'atteinte dépend uniquement de son action, et des clauses de réexamen³⁷ qui ont davantage pour objectifs d'ajuster le contrat en réponse à des changements de circonstances.

Il se distingue également des dispositifs de suivi d'exécution dont l'objectif est de permettre de discuter et d'évaluer la bonne exécution des prestations.

Pour en savoir plus, consulter le Guide de la direction des Achats de l'Etat, « [Mettre en place un plan de progrès dans un marché public](#) » (octobre 2020).



Exemple

Clause de plan de progrès du Resah

X. Plan de progrès

Dans le cadre de son activité de centrale d'achat, le Resah souhaite déployer des actions ayant pour objectifs, notamment :

- d'optimiser les coûts ;
- de pouvoir proposer des solutions les plus adaptées possible, au plus proche des contraintes techniques, technologiques ou budgétaires rencontrées ;
- la meilleure prise en compte dans les achats des principes de responsabilité sociale et environnementale ;
- l'accès aux meilleurs standards techniques et technologiques.
- de proposer aux bénéficiaires des solutions les plus adaptées possibles, au plus proche des contraintes techniques, technologiques ou budgétaires qu'ils rencontrent.

³⁷ [Article R. 2194-1 du CCP](#)

Ainsi, tout au long de l'exécution de l'accord-cadre, le Titulaire peut proposer au Resah, notamment dans le cadre des comités de pilotage, des actions particulières ou expérimentations ou améliorations, dans le respect de l'objet de l'accord-cadre. Il adresse une demande au Resah détaillant la ou les actions ou expérimentations qu'il souhaite mener, ou encore les améliorations qu'il souhaite apporter à l'exécution des prestations, en lien avec les objectifs définis ci-dessus. Celles-ci peuvent être ponctuelles ou continues.

La demande précise :

- les attentes du Titulaire par rapport au Resah et aux Bénéficiaires ;
- les éléments permettant d'apprécier la pertinence de ses propositions pour le Resah et pour les Bénéficiaires ;
- et les prérequis nécessaires au déploiement de l'action, de l'expérimentation ou de l'amélioration proposée.

En cas d'acceptation de la proposition par le Resah, un avenant au présent accord-cadre peut être conclu. Sans modifier substantiellement le contrat, il peut avoir pour objet d'en aménager les conditions techniques et financières le cas échéant.

Pour le cas où le projet nécessiterait la mobilisation de moyens spécifiques dédiés à l'accomplissement de l'action, de l'expérimentation ou de l'amélioration, une contrepartie financière peut être demandée au Titulaire.

La présente clause peut également être mise en œuvre à l'initiative du Resah.

La présente clause peut enfin être mise en œuvre au niveau d'un ou plusieurs marchés subséquents, pour des Bénéficiaires spécifiquement identifiés. En ce cas, les dispositions précédentes s'appliquent entre les Bénéficiaires concernés et le Titulaire. Ils informent le Resah des actions, expérimentations, ou améliorations décidées entre eux.

Des clauses d'analyse de la valeur

Les clauses d'analyse de la valeur ont pour objectif à inciter le titulaire du marché à innover pour ajouter de la valeur à sa solution (améliorer ses performances et réduire les coûts) pendant l'exécution du contrat.

Son objectif est ainsi d'assurer la satisfaction maximale de l'acheteur au coût le plus bas.

Exemple : les premiers murs antibruit ont été réalisés en béton, sons et bruits étant essentiellement arrêtés par les masses.

Une recherche des matériaux les plus économiques à la tonne a permis de remplacer le béton par la terre, solution qui fut effectivement mise en œuvre avec en gain additionnel une diminution importante des réflexions sonores parasites vers les automobilistes.

La clause d'analyse de la valeur peut être volontaire ou contraignante : le titulaire peut être encouragé ou obligé, à intervalle défini, d'élaborer, préparer et soumettre des propositions de changement basées sur l'analyse de la valeur, visant à améliorer la qualité et les coûts de la prestation.

Les économies réalisées sont ensuite partagées entre l'acheteur et le titulaire.

En pratique, il faut prévoir, comme pour les clauses de performance, des indicateurs et un suivi de ces derniers.



Exemple

Exemple de clause d'analyse de la valeur :

1. Définition

L'analyse de la valeur correspond aux actions mises en œuvre par le titulaire de manière à créer de la valeur ajoutée pour l'acheteur (amélioration de la performance ou du coût de la solution objet du marché). Ces activités visent à améliorer la solution grâce à des développements innovants et/ou une organisation efficiente du projet.

