

COMITE SOCIAL TERRITORIAL

Réunion du 4 Décembre 2023

RAPPORT POUR AVIS

PÔLE RESSOURCES DIRECTION DE L'ACHAT PUBLIC

ORGANISATION DES FONCTIONS ACHAT ET COMMANDE PUBLIQUE

1/ Contexte et enjeux

La Direction de l'Achat Public est garante de la sécurisation juridique des contrats de commande publique passés par la Collectivité.

Dans le même temps, elle pilote et met en œuvre la politique achat régionale en vigueur (délibérée en juin 2022 et valant schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsable) et, est par conséquent responsable, de la performance des achats en Région.

Pour répondre à ce double enjeu, la DIRAP, à l'issue de la préfiguration 2016/2017 a créé des postes d'acheteur public, ayant pour mission de mettre en place des stratégies achats sur des marchés relevant de leur portefeuille et de suivre juridiquement la passation de ces contrats.

En parallèle, la DIRAP s'appuie également sur des charges de commande publique responsables de la sécurisation juridique des dossiers de consultation ne relevant pas de la stratégie achat. Les dossiers sont élaborés dans les pôles, soit au niveau des SAF soit au niveau des SCP ou DAF selon l'organisation propre à chaque pôle.

Ce modèle ne permet plus de répondre aux nouveaux enjeux de l'achat public en tant qu'il participe désormais à la transformation de l'économie pour répondre aux enjeux climatiques et sociaux et qu'il constitue un véritable levier d'économie et de performance dans un contexte économique et budgétaire difficile.

Aujourd'hui, on constate en effet

- des doublons de compétence entre les SAF, SCP, DAF et la DIRAP, avec des effets de contournement, de chevauchements de missions etc ;
- une Direction de l'achat public qui ne peut pas développer l'accompagnement des directions opérationnelles car perçue et recherchée en contrôle ;
- des difficultés pour la DIRAP de communiquer ou de collaborer directement avec les directions opérationnelles.

Ainsi, dans le cadre de la phase 2 du mandat 21/27, après la structuration des pôles, la DIRAP a proposé plusieurs options d'organisation des fonctions *achat et commande publique* permettant de répondre aux enjeux ci-dessus et tenant compte des compétences commande publique présentes dans les pôles.

Les principaux objectifs des options d'organisation étant de :

- Développer la fonction *achat* régionale, la faire porter par la DIRAP en la dissociant de la fonction *commande publique*.
- Investir des familles d'achat qui pèsent dans le volume annuel de dépense (Transport, Formation, Travaux) outre les familles classiques de fournitures et services relevant des moyens généraux
- Spécialiser l'acheteur public dans des missions achat en ôtant la dimension *commande publique* (rédaction des DCE et consultation)
- S'appuyer sur les compétences *commande publique* existantes dans les pôles pour étendre leur mission sur le volet *commande publique*
- Simplifier les procédures en évitant un phénomène d'aller-retour et de doublons entre le pôle concerné et la DIRAP.
- Développer une organisation *achat* sur le triptyque : Prescripteur – Juriste marchés – Acheteur pour les marchés à enjeux.
- Homogénéiser les missions des chargés de commande publique en DIRAP et celles des juristes-conseils dans les pôles, étant sur des missions similaires.

Les enjeux autour de la fonction *achat* sont de réduire les dépenses exécutées en maintenant un niveau de qualité, contribuer à la réduction de l'empreinte environnementale et carbone, d'en faire un levier de progrès social et d'avoir un impact positif local en déployant le modèle rev3.

La nouvelle organisation doit répondre à ces enjeux et poser une nouvelle façon d'appréhender la commande publique, non pas uniquement comme un acte juridique et un process administratif mais comme un acte économique et une approche en mode projet impliquant le triptyque Prescripteur – Juriste – Acheteur au centre du dispositif pour les achats à enjeux de la Région. Nous sommes sur un changement de culture à opérer en passant d'une démarche de processus à une démarche de projet impliquant les acteurs sur toute la flèche du temps du contrat.

2/ Phase de concertation.

Les travaux ont été initiés au sein du pôle Ressources en mars 2022 puis au sein des équipes DIRAP en mai-juin 2022 sur la base d'une organisation achat – commande publique centralisée et sur la distinction du métier acheteur – juriste marchés.

