

## Résultats de l'enquête relative à la mission commande publique dans les Centres de Gestion - Février 2016<sup>1</sup>

Cette enquête s'inscrivait dans le cadre d'une sollicitation de la mission conduite par l'IGA et l'IGF ayant pour objectif l'amélioration, la mutualisation et la rationalisation des achats des collectivités, avec la volonté de recenser les bonnes pratiques et leurs conditions de réussite<sup>2</sup>.

En 2015, dans le cadre de notre enquête portant sur les missions facultatives, seuls 6 Centres de Gestion déclaraient avoir mis en place un groupement de commandes : pour la réalisation du document unique (3 CDG), la dématérialisation et la télétransmission des actes au contrôle de légalité (2), pour la reliure, les défibrillateurs, l'accès des locaux et les équipements de protection (1).

Ainsi que nous l'avons constaté par le biais de notre enquête sur les prestations d'achats réalisées par les CDG pour le compte des collectivités, menée auprès des Centres en février 2016, l'exercice de la mission « groupement de commandes » reste peu développé.

11 Centres de gestion réalisent aujourd'hui cette mission, si l'on cumule les 8 réponses positives obtenues avec les indications fournies par 3 autres Centres, en 2011. Il s'agit davantage, pour le moment, d'une tendance à la progression s'agissant d'une mission encore peu répandue et que certains Centres ont commencé à développer à compter de la fin des années 2000, à de très rares exceptions près et s'agissant à l'époque exclusivement du contrat groupe d'assurance statutaire.

En 2016, presque tous les Centres ayant mis en œuvre cette mission définissent la procédure adaptée, coordonnent et animent le groupement de commandes et font généralement du conseil et de l'assistance juridique en matière de marchés publics. Parmi eux, une majorité rédige les actes, assiste les services dans l'évaluation des besoins, sélectionne les entreprises et suit l'exécution des marchés.

Lorsque des groupements de commandes sont mis en œuvre par les CDG, ce sont généralement les collectivités affiliées, moins « outillées » juridiquement et techniquement pour mener des procédures complexes, qui demandent à bénéficier de

<sup>1</sup> Cette enquête fut présentée le 1<sup>er</sup> avril dernier, lors de la journée thématique organisée conjointement par l'UGAP et la FNCDG portant sur la commande publique et la dématérialisation. Les documents remis aux participants à cette occasion sont accessibles sur le site internet de la Fédération, de même qu'un article de la Gazette des communes restituant cette manifestation.

<sup>2</sup> L'IGA a rencontré 2 CDG dans le cadre de cette mission.

A noter, dans la Fonction Publique de l'Etat, la création d'une direction des achats (DAE) auprès du ministre des Finances et des Comptes publics (décret n° 2016-247 du 3 mars 2016). Le Gouvernement a décidé de renforcer la gouvernance des achats de l'Etat et de créer cette direction afin d'amplifier les économies sur les achats réalisés chaque année. Au niveau régional, une plateforme régionale des achats de l'Etat sera créée avec pour objectif de développer le volume des marchés interministériels régionaux. De même, un comité des établissements publics de l'Etat, placé auprès de la DAE, examinera toute opportunité de mutualiser des achats entre établissements publics et les autres services de l'Etat.

ce service, même si des collectivités de toute taille ont recours à cette mission qui bénéficie également aux collectivités non affiliées.

Pour nombre de Centres ayant répondu à l'enquête, le conseil et l'assistance portant sur les marchés publics ne sont pas assez sécurisés juridiquement, au regard des prévisions de l'article 25 de la loi du 26/01/1984. A noter que l'enquête fut réalisée en février dernier et, sur ce point, la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pourrait permettre un développement de cette mission puisque le conseil juridique, au-delà de l'assistance juridique statutaire, est inscrit dans l'article 25 modifié.

### I - Les Centres de gestion qui réalisent des prestations achats pour les Collectivités

Les CDG mettant en œuvre cette mission, qui reste peu développée, apportent leur contribution en termes de conseil et d'assistance juridique en matière de marchés publics mais ne réalisent pas d'actions spécifiques en la matière, au-delà de celles prévues aux articles 25 et 26 de la loi de 1984 (contrat cadre pour les prestations d'action sociale mutualisées, contrat cadre d'assurance statutaire et convention de participation en protection sociale).

8 Centres de Gestion sur 35 CDG ayant répondu, réalisent cette mission, soit 23% des CDG ayant répondu. 3 CDG supplémentaires exerçaient déjà cette mission en 2011<sup>3</sup>.