2. Modalités de mise en œuvre de la clause d'analyse de la valeur

Le titulaire pourra soumettre à l'acheteur une proposition écrite basée sur l'analyse de la valeur, qui devra contenir les informations suivantes :

- une description des actions qui augmenteront la valeur de la solution ;
- l'évolution des paramètres de calcul du coût du cycle vie, ainsi qu'une analyse des économies estimées pour la durée restante du contrat ;
- une analyse des risques liées à la mise en œuvre de ces actions et les mesures de prévention prévues ;
- un aperçu des clauses qui devront être modifiées ainsi que les raisons pour lesquelles ces changements sont nécessaires.

La proposition peut être acceptée ou rejetée par l'acheteur.

Si la proposition est acceptée par l'acheteur, les économies réalisées grâce à l'analyse de la valeur seront partagées à parts égales entre le titulaire et l'acheteur.



FICHE 16

SUIVI DES ACHATS DE SOLUTIONS INNOVANTES

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les données du recensement et des données essentielles de la commande publique ont fusionné. Ainsi, les acheteurs doivent déclarer un certain nombre de données pour tous les marchés notifiés après 2024 dont le montant est supérieur ou égal à 40 000 € HT (mais il est recommandé de le faire dès 25 000 euros).³⁸

Parmi ces données, l'une d'elle porte sur l'innovation. En effet, **pour chaque marché, l'acheteur doit déclarer s'il comporte ou non des travaux, services ou fournitures innovants.**

Cela permet de suivre à la fois :

- l'innovation imposée par l'acheteur, par exemple dans le cadre d'un partenariat d'innovation ;
- les cas où une entreprise a proposé une solution innovante dans une procédure classique (des exigences suffisamment souples, la valorisation des variantes ou l'intégration d'un sous-critère y contribuent, voir les fiches dédiées). Cela peut permettre de piloter la mise en œuvre des politiques achats relatives à l'innovation pouvant être prévues dans les différents plans portés par une entité.

D'autres indicateurs peuvent être utilisés.



Exemples

Certains acheteurs effectuaient déjà ce suivi, via des indicateurs incorporés au SPASER.

Le Département des Yvelines a pour action de « Développer les outils de la commande publique favorisant l'innovation ». Les indicateurs associés sont les suivants :

- nombre de marchés innovants (dialogue compétitif, partenariat d'innovation, achats innovants d'un montant inférieur à 100 000 €) ;
- % de consultations autorisant les variantes.

[Voir le SPASER du Département des Yvelines](#)

La Région Occitanie a associé à son action « Développer les achats innovants » les indicateurs suivants :

- Nombre de consultations annuelles mettant en œuvre le critère ou sous-critère de la valeur technique « caractère innovant de l'offre » ;

³⁸ Pour en savoir plus sur la publication des données essentielles de la commande publique, consulter la [fiche technique dédiée](#)

- Nombre de marchés d'innovation lancés par an (art R2122-9-1 du CCP) ;
- Nombre de partenariats d'innovation conclus par an.

Voir [le SPASER de la Région Occitanie](#)