L'opportunité d'une phase 2 concernant les activités du pôle Ressources et plus spécifiquement de la DIRAP a été posée en EDG du 13 septembre 2022.

Une fois ces éléments posés en interne et la présentation du projet du pôle en EDG, une phase de concertation a été initiée à l'échelle des DGA, en particulier avec les principaux pôles producteurs de marchés et disposant de compétences commande publique (septembre 2022 à juillet 2023) pour arriver à une organisation validée à ce niveau puis avec les équipes concernées au sein de ces pôles (avril – octobre 2023) pour la mise en place opérationnelle. Plusieurs scénarios ont été élaborés par la DIRAP à l'attention des pôles concernés :

- Centralisation de la fonction achat / marchés à la DIRAP.
- Répartition par typologie de marchés ou de dossiers (par seuil)
- Lien fonctionnel des agents commande publique dans les pôles concernés.

Les DGA ont plébiscités le scénario de lien fonctionnel. Celui-ci a été validé en EDG le 6 juillet 2023 permettant la concertation opérationnelle avec les agents concernés.

Ces agents relevant du :

- SCP Pôle Supports techniques (PSTECH)
- DAF service marchés publics et accords-cadres Pôle Education et Avenir des Jeunes (PEAJ)
- SAF Direction de la mer, des ports et du littoral (DMPL), pôle Mobilités, infrastructures et ports

La concertation avec les agents de ces trois entités s'est articulée autour de quatre principaux temps d'échange, après avoir obtenu la validation du principe du lien fonctionnel en EDG du 6 juillet 2023 :

- 12 Septembre 2023 : présentation de l'organisation projetée et du lien fonctionnel
- 17 septembre 2023 : projection de l'organisation dans les outils existants et leurs adaptations à prévoir
- 26 septembre 2023 : ateliers sur le triptyque Acheteur – Prescripteur – Juriste
- 23 novembre 2023 : réunion conclusive

3/ Proposition d'organisation des fonctions *achat* et *commande publique*.

Les pôles concernés souhaitant conserver leur compétence *commande publique*, une organisation basée sur un lien fonctionnel a été développée entre les agents concernés et la DIRAP.

L'organisation présentée ne vient donc pas modifier les organigrammes et l'affectation des agents.

Le lien fonctionnel entre les juristes-conseils dans les pôles concernés et la DIRAP se matérialisera dans les fiches de poste des agents.

Les missions du poste d'acheteur public sont modifiées.

Les missions du poste de chargé de commande publique et celles de juriste conseils sont modifiées et il est proposé de ne conserver que le poste de juriste-conseil pour ces missions.

De manière synthétique, l'organisation repose sur les principes suivants :

- Le prescripteur (direction opérationnelle à l'origine du besoin) est responsable de la juste définition du besoin et de l'exécution conforme du contrat
- L'acheteur est garant de la performance achat laquelle est évaluée au regard des objectifs de la politique achat régionale.
- Le Juriste-conseil ou le chargé de commande publique est garant de la sécurisation juridique du contrat.

Le lien fonctionnel se traduit de manière concrète par un visa hiérarchique DIRAP (responsable de service gestion des procédures) aux grandes étapes du dossier :

- Identification de la feuille de route à l'issue de la programmation (achat ou non sur le dossier, niveau de performance à atteindre etc.)
- Visa du DCE et accord pour publier la consultation
- Validation des échanges pendant la consultation selon les directives internes passées (en fonction de l'importance des échanges, des impacts sur les candidatures et les offres etc.)
- Validation du rapport d'analyse des offres
- Validation des modifications en cours d'exécution

Le responsable hiérarchique du juriste conseil du pôle concerné intervient pour tout sujet hors *commande publique* et pour l'affectation des dossiers.

Cela confère une autonomie plus grande aux agents des pôles concernés dans la mesure où ils ne sont plus associés à un acheteur ou chargé de commande publique qui contrôle leur DCE ou leur rapport d'analyse. Cela évite ainsi les doublons et les sur-contrôles.