### II - Les actions mises en œuvre par les Centres pour accomplir cette mission

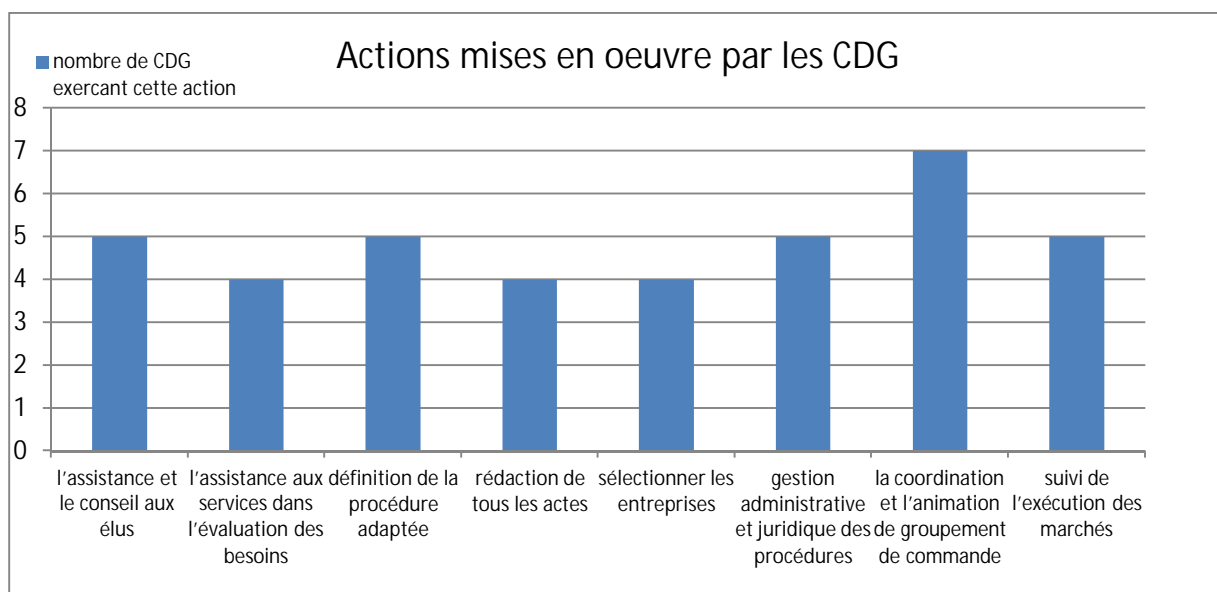
Parmi les 8 Centres ayant répondu à l'enquête de février 2016 :

- 5 CDG proposent l'assistance et le conseil aux élus en matière d'achats
- Seulement 4 CDG proposent l'assistance aux services dans l'évaluation des besoins.
- 5 CDG proposent la définition de la procédure adaptée.
- 4 CDG proposent la rédaction de tous les actes.
- 4 CDG proposent également de sélectionner les entreprises.
- 5 CDG proposent la gestion administrative et juridique des procédures.

---

<sup>3</sup> Cette mission a été développée par les CDG surtout depuis les années 2000 (à partir de 2006, puis progressivement en 2008, 2009, 2013, 2014 et 2016).

- Presque tous les CDG exerçant cette mission (7 sur les 8 ayant répondu), proposent la coordination et l'animation de groupement de commandes, soit 88% des CDG exerçant la mission.
- 5 CDG proposent le suivi de l'exécution des marchés.



### III- Les segments d'achats concernés

Les segments d'achats peuvent être très variés, pour des opérations ponctuelles où à plus long terme, avec des prestations de service, achat de fournitures ou des marchés de travaux.

Exemples :

- Prévention / santé / Document unique / formations santé sécurité au travail / équipements de protection individuelle / achat de gros matériel pour la santé et la sécurité au travail / défibrillateurs et matériels associés / diagnostic et plan de prévention des risques-psychosociaux (RPS)
- Accord-cadre labellisant des auditeurs pour la réalisation de diagnostics accessibilité dans les collectivités
- Contrats d'assurance statutaire ou de protection sociale
- Communications téléphoniques entrantes et sortantes / assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'installation d'une nouvelle infrastructure de téléphonie / téléphones satellitaires
- Plateforme informatique / accès à l'internet par fibre optique/ plateforme de dématérialisation / outils transversaux de dématérialisation interne (parapheur électronique, gestionnaire de délibérations, gestion électronique des documents, archivages électronique...)/ prestation

- d'hébergement, de gestion de noms de domaines et de messagerie électronique
- Maintenance et sécurisation du bâtiment / nettoyage des locaux / menuiseries / électricité / plomberie / sanitaires / faux plafonds / isolation de la charpente / serrurerie / peintures / mise en accessibilité
  - Carburant
  - Fournitures de bureau / machine à affranchir le courrier.