ANNEXES

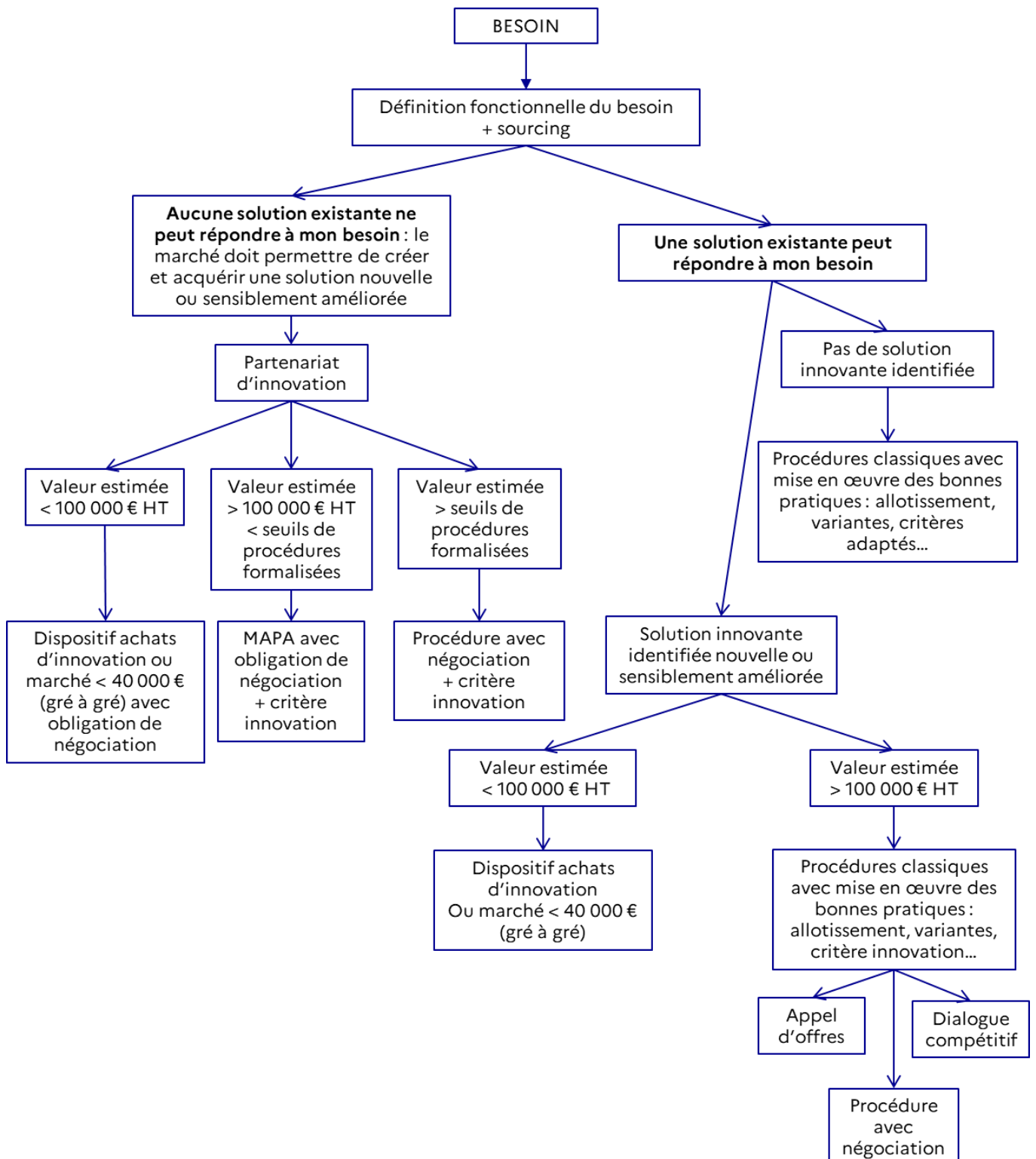
FAISCEAU D'INDICES PERMETTANT DE CARACTERISER UN ACHAT PUBLIC DE SOLUTION INNOVANTE

Les informations relatives à l'entreprise (qualifiée d'innovante) participent à ce faisceau, mais ne doivent pas être survalorisées par rapport aux indices se rapportant à la solution innovante qui restent prépondérants. Il est également possible de recourir à [l'Innov'score](#), questionnaire en ligne développé par la DAE, qui s'inspire du faisceau d'indices ci-dessous.



ARBRE DE DECISION DE LA PROCEDURE A METTRE EN ŒUVRE

Cet arbre de décision a été conçu comme une aide à la décision. Les différents choix ne sont pas exclusifs les uns des autres. Par exemple, il est possible de passer un marché via une procédure avec négociation même lorsque le besoin est inférieur aux seuils de procédures formalisées.



LES PRINCIPALES QUESTIONS A SE POSER POUR LE REGIME DE PROPRIETE INTELLECTUELLE

En amont

- Réunir les personnes concernées dès le début : prescripteur, acheteur, juriste spécialisé en PI et financier
- Intégrer la dimension PI à la **définition du besoin** (voir Fiche 4)
- Intégrer la dimension PI et préservation de la confidentialité à la **veille, au sourcing** (voir Fiche 4), **lors des phases d'échanges et de négociation** (voir introduction de la Fiche 14)
- Identifier les apports de l'acheteur

1. Quel est l'objet du projet ?

- **Expérimenter** une solution appartenant à une entreprise (par exemple un test à grande échelle) ?
- **Creuser** une piste technologique très en amont, étudier la faisabilité ?
- **Développer** une solution nouvelle pour répondre à un besoin spécifique ?
- **Adapter** une solution existante à un besoin spécifique ?
- **Améliorer** une solution développée par l'administration ?
- Autre ?

