

# Les démarches qualité dans l'achat public : un outil de management pour parvenir à une plus grande sécurité juridique

**Audrey PIMENTA**

Soutenu le 8 septembre 2006

*Directeur de mémoire* : **Anne CONTAMIN**, juriste attachée au secrétariat général, Ville de Vénissieux

Année 2005-2006

*Maitre de stage* : **Olivier PICANDET**, responsable du service commande publique, Clermont  
Communauté *Président du jury* : **Marc FRANGI**, Maitre de conférences à l'IEP de Lyon



# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS .</b>	<b>1</b>
<b>Introduction . .</b>	<b>3</b>
<b>Première partie : Les achats publics : un secteur propice à la mise en place de démarches qualité .</b>	<b>13</b>
<b>Chapitre I. Un environnement juridique favorable à la mise en place de démarches qualité . .</b>	<b>13</b>
<b>I. Les ferments des démarches qualité .</b>	<b>13</b>
<b>II. La nécessaire impulsion pour la mise en place d'une démarche qualité .</b>	<b>23</b>
<b>Chapitre II. Le contenu et les objectifs des démarches qualité au sein du processus marchés publics .</b>	<b>29</b>
<b>I. Des objectifs qui concordent avec ceux de la commande publique . .</b>	<b>30</b>
<b>II. Le contenu des démarches qualité .</b>	<b>38</b>
<b>Deuxième partie : L'engouement actuel pour les démarches qualité dans l'achat public .</b>	<b>49</b>
<b>Chapitre 1. Le développement de la certification : l'aboutissement d'une démarche qualité . .</b>	<b>49</b>
<b>I. La certification et ses impacts .</b>	<b>50</b>
<b>II. L'importance de la norme . .</b>	<b>56</b>
<b>Chapitre II. La certification du processus marchés publics au sein des collectivités territoriales .</b>	<b>62</b>
<b>I. La pratique de la qualité dans les marchés publics au sein des collectivités .</b>	<b>63</b>
<b>II. L'évolution des démarches qualité et de la certification dans l'achat public .</b>	<b>70</b>
<b>Conclusion .</b>	<b>75</b>
<b>Bibliographie . .</b>	<b>77</b>
Ouvrages . .	77
Articles .	78
La gazette des communes : . .	78
La lettre du cadre territorial : .	78
Autres : .	78

Fascicules . .	79
Mémoires .	79
Sites Internet . .	79
Entretien .	80

## REMERCIEMENTS

Je tiens en tout premier lieu à remercier Anne CONTAMIN, pour l'aide précieuse qu'elle m'a accordée dans la préparation de ce mémoire. Ces conseils en matière de méthodologie et de réflexion sur le sujet m'ont permis de mener à bien ce travail.

Je tiens également à remercier :

Christian DEBIEVE, responsable de la filière management de l'achat public, Master management du secteur public : collectivités et partenaires, pour m'avoir guidé dans le choix de ce sujet.

Nicolas THEVENON, directeur des marchés publics à la ville de Saint-Etienne, pour le temps qu'il a consacré à me présenter le système mis en place à la ville de Saint-Etienne. Cet entretien m'a permis de percevoir tous les enjeux de l'application de démarches qualité à l'achat public.

Monsieur Marc FRANGI pour avoir accepté de présider le jury de ce mémoire.

Ainsi que tous les agents du service commande publique et moyens des services de Clermont Communauté, au sein duquel j'ai effectué un stage de 12 semaines, qui m'ont permis d'appréhender d'une manière pratique les marchés publics.



# Introduction

La qualité, les systèmes et démarches qualité

La qualité ne doit rien au hasard

« Le fait est que les qualités, toutes les qualités, réclament une constante vigilance, un esprit critique jamais en défaut, un travail continu de l'intelligence ». Francesco ALBERONI<sup>1</sup>.

Cette citation permet de percevoir la caractéristique principale de la qualité : il est difficile de définir la notion en elle-même sans passer par l'usage du pluriel. En effet, la qualité apparaît d'emblée comme un concept difficile à définir tant il dépend des perceptions que chacun en a. Cette difficulté provient du fait que la qualité est avant tout définie par rapport aux critères que se fixe un individu pour lui-même. Comme a pu l'écrire Bernard LAZARE<sup>2</sup>, « on a les qualités que l'on veut avoir » et là se trouve donc la difficulté pour celui qui tente de définir de manière générale ce concept pourtant au cœur même du fonctionnement de notre société.