#### IV- Les raisons de cette proposition de service

Les raisons sont propres à chaque territoire. Toutefois une raison récurrente est la volonté de pallier un manque auprès des collectivités et établissements publics qui n'auraient pas les moyens de le faire.

Le CDG joue alors un rôle de facilitateur pour les collectivités ; son expertise assure une sécurité juridique des procédures d'achats publics des collectivités.

Voici quelques exemples motivant la réalisation de cette mission :

- « Répondre à un besoin des collectivités, en phase avec la spécificité des CDG, dans un but d'optimisation des ressources »
- « Réduire les coûts »
- « Difficulté des Collectivités à se mobiliser pour des achats alors qu'il y a une carence en équipement dans la majorité des Collectivités »
- « Mutualiser le risque entre les Collectivités pour l'assurance statutaire »
- « Faciliter, pour les Collectivités, la réalisation de leurs obligations réglementaires et statutaires »
- « Une mutualisation favorisant l'accès à une prestation experte, respectant le cadre réglementaire, à un coût économique favorable aux collectivités »
- « Une prestation intellectuelle et d'assistance sur le terrain pour la réalisation des documents uniques, pour les collectivités qui ne disposent pas d'assez de moyens pour le faire »...

#### V- Le cadre juridique actuel : adapté à cette forme de mutualisation ?

6 CDG affirment que le cadre juridique n'est pas adapté. 2 de ces 6 Centres n'ont pas développé la mission pour cette raison.

De manière très récurrente, de nombreux Centres ont souhaité un assouplissement des dispositions de l'article 25 de la loi n°84-53 afin de mieux répondre aux besoins des Collectivités.

Certains CDG observent également que les remarques des Chambres régionales des comptes ne sont pas très encourageantes pour s'engager dans cette mission.

Pour d'autres CDG, le cadre juridique est surtout adapté pour le contrat groupe d'assurance des risques statutaires (article 26 loi n°84-53).

Remarque :

L'alinéa premier de l'article 25 de loi n°84-53 du 26/01/1984 a été modifié par la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui prévoit désormais que :

« Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative et des missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation et de conseils juridiques, à la demande des collectivités et établissements ».

Jusqu'à présent, les CDG s'exposaient à certaines critiques de la part des Chambres Régionales des Comptes lorsque celles-ci estimaient que les Centres s'écartaient de leur principe de spécialité (la gestion des ressources humaines).

Un jugement du TA de Marseille a même estimé qu'une commune avait méconnu le principe de spécialité des établissements publics en acceptant de retenir l'offre d'un CDG dans le cadre d'un marché portant sur une mission de diagnostic des moyens et du fonctionnement des services de ladite commune (TA Marseille, 05/03/2003, n°1007889).

L'article 25 modifié répond au besoin de sécurisation juridique en matière de missions facultatives et sa nouvelle rédaction permettra aux collectivités, notamment les plus rurales, de continuer à bénéficier d'un soutien administratif indispensable à leur bonne gestion.

Si la baisse des moyens des Collectivités pousse à davantage solliciter les intercommunalités et à mutualiser, les CDG, dans un contexte institutionnel en pleine évolution, constituent un repère et, par vocation, un moyen de mutualisation pré-existant, vers lequel les Collectivités du département peuvent aussi choisir de se tourner pour coordonner les groupements de commandes, sans impact sur leur personnel. En fonction des besoins sur leur territoire, les Centres pourraient donc développer cette mission.

## VI - Les collectivités ou établissements ayant recours au CDG pour cette mission

Généralement, ce sont les Collectivités affiliées qui demandent ce service, le nombre de Collectivités qui demandent la mission varie en fonction de l'objet proposé.

Toutes tailles de collectivités ou établissements publics peuvent demander cette prestation aux CDG.

## VII - Le bilan de cette mutualisation des achats pour les CDG

### - Les avantages

L'exercice de cette mission par les CDG est positif pour les Collectivités : elle permet une simplification des démarches, sécurisant juridiquement les procédures et dégageant les Collectivités de la lourde technicité des marchés publics.

Le CDG joue le rôle de tiers de confiance auprès des Collectivités, garant de la plus-value des prestations réalisées.

Une optimisation des coûts est également obtenue avec l'effet de masse. Les coûts des prestations de services et des fournitures sont fortement revus à la baisse ce qui, au regard du contexte budgétaire actuel, est très favorablement accueilli par les adhérents des groupements de commandes.