2. Quels sont ses enjeux ?

- Y-a-t-il une dimension stratégique, sécuritaire ?
- Le besoin est-il pérenne : simple expérimentation ou intégration de solution stratégique ? Si le besoin est pérenne, d'autres acteurs pourront-ils y répondre avec leur propre produit ou l'acheteur aura-t-il besoin de conserver durablement l'usage de la solution innovante ?
- Y-a-t-il un enjeu de transparence, de diffusion de l'innovation ?
- Y-a-t-il un enjeu de confidentialité pour l'acheteur ou pour les partenaires ?
- L'innovation pourrait-elle intéresser au-delà de l'acheteur ?
- Autre ?

3. Qu'attend-on du marché ?

- Quels sont les types de livrables :
 - Produits physiques
 - Documents de cadrage, études préalables, études de faisabilité
 - Plans, maquettes, design
 - Logiciel (code source)
 - Logiciel (accès en SaaS ou en client - serveur)

- Solution technique (ex. procédé de fabrication)
- Matériel de communication (Textes, vidéos, images)
- etc.

- Quels sont les besoins de l'acheteur sur chaque livrable, à court, moyen et long terme ?
En quoi consistera la remise en concurrence (réouverture à toute autre solution, maintenance/fabrication de la solution issue du marché etc.) ?
- Quel est l'apport de l'acheteur dans l'élaboration de l'innovation ?
 - Est-ce une innovation préexistante du prestataire ?
 - Quelle est sa maturité ? Quel est l'apport de l'acheteur ?
 - Sera-t-elle adaptée sur la base d'un contenu sous licence libre ?
 - Sera-t-elle construite sur la base d'une innovation de l'administration ?
 - Développée à partir de zéro ?
 - Autre ?

4. Quelles sont les pratiques du secteur (veille + sourçage) sur chacun des types de livrables (ouverture, diffusion, protection par brevet, impact sur le prix) ?

RESSOURCES

Fiches techniques de la DAJ

- [Contrats de la commande publique et autres contrats](#)
- [Allotissement dans les marchés](#)
- [L'examen des offres](#)
- [Les publications de l'APIE sur la propriété intellectuelle dans l'achat public](#)
- [Le partenariat d'innovation](#)
- [Les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables](#)
- [Quelles règles appliquer pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est inférieure à 40.000 HT ?](#)
- [Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant](#)
- [La procédure avec négociation](#)
- [Les accords-cadres](#)
- [La publication des données essentielles de la commande publique](#)

Autres ressources

- [Les guides de la direction des achats de l'Etat](#), notamment le guide sur le sourcing (2019), sur les variantes (2021) et sur la mise en place d'un plan de progrès (2020)
- [Le guide opérationnel de l'acheteur d'innovation en santé](#) de la direction générale de l'Offre de soins
- Travaux de la Commission européenne, notamment :
 - [« Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes »](#), communication du 6 juillet 2021
 - [Guide rapide des praticiens sur les partenariats d'innovation](#)
 - Brochures à destination des [entreprises](#) et des [acheteurs](#) sur l'accès des start-up à la commande publique
 - [Boîte à outils](#) en trois modules sur les achats publics de solutions innovantes et sur les achats publics avant commercialisation (en anglais uniquement)
- [Guide pratique : le sourcing et la relation entre l'acheteur public et les fournisseurs](#) de France Urbaine (2019)

Outils de sourcing

- [Portail Approach](#) (sourcing inversé)
- [Annuaire Greentech Innovation](#)
- [Marché de l'inclusion](#)

GLOSSAIRE

| | |
|----------------|--|
| AAP | Appel à projet |
| AMI | Appel à manifestation d'intérêt |
| APAC | Achat public avant commercialisation |
| APIE | Mission appui au patrimoine immatériel de l'Etat |
| CCP | Code de la commande publique |
| DAE | Direction des achats de l'Etat |
| DAJ | Direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique |
| MAPA | Marché à procédure adaptée |
| PCAET | Plan climat-air-énergie territorial |
| PCP | « Pre-commercial procurement » (achat public avant commercialisation) |
| PI | Propriété intellectuelle |
| PPI | « Public procurement of innovative » (achat public de solutions innovantes) |
| R&D | Recherche et développement |
| SAD | Système d'acquisition dynamique |
| SPASER | Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables |
| SRDEII | Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation |

CHECK-LIST ENTREPRISES POUR VALORISER SA SOLUTION INNOVANTE PAR RAPPORT AU BESOIN D'UN ACHETEUR

| PROCESSUS ÉTAPE PAR ÉTAPE | QUESTIONS À SE POSER | COMMENTAIRES |
|---|--|--|
| QUESTIONS GÉNÉRALES | | |
| Définition du besoin et budget | <ul style="list-style-type: none"> • L'acheteur public a-t-il défini un besoin ? (Clarifier si le besoin est clairement établi) • L'acheteur public prévoit-il un budget ? (Vérifier si un budget est alloué pour le marché) | Permet de ne pas perdre de temps si l'acheteur n'a ni le besoin ni le budget pour l'achat de la solution innovante. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • À quel montant envisagez-vous de vendre la prestation ou le produit ? (Définir le prix envisagé pour la prestation ou le produit) | |
| Processus d'achat et temporalité | <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle phase du processus d'achat l'acheteur se situe-t-il ? (Déterminer à quelle étape du processus se trouve le marché : sourçage, lancement du marché...) | Permet de savoir quand se positionner et les règles correspondantes à chaque étape du processus. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle temporalité le marché sera-t-il exécuté ? (Connaître le délai de mise en œuvre du marché) | Tenir compte du délai potentiellement long entre la publication du marché et sa mise en œuvre, en particulier si plusieurs entreprises interviennent. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Quels types de souplesses juridiques sont envisagés pour faciliter la prise en compte et l'évolution de votre offre ? | Exemples de souplesses juridiques : certaines procédures permettent la négociation voire sont dédiées à l'innovation (voir Fiche 14), des variantes (alternatives) à l'offre de base peuvent parfois être proposées (voir Fiche 9) |
| Conditions de paiement | <ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les conditions de paiement du marché ? (Vérifier les modalités et délais de paiement) | Le délai de paiement est en général de 30 jours après réception de la facture par les services administratifs, et constatation de l'exécution. |

| | | |
|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Une clause de variation des prix est-elle prévue ? (Vérifier si le prix est ferme, actualisable ou révisable) | Le prix révisable, plus respectueux des intérêts des deux co-contractants prend en compte l'évolution des conditions économiques (voir Chapitre 3 du Guide sur le prix dans les marchés publics). |
| Confidentialité et propriété intellectuelle | <ul style="list-style-type: none"> • Une clause de confidentialité est-elle prévue au lancement ? (S'assurer de la présence d'une clause de confidentialité dans le processus) • Qu'en est-il de la propriété intellectuelle ? (Clarifier les conditions de propriété intellectuelle) Votre solution est-elle protégée (brevet...) ? | Permet à l'entreprise de protéger son savoir-faire et d'organiser le partage des droits de propriété selon l'investissement respectif des parties. (voir Fiche 10 et 11) |
| QUESTIONS SPÉCIFIQUES INNOVATION | | |
| Interlocuteur et culture d'innovation | <ul style="list-style-type: none"> • Qui est votre interlocuteur et quel est son niveau de culture d'innovation ? (Identifier l'interlocuteur et évaluer son niveau de compréhension et d'ouverture à l'innovation) | Certaines administrations disposent d'un pôle innovation, d'autres ne connaissent que très peu l'écosystème : adapter son discours en fonction de l'organisation du service public sollicité. |
| Démonstration de l'innovation | <ul style="list-style-type: none"> • La solution est-elle innovante ? Comment le démontrer ? | <p>Pour évaluer si une solution est innovante ou non, s'appuyer sur le faisceau d'indices développé dans la Fiche 2.</p> <p>Si la solution est déjà commercialisée et innovante, certaines procédures spécifiques pourront être mises en œuvre comme le dispositif achat d'innovation ou la procédure avec négociation.</p> |
| Niveau d'innovation et modalités d'acquisition de la solution innovante | <ul style="list-style-type: none"> • Quel est le niveau d'innovation du produit ou de la solution ? (Évaluer le degré d'innovation de la proposition) • La solution suffit-elle ? faut-il de la R & D ? | Le niveau d'innovation a une incidence sur la procédure ou technique d'achat à mettre en œuvre (voir Fiche 14). On peut évaluer le degré d'innovation grâce à l'échelle TLR (« Technology readiness level »), qui sert à évaluer le degré de maturité atteint par une technologie. Si la solution nécessite de la R&D, il faudra passer un marché de R&D (voir Fiche 12) ou un partenariat d'innovation (voir Fiche 13). |