Un autre principe est acté dans l'organisation projetée : le principe de solidarité. Si le pôle ne peut pas exceptionnellement absorber la charge d'un dossier relevant de son pôle, celui-ci est pris en charge par la DIRAP. Inversement, à titre exceptionnel, si la DIRAP est dans l'incapacité de prendre en charge un dossier, elle se retournera vers l'une des entités concernées.

A la programmation annuelle des achats ou à l'émergence d'un besoin non programmé relevant des pôles concernés, la DIRAP décide si ce besoin doit faire l'objet d'une stratégie achat.

Si tel est le cas, l'acheteur est associé au prescripteur et à un juriste-conseil du pôle.

Les principaux critères permettant de déterminer la mise en place d'une stratégie achat sur un besoin sont les suivants :

- Volume financier du besoin
- Leviers achat préalablement identifiés par la DIRAP : économie – levier durable ou responsable – levier local
- L'impact du besoin sur l'image de la Région
- L'impact sur les organisations, sur les usages etc.
- Besoin innovant

Cette nouvelle organisation des fonctions achat/commande publique s'applique en amont de l'attribution des marchés mais également sur l'achèvement de procédure et la notification des contrats.

A terme, la DIRAP propose de centraliser la gestion de la notification des marchés qui aujourd'hui est partagée entre les SAF, DAF, SCP et la DIRAP. Cette centralisation est soumise à la généralisation de la signature électronique des marchés, prévue courant 2024.

Nota bene : si le besoin provient d'un autre pôle ou d'une direction non concernés, la fonction *commande publique* est assurée par le chargé de commande publique DIRAP.

La répartition des missions est alors la suivante :

Cas de figure si achat stratégique

	Prescripteur DOP	Acheteur DIRAP	CCP ou Juriste conseil	SAF DIRAP	SGP DIRAP¹
Définition du besoin	Expression du besoin Données quantitatives / qualitatives	Lancement de la démarche achat	Le CS du pôle affecte le dossier à un juriste-conseil informé du besoin		Affecte le dossier à un acheteur si stratégie achat identifiée
Démarche achat / stratégie	Est associé à la démarche achat Valide la stratégie	Réalise le sourcing, le benchmark et établit la synthèse de la stratégie achat	conseille juridiquement sur le dossier (procédures, clauses) Benchmark sur la dimension juridique du dossier / montage contractuel		Validation de la stratégie achat Procédure d'arbitrage si pas d'accord entre DOP/DIRAP

¹ Dénomination du service avant avis du SCT sur le changement de dénomination et ce, pour chaque occurrence.

					Remontée et suivi des données achat
Rédaction Dossier de consultation des entreprises (DCE)	Rédaction du CCTP et pièces financières et autres pièces techniques	Appui à la construction des pièces techniques et financières S'assure du respect de la stratégie dans le DCE	Rédaction du volet juridique et administratif du Dossier de consultation des entreprises (DCE)		Validation du DCE et de la publicité
Consultation	Elabore la réponse aux questions de fond des opérateurs intéressés par la consultation	Est associé aux questions (et réponses) posées par les opérateurs intéressés	Gère les questions et les réponses aux candidats intéressés par la consultation en associant prescripteur et acheteur le cas échéant		Ouverture des plis
Analyse / Négociation / attribution	Analyse des offres et candidatures Participe à la négociation	Appui à l'analyse des offres et candidatures Est associé aux questions de qualification juridique des offres Pilote la négociation (Stratégie, points à négocier selon les candidats, le déroulement, les comptes rendus...) Etablit un bilan de la consultation en lien avec le prescripteur et le juriste conseil	Gère les échanges avec les candidats pendant la phase d'analyse (y compris transmission des invitations à négocier et CR) Qualification des candidatures et des offres (et échanges) et rédaction du rapport d'analyse Apporte son appui juridique à la négociation, participe à la négociation le cas échéant.	PV des instances Courriers d'information aux candidats Attestations des titulaires Rematérialisation du contrat et mise en signature, transmission au contrôle de légalité Notification Avis attribution	Ouverture des plis Validation de la stratégie de négociation Validation du rapport d'analyse Préparation des Instances commande publique : ordre du jour, récupération des rapports, convocations, organisation matérielle
Exécution	Exécute le contrat conformément aux stipulations contractuelles	Prépare et co-anime la réunion de lancement du marché avec le prescripteur Evaluation du contrat et du fournisseur Associé aux modifications en cours d'exécution et actes d'exécution (reconduction, résiliation, pénalités, sous-traitance etc.)	Appui à l'évaluation Rédaction des modifications en cours d'exécution, actes préparatoires à une résiliation etc. Appui juridique aux actes d'exécution		Politique de management contractuel (lignes directrices de l'exécution) Validation des modifications en cours d'exécution Valide les actes d'exécution tels les non reconduction et résiliation qui ont un impact sur le plan de charge