### - Les difficultés ou tempéraments à l'exercice de la mission

Pour certains CDG, l'utilité d'une mutualisation, l'organisation d'achats groupés ou d'accords-cadres concernant les achats de matériels et d'équipements, est moins importante dans la mesure où il existe déjà des groupements bien rodés et organisés tels que l'UGAP.

D'autres Centres soulignent que, lorsqu'un groupe de travail est constitué sur cette thématique, il est nécessaire de choisir un échantillon de personnes motivées et disponibles, pour que la démarche soit efficace.

Un autre Centre précise qu'il doit se faire accompagner par une assistance à maîtrise d'ouvrage, pour la réalisation complète du cahier des charges et l'analyse des candidatures.

Le CDG doit être vigilant tout le long de la procédure sur la forme (délais à respecter) et sur le fond (prestation).

Certains CDG ne souhaitent pas s'impliquer dans la réalisation des marchés pour le compte des collectivités, pour éviter une exposition aux risques juridiques.

Enfin, des Centres soulignent d'autres difficultés, comme le recueil des documents auprès des Collectivités intéressées (des retards dans la démarche peuvent être constatés). De même, la transmission à la collectivité concernée de l'ensemble des remarques ou des éléments à modifier ou l'analyse des DCE (dossier de consultation des entreprises) peut rapidement être chronophage.

### VIII - Observations diverses des CDG

Pour les achats propres des CDG d'une même région, une réflexion est en cours pour une mutualisation régionale. De même, un accord-cadre régional pour la sélection d'auditeurs d'analyse et de prospectives financières est actuellement en cours afin de compléter les offres de services des CDG pour l'accompagnement des collectivités dans leurs projets de mutualisation ou de regroupements territoriaux.

Des CDG mutualisent leurs propres achats en adhérant à des groupements de commandes d'achats ou à des centrales d'achats créées sous forme d'un groupement d'intérêt public.

Un CDG retire également une expérience positive d'un rattachement pour ses besoins, à des actions pilotées par un établissement tiers.

Enfin, un autre Centre a pu indiquer qu'une agence départementale proposait cet accompagnement aux collectivités.

### Enquête 2015

Le contrat d'assurance groupe est mis en place dans une large majorité des Centres (plus de 82%). La principale compagnie d'assurance statutaire est la CNP (86% de ces CDG y ont recours directement ou par courtier). Les 2 courtiers privilégiés sont : Sofaxis-Sofcap et Gras-Savoie. Certains CDG ont eu recours à d'autres compagnies d'assurance : Axa, Allianz, Groupama.

Pour le service de groupement de commandes, très peu de CDG l'ont mis en place, seulement 8% (5 CDG sur les 58 ayant répondu). L'exercice de cette mission reste très marginal aujourd'hui. La lourdeur du groupement de commandes reste un frein à la mise en œuvre d'une telle mission. Cependant, la mise en place d'un groupement de commandes permet la réalisation d'économies d'échelle et de mutualiser les achats entre plusieurs personnes publiques et privées.

3 Centres ont mis en place un groupement de commandes pour la réalisation du document unique,

2 CDG pour la dématérialisation et la télétransmission des actes au contrôle de légalité.

Enfin un Centre exerce un groupement de commandes pour la reliure, de même pour les défibrillateurs, l'accessibilité des locaux et les équipements de protection.

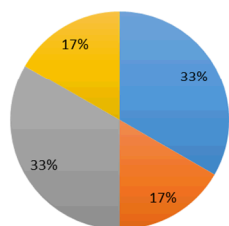
Tous les Centres ayant mis en œuvre cette mission définissent la procédure, coordonnent et animent le groupement de commandes, 80% des CDG rédigent les actes, assistent les services dans l'évaluation des besoins, sélectionnent les entreprises et suivent l'exécution des marchés.

Pour tous les CDG ayant répondu à l'enquête, cette mission a été financée au travers d'un conventionnement avec les collectivités ou établissements concernés (pas de tarification différente selon que la collectivité ou l'établissement est affilié ou non).

(Base : 6 réponses)

**Quelle est la part des collectivités ou établissements affiliés ayant bénéficié de cette mission en 2014 ?**

■ Moins de 33% ■ Entre 33 et 50% ■ Entre 50 et 75% ■ + de 75%



(Base : 4 réponses)

**Quelle est la part des collectivités ou établissements non affiliés ayant bénéficié de cette mission en 2014 ?**

■ Moins de 33% ■ Entre 33 et 50% ■ Entre 50 et 75% ■ + de 75%