EXEMPLES D'ACHATS DE SOLUTIONS INNOVANTES

Cette annexe a vocation à inspirer des acheteurs et leur montrer la diversité que peuvent représenter les achats publics de solutions innovantes, en termes de famille d'achats mais également comme leviers de réponses aux différentes politiques publiques. Certains de ces marchés datent de plusieurs années et la solution acquise ne peut donc plus être considérée comme innovante aujourd'hui.

| Famille d'achat | Description de la solution innovante et objectifs visés | Outils de contractualisation | Politiques publiques visées | Type d'entité |
|--|---|---|---|----------------------------------|
| Transports et mobilité | Démonstrateur de conversion d'un véhicule léger diesel en GNC/bioGNC | Marché -100 000 € | Atténuation climatique (réduction gaz à effet de serre-GES), préservation des ressources (réemploi), lutte contre les pollutions, santé | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Étude conception prototypage et fourniture d'un vélo cargo pour le transport de 7 à 8 vélos enfants dans le cadre de l'opération nationale "savoir rouler à vélo" | Marché -100 000 € | Atténuation climatique (réduction gaz à effet de serre-GES), préservation des ressources (réemploi), lutte contre les pollutions, santé, cohésion sociale | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Installation d'un équipement expérimental sur camion benne selon la technologie HIS hydrogène injection système - expérimentation d'un économiseur d'énergie basé sur l'injection d'hydrogène | Marché -100 000 € | Atténuation climatique (réduction gaz à effet de serre-GES), préservation des ressources (réemploi), lutte contre les pollutions, santé | Collectivité territoriale / EPCI |
| Travaux, matériaux, maintenance | Expérimentation d'un revêtement drainant pour l'aménagement des trottoirs | Marché -100 000 € | Gestion des risques, préservation des ressources | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Marché de R&D (article L. 2512-5 du CCP), lancé après appel à projets : développement d'éléments de travaux publics en terre crue grâce à la valorisation | Marché de R&D sans publicité ni mise en concurrence | Atténuation climatique, préservation des ressources, économie circulaire (valorisation des déchets) | EPIC |

| | | | | |
|--|--|---|--|----------------------------------|
| | de terres excavées pour réaliser des éléments de travaux publics | | | |
| Numérique (informatique, télécommunication, reprographie) | Solution de pesage en marche poids lourds pour un pont | Marché -100 000 € | Amélioration des services publics | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Inventaire du patrimoine végétal à partir des données satellitaires | Marché -100 000 € | Préservation de la biodiversité | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Fourniture d'une intelligence artificielle via des bornes qui peuvent voir, entendre, parler et réagir face aux visiteurs/citoyens d'un lieu public pour leur délivrer des services (orientation, information, participation/sondage citoyen, aides aux usagers, culture...) | Marché -100 000 € | Amélioration des services publics, éducation, accessibilité | Collectivité territoriale / EPCI |
| Entretien des espaces naturels et urbains | Installation de carrés maraichers dont une société coopérative cocontractante est propriétaire, louée par des particuliers, sur laquelle ils peuvent cultiver et collecter eux-mêmes leurs fruits et leurs légumes selon les standards de l'agriculture biologique | Marché -100 000 € | Préservation de la biodiversité, des ressources, lutte contre les pollutions | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Acquisition de bocages végétaux autonomes pour l'aménagement de cours d'école oasis | Marché -100 000 € | Préservation de la biodiversité, des ressources, éducation | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Expérimentation d'une végétalisation innovante par l'introduction d'herbacées relevant de la marque "Végétal local", propriété de l'Office national de la biodiversité | Marché -100 000 € | Préservation de la biodiversité | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Broyage des déchets verts issus des jardins des habitants pour favoriser le tri à la source et la valorisation matière sur les sites de compostages (déploiement de la | Accord-cadre passé selon le dispositif -100 000 € | Préservation des ressources, biodiversité, économie circulaire (valorisation des déchets), insertion | Collectivité territoriale / EPCI |