Dans le cas bien particulier de l'entreprise, la qualité est entendue comme « la capacité d'un produit, dans le sens le plus général de bien matériel, de service rémunéré ou non, à satisfaire les clients, en particulier par le respect des engagements pris »<sup>3</sup>. Cette définition correspond à la qualité externe, c'est-à-dire la qualité destinée à la

---

<sup>1</sup> Psycho-sociologue italien, 1929.

<sup>2</sup> Journaliste français, 1865-1903.

satisfaction d'une personne extérieure à l'organisation, par la réception d'un produit fini répondant à des objectifs préalablement établis. A cette qualité externe, il est nécessaire de juxtaposer la qualité interne propre au mode d'organisation de la structure, afin d'aboutir à la production d'un bien. Cette qualité reste la plupart du temps insensible à l'utilisateur extérieur, bien qu'elle soit souvent un maillon essentiel à la satisfaction finale de son besoin.

Les définitions les plus complètes de la qualité sont celles issues des normes ISO. En effet, l'ISO (Institut International de Normalisation), organisation non gouvernementale, a pour objectif d'assurer la qualité par l'édiction de normes internationales. La définition de la qualité la plus couramment utilisée en est issue : « la qualité est l'ensemble des caractéristiques d'une entité (activité, processus, organisme...) qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites »<sup>4</sup>. La norme ISO 8402 de 1994 relative au management de la qualité et de l'assurance qualité définit les termes fondamentaux utilisés au sein des normes réglementant la qualité, les normes ISO 9000. La norme ISO 8402 donne une définition générale qui permet de percevoir les enjeux de la qualité. Pour aller plus avant, il est cependant nécessaire de définir les différents niveaux affectés par la qualité. Selon Zohra CHERFI<sup>5</sup>, il existe trois niveaux distincts :

« - Au niveau de la qualité technique qui est souvent associée à la notion de conformité aux spécifications.

- Au niveau de la qualité en conception qui est la partie la plus délicate à maîtriser et pourtant, l'essentiel des performances d'un produit doit être défini à ce niveau.

- Au niveau de l'organisation. En effet, des insuffisances organisationnelles peuvent mettre en péril une entreprise soit par la démotivation de ses salariés, soit par une dégradation de sa relation client –fournisseur ».<sup>6</sup>

La qualité, du fait qu'elle constitue souvent, aux côtés du prix, l'élément déclencheur de la décision d'achat, est apparue comme la priorité pour le secteur privé. En effet, la maîtrise de la qualité est un élément clé de la réussite et de la compétitivité d'une entreprise. La recherche de la satisfaction du client par des biens ou services répondant à ses attentes permet à l'organisation productrice de se développer en gagnant des parts de marché. Cette recherche de la différenciation, par les entreprises souhaitant se positionner sur la qualité, a constitué le moteur du développement des théories relatives à la qualité.

#### L'évolution de la notion vers le système et la démarche qualité

La notion de qualité a évolué d'une définition générale vers des concepts plus précis permettant la mise en œuvre effective de la qualité. Le principal de ces concepts est le

---

<sup>3</sup> « *La qualité dans les services : fondements, témoignages, outils* », François CABY, Claude JAMBART, Economica, 2000.

<sup>4</sup> Norme ISO 8402

<sup>5</sup> Maître de conférences en production et qualité à l'Université de Technologie de Compiègne (UTC)

<sup>6</sup> « *La qualité, démarche, méthodes et outils* », sous la direction de Zohra CHERFI, Editions Lavoisier, 2002, p 20.

---

7 système qualité. Celui-ci comprend :

Ainsi, le système qualité est l'organisation nécessaire à la mise en place de la qualité au sein d'une organisation publique ou privée. La qualité étant devenue un objectif prioritaire, il est apparu indispensable de mettre en place un système permettant de garantir son application à tous les niveaux. Deux objectifs principaux sont ainsi poursuivis. D'une part, il s'agit d'assurer la conformité des produits et services à des normes préalablement établies en prenant toutes les mesures nécessaires à cette conformité. D'autre part, il s'agit de démontrer au client ou à l'utilisateur que les processus internes mis en œuvre sont maîtrisés et conduisent à l'obtention de la qualité.