En l'absence de stratégie *achat* sur un dossier, le prescripteur est accompagné du juriste conseil ou chargé de commande publique qui veillera aux principaux objectifs de la politique achat régionale.

Si le dossier ou le besoin n'est pas suivi par un acheteur DIRAP, la répartition des missions entre juriste et opérationnel reste valable. La DOP, devant par ailleurs répondre aux objectifs de la politique achat régionale, accompagné du juriste conseil ou du chargé de commande publique, s'assurera de l'intégration de spécifications techniques et de critères durables, de la rationalisation de son besoin ou d'autres pistes d'économie ainsi que des mesures facilitant l'accès des entreprises régionales au marché envisagé.

Il sera également sollicité sur les achats inférieurs à 40 k€ HT relevant de son portefeuille ainsi que des commandes en centrale d'achat.

Cette organisation et ce lien fonctionnel se matérialiseront également par une animation de la fonction juriste-conseil par la DIRAP en associant de manière périodique les agents concernés aux réunions d'équipe, en les faisant participer à la capitalisation d'expérience et aux revues de pratiques ainsi qu'à tout projet de modification ou révision des procédures internes de commande publique.

Les agents concernés par les modifications de missions sont ou seront formés, en particulier aux outils du SI Achat public (MARCO et AWS).

Considérant l'ensemble de ces modifications, il est également proposé de revoir les noms des services de la DIRAP qui ne sont plus en correspondance avec les attendus de l'organisation.

Une évaluation de l'organisation sera établie à 6 mois afin de s'assurer que l'organisation réponde aux objectifs fixés initialement. En cas de besoin, des ajustements seront présentés en CST.

3 Plan d'accompagnement au changement dans le cadre de l'organisation de la fonction achat

Thématique	Objectifs	Action(s)	Qui pilote ?	Calendrier
Besoins d'accompagnement spécifique des agents / manager	Lien entre manager DIRAP et manager des agents en lien fonctionnel	Instances / réunions collaboratives périodique Système de hot line ou d'accompagnement dédié	DIRAP – SGP	Février 2024
Besoin d'adapter et formaliser le fonctionnement de telle équipe	Mise en place d'une animation transversale pour impliquer l'ensemble des agents sous lien fonctionnel dans la démarche	Création de réunion d'équipe élargie. Notes et directives communes Veille juridique partagée. Opportunité d'un outil d'échange et de partage d'information directes.	DIRAP - SGP	Février 2024
Adapter les outils (Elise, Odin, ASTRE, gestion RH...)	Sans objet / outils à l'identique à ce stade – changement des droits d'affectation			
Mettre en place et formaliser de nouvelles procédures	Harmonisation des procédures internes de rédaction – visa et consultation	Rédaction des fiches de procédures internes	DIRAP - ESOM	Mars 2024
Besoins de recrutement en adéquation avec le	Poste d'administrateur fonctionnel du SI			

nouvel organigramme	Achat vacant – besoin de pourvoir au recrutement			
Besoins de formation des agents en place	Former les agents en lien fonctionnel sur les outils de procédure et consultation (Marco Proc et AWS) principalement	Commande de formation auprès de l'éditeur AWS – Agysoft	DIRAP – ESOM	Janvier 2024
Déménagement	Sans objet			
Evaluation du dispositif	S'assurer de l'efficacité de l'organisation au regard des objectifs fixés	Réunion d'évaluation à 6 mois avec les parties prenantes	DIRAP.	