| | | | | |
|---|---|--|--|----------------------------------|
| | solution sur tout le territoire via un marché réservé après expérimentation) | | | |
| Eau, assainissement et gestion des déchets | Connaissance quantitative et qualitative des cours d'eau à partir de données satellitaires | Marché -100 000 € | Préservation des ressources | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Système de géolocalisation et d'optimisation de suivi des tournées des camions de ramassage des déchets | Marché -100 000 € | Préservation des ressources, sobriété | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Capter le gisement non valorisé au niveau des déchetteries pour le valoriser notamment à destination de l'industrie automobile | Marché -100 000 € | Atténuation climatique, économie circulaire (valorisation des déchets) | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Valoriser les vêtements de travail des agents pour en faire de la fibre isolante | Accord-cadre passé selon le dispositif -100 000 € | Gestion des déchets / économie circulaire | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Expérimentation via un achat de R&D : développement de méthodes de valorisation afin de valoriser les déblais en ciment bas carbone par le procédé de "flash calcination" | Accord-cadre passé selon la procédure avec négociation | Atténuation climatique, économie circulaire (valorisation des déchets) | EPIC |
| Énergies | Mise en œuvre d'un procédé photovoltaïque routier dans le cadre de l'aménagement d'un pôle d'échange multimodal | Marché -100 000 € | Préservation des ressources, atténuation climatique | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Système de stockage permettant d'assurer 100-% d'énergies renouvelables (panneaux photovoltaïque/ éolien) : optimisation de la durée de vie des batteries, indicateur de disponibilité des ressources | Accord-cadre passé selon le dispositif -100 000 € | Préservation des ressources, atténuation climatique | Collectivité territoriale / EPCI |
| Mobilier et aménagements d'intérieur | Partenariat d'innovation pour créer puis acquérir des chaises en carbone recyclé | Partenariat d'innovation passé selon la procédure avec négociation | Atténuation climatique, économie circulaire (valorisation des déchets) | EPIC |

| | | | | |
|---|---|---|---|----------------------------------|
| Santé, produits de soin, social | Équipement des ERP publics de fauteuils mobiles, produit inclusif d'aide à la mobilité pour tous | Marché -100 000 € | Accessibilité, santé publique | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Exosquelettes pour l'amélioration de la QVT au sein des établissements de santé rédaction fonctionnelle du besoin (spécifications techniques souples) | Appel d'offres | Accessibilité, santé publique | EPCI |
| Culture, récréatifs, sports, hébergement | Conception d'objets promotionnels sous forme de bonbons à l'occasion de la coupe du monde de rugby | Accord-cadre passé selon le dispositif -100 000 € | Cohésion sociale | Collectivité territoriale / EPCI |
| Prestations intellectuelles (conseil, formation, assurance, services administratifs) | Déploiement d'un outil participatif et de sensibilisation sur le thème de la transition carbone | Marché -100 000 € | Atténuation climatique (réduction des gaz à effet de serre) et lutte contre les pollutions, éducation | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Expérimentation sur la lutte contre les îlots de chaleur urbains par la collecte et analyse de données relatives à la végétalisation de l'espace urbain | Marché -100 000 € | Préservation de la biodiversité, réduction des gaz à effet de serre et lutte contre les pollutions | Collectivité territoriale / EPCI |
| | Relevé des bâtiments dans le cadre du Schéma directeur immobilier confié à une entreprise adaptée qui réinsère des anciens soldats blessés au combat ou souffrant de stress post-traumatique (innovation sociale) | Marché -100 000 € | Insertion, cohésion sociale, préservation des ressources | Collectivité territoriale / EPCI |

INTERVIEW D'ACHETEUR

Cette interview revient sur la démarche mise en place par le **Mobilier national** afin de contractualiser un partenariat d'innovation. Il peut inspirer d'autres acheteurs à se lancer.

Pourriez-vous nous expliquer sur quoi portait le partenariat d'innovation ? A quel besoin répond-il ?

L'Atelier de Recherche et de Création (ARC) du Mobilier national est dédié à la recherche et à l'expérimentation. Il vise à promouvoir la création et le design contemporain en France, tout en prenant en compte les problématiques actuelles. Il réalise par exemple du mobilier d'après des dessins et modèles de concepteurs contemporains.

L'ARC souhaitait développer des exemplaires de chaises en composite « carbone recyclé », qui est une matière qui commence à être utilisée dans les industries automobiles et aéronautiques, mais qui n'avait pas été expérimenté en matière d'ameublement. La chaise imaginée avec des designers se composait d'une feuille de carbone très fine, qui devait être à la fois solide, silencieuse et moulée en une seule fois. L'ARC a donc eu pour projet d'opérer un transfert de technologie dans ce domaine, tout en apportant au processus de production global un perfectionnement en matière de considérations esthétiques et environnementales.

Quelle démarche sourcing ?

Lors de la phase de sourcing, quatre sociétés spécialisées dans la mise en œuvre de produits en composite carbone, chacune avec sa spécificité, ont été consultées par le chef de projet. Cela nous a permis d'évaluer la capacité des entreprises à se mobiliser autour d'un projet commun ainsi que la faisabilité technique du projet. Les entreprises sourcées ont affirmé que le projet était réalisable et nous avons pu estimer le budget du projet.