La notion de système implique la mise en place d'une logique intrinsèque avec des objectifs et des moyens propres. Lorsqu'une organisation, qu'elle soit publique ou privée, décide de mettre en œuvre une démarche qualité, elle doit tout d'abord s'assurer de la mise en place d'un système qualité, préalable indispensable à sa réussite. En effet, une démarche qualité peut être définie comme « la démarche qui fédère l'ensemble des actions de gestion de la qualité »<sup>8</sup>. La démarche qualité constitue le canevas qui guide le système qualité par les évolutions qu'elle lui assigne. Cette démarche a pour but de faire évoluer les dispositifs qualité vers de meilleures prestations et une progression de l'ensemble du personnel. Par cette démarche, la qualité est mise en avant dans et hors de l'organisation.

A partir du moment où une organisation publique ou privée décide de promouvoir la qualité et d'en faire une marque distinctive de son action, elle doit se donner les moyens de sa mise en œuvre. Cela passe par une définition stratégique des objectifs et des normes à respecter, l'affectation de moyens et le contrôle du respect des normes préalablement fixées.

Le secteur public du fait même de la mission de service public qu'il a à assurer ; une activité d'intérêt général assurée par une personne publique, ou dans certains cas privée, au moyen de procédés exorbitant de droit commun ; tend vers la satisfaction finale du besoin de l'utilisateur, du citoyen ou de l'administré tout en respectant les principes énoncés par le droit public. Le développement de la qualité dans le secteur public s'inscrit dans cette recherche d'un service satisfaisant l'intérêt général par la prise en compte des attentes des usagers et l'adaptation à leur évolution. La qualité présente un intérêt pour le secteur privé, mais également pour le secteur public et notamment les collectivités territoriales en matière d'achat public. Ainsi, l'achat public constitue une interface au niveau local entre les collectivités qui ont un besoin et le présentent sous forme de marchés publics, et les entreprises, qui du fait de leurs capacités techniques et humaines, peuvent le satisfaire. La réglementation encadre les marchés publics afin de garantir l'application des principes de libre accès à la commande publique, de transparence et d'égalité de traitement. Le respect de ces principes est un enjeu juridique fort pour les collectivités. Bénéficier en interne des modalités d'organisation permettant d'assurer la

<sup>7</sup> Idem p23

<sup>8</sup> « *La qualité dans les services : fondements, témoignages, outils* », François CABY, Claude JAMBART, Economica 2000, p 151.

qualité des procédures et donc le respect de la réglementation, en prenant en compte la notion d'efficacité par la diminution des erreurs et des dysfonctionnements, est un atout majeur pour une collectivité territoriale qui explique le développement des démarches qualité dans le domaine particulier de l'achat public.

La définition de la qualité et de ces deux principaux concepts : le système et la démarche qualité, permet de bénéficier d'un premier éclairage sur cette notion au centre de nombreux enjeux. L'étude des évolutions théoriques et conceptuelles en matière de qualité permettra de comprendre la place centrale prise par cette notion au sein du secteur privé puis sa progressive extension au secteur public.

Le traitement théorique et conceptuel de la qualité

La qualité a toujours été au centre des préoccupations

De tous temps, il a été porté attention à la qualité de ce qui était produit. La principale différence réside dans le fait qu'avant le 20ème siècle, la conceptualisation de la qualité ; c'est-à-dire la réflexion sur cette notion en tant que telle avec une logique, un vocabulaire et des outils propres ; n'était que peu développée. Quatre étapes principales sont à distinguer en matière de développement de la notion de qualité.

L'inspection constitue la première de ces étapes dans la mise en place de la qualité. Il s'agit en l'occurrence de vérifier l'adéquation entre un résultat final et ce qui avait été défini au départ. La question principale en la matière est de savoir à quel moment a lieu cette inspection : a priori, pendant le processus de fabrication ou a posteriori.

Le contrôle statistique en constitue la seconde étape. La traduction de ce concept anglo-saxon a été mal retranscrite en français. En effet, « to control » ne signifie pas contrôler mais maîtriser. Il s'agit ainsi de maîtriser certains processus internes par la mise en place d'indicateurs utilisant la statistique pour déceler les dysfonctionnements générateurs de mauvaise qualité, et y apporter le plus tôt possible des actions correctrices.

L'assurance qualité constitue la troisième étape de ce développement de la qualité. Avec l'assurance qualité, les contrôles systématiques des matériaux et des produits disparaissent pour faire place à un processus de certification, c'est-à-dire la mise en place d'exigences que les entreprises s'engagent