4/ Il est demandé un avis favorable du CST sur l'organisation des fonctions achat et commande publique en Région qui implique

- La validation de l'organisation générale décrite au point 2.
- La modification des missions du poste d'acheteur
- La transformation des postes de chargés de commande publique (en DIRAP) en juriste-conseil.
- L'intégration du lien fonctionnel DIRAP dans les fiches de poste des agents en charge de mission de commande publique dans les pôles supports techniques, Education et Avenir des Jeunes, dans le SAF DMPL du Pôle Mobilités, Infrastructures et Ports.
- Le changement de dénomination du service Gestion des Procédures qui devient le service Achat et Contrats publics (SACP)
- Le changement de dénomination du service Expertise Supports Outils et Modélisation qui devient le service Ingénierie, Contrôle et expertise (SICE)
- Le changement de dénomination du service Administratif et Financier en Service Administratif et Conclusion des contrats (SA2C)

1 Directeur (A)
2 Assistants de direction (B)

SERVICE EXPERTISE SUPPORTS – OUTILS – MODELISATION

1 Responsable de service (A) (Manager intermédiaire)

EXPERTISE

2 Chargés de mission achat (A) (Chargé de mission)

1 Juriste conseil - développement durable (A)

SUPPORTS – OUTILS – MODELISATION

1 Gestionnaire d'études et de SI (B)

**1 Responsable de service adjoint (A)
(Manager intermédiaire)**

**CELLULE COMMANDE PUBLIQUE ET FONDS
EUROPEENS**

**6 Juristes conseil - Contrôle des marchés publics des
bénéficiaires de fonds européens FEDER (A)**

**2 Juristes conseil - Contrôle des marchés publics des
bénéficiaires de fonds européens FEADER (A)**

Pour information contrats de projet :

**4 Juristes Conseil - Contrôle des marchés publics des
bénéficiaires de fonds européens REACT EU (A – CP)**

3 Juristes Conseil - AUTRE (A – CP)

SERVICE GESTION DES PROCEDURES

1 Responsable de service (A) (Manager intermédiaire)

**1 Responsable de service adjoint (A) (Manager
intermédiaire)**

9 Acheteurs publics (A)

4 Chargés de commande publique (A)

**2 Gestionnaires administratifs (B) (Gestionnaire
administratif et/ou financier)**

SERVICE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

1 Responsable de service (A) (Manager intermédiaire)

**1 Responsable de service adjoint (A) (Manager
intermédiaire)**

**8 Gestionnaires administratifs (B)
(Gestionnaire administratif et/ou financier)**

1 Directeur (A)
2 Assistants de direction (B)

SERVICE INGENIERIE, CONTRÔLE ET EXPERTISE

1 Responsable de service (A) (Manager intermédiaire)

EXPERTISE

2 Chargés de mission achat (A) (Chargé de mission)

1 Juriste conseil - développement durable (A)

SUPPORTS – OUTILS – MODELISATION

1 Gestionnaire d'études et de SI (B)

**1 Responsable de service adjoint (A)
(Manager intermédiaire)**

**CELLULE COMMANDE PUBLIQUE ET FONDS
EUROPEENS**

**6 Juristes conseil - Contrôle des marchés publics des
bénéficiaires de fonds européens FEDER (A)**

**2 Juristes conseil - Contrôle des marchés publics des
bénéficiaires de fonds européens FEADER (A)**

Pour information contrats de projet :

**4 Juristes Conseil - Contrôle des marchés publics des
bénéficiaires de fonds européens REACT EU (A – CP)**

3 Juristes Conseil - AUTRE (A – CP)

SERVICE ACHAT ET CONTRATS PUBLICS

1 Responsable de service (A) (Manager intermédiaire)

**1 Responsable de service adjoint (A) (Manager
intermédiaire)**

9 Acheteurs publics (A)

4 Juristes conseil (A)

**2 Gestionnaires administratifs (B) (Gestionnaire
administratif et/ou financier)**

**SERVICE ADMINISTRATIF ET CONCLUSION DES
CONTRATS**

1 Responsable de service (A) (Manager intermédiaire)

**1 Responsable de service adjoint (A) (Manager
intermédiaire)**

**8 Gestionnaires administratifs (B)
(Gestionnaire administratif et/ou financier)**