Nous avons donc pensé à passer par un partenariat d'innovation qui nous permettait d'avoir une certaine souplesse dans la procédure et un véritable échange avec les entreprises.

Comment avez-vous organisé le partenariat d'innovation ?

Le partenariat d'innovation a été organisé en trois phases :

- *phase 1 : recherche (2 mois), avec deux partenaires ;*
- *phase 2 : développement (4 mois), avec un seul partenaire ;*
- *phase 3 : production et acquisition (6 mois), avec un seul partenaire.*

Trois entreprises ont présenté une offre (ces entreprises faisaient toutes parties des entreprises sourcées). Afin de sélectionner l'unique partenaire admis à poursuivre l'exécution du partenariat d'innovation en phase 2 et à continuer l'aventure, un rapport d'analyse basé sur des critères préétablis a été dressé. La notation s'est faite sur la base des livrables que les partenaires devaient transmettre à l'issue de la phase 1.

Sur quels aspects avez-vous négocié avec les entreprises avant l'attribution du contrat ? (obligation de négocier art R. 2172-30)

La négociation a porté sur les caractéristiques techniques et financières des offres, ou sur certaines dispositions du cahier des charges, mais pas sur les exigences minimales précisées dans le CCTP ou sur les critères d'attribution. Il y a surtout eu des discussions sur les aspects techniques (discussions sur les patins, le cuir, la façon de faire les moules...) mais également sur le séquençage des délais de livraison pour respecter les contraintes des entreprises.

Quel régime de propriété intellectuelle avez-vous retenu ?

Le régime avait été décidé dès le départ, il n'y a pas eu de négociation sur ce point-là. Nous avons en grande partie appliqué le chapitre 6 du CCAG-FCS.

Comment avez-vous organisé la gouvernance et la gestion du partenariat d'innovation au sein de votre organisation ?

L'équipe projet est composée de 4 personnes, le chef de l'ARC, un chef de projet, la responsable des marchés publics et la chargée de mission « édition et marketing ». L'idée était vraiment de travailler en partenariat avec les entreprises. Des clauses de suivi étaient intégrées au marché pour assurer une communication tout au long du marché.

Quels conseils donneriez-vous aux acheteurs publics qui souhaitent se lancer dans un partenariat d'innovation ?

Le sourcing et la négociation sont des phases très importantes. Également, il ne faut ne pas avoir peur d'aller vers l'inconnu, d'essayer quelque chose qu'on n'a pas encore fait, et de prendre un risque qui peut facilement être maîtrisé. Si nous devons recommencer (et nous le prévoyons), nous réaliserons plusieurs stades de négociation.

Quels conseils donneriez-vous aux entreprises privées qui souhaitent collaborer avec des acheteurs publics dans le cadre d'un partenariat d'innovation ?

Il ne faut pas avoir peur de travailler étroitement avec les institutions publiques, les échanges sont réels, et surtout ne pas hésiter à poser des questions, qu'elles soient techniques ou administratives.

REMERCIEMENTS

L'Observatoire économique de la commande publique (OECF), rattaché à la direction des Affaires juridiques du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique remercie particulièrement l'ensemble des entités (institutions, acheteurs, fédérations professionnels, experts thématiques) ayant contribué à la mise à jour du guide sur l'achat de solutions innovantes.

Par ordre alphabétique : l'AFNUM, la métropole d'Aix-Marseille, Bordeaux Métropole, la centrale d'achat Resah, la centrale d'achat UGAP, le CHU de Toulouse, le CNRS, le Comité Richelieu, la direction des Achats de l'Etat (DAE), la direction générale des Entreprises (DGE), la direction générale à l'Offre de soins (DGOS), l'ECOLAB au sein du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et du ministère de la Transition énergétique, la FACIM, la FNTP, France Urbaine, la Gendarmerie Nationale, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Armées, le ministère de la Justice, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, la mission French Tech, le Mobilier National, l'établissement public territorial Paris-Est-Marne & Bois, le Secrétariat général du ministère de l'Economie, des Finances, et de la Souveraineté industrielle et numérique, la Société des grands projets, Toulouse Métropole.

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

Observatoire économique de la commande publique

Immeuble Condorcet

6, rue Louise Weiss

Télédoc 351

75703 Paris Cedex 13

Tél : +33 01 44 87 17 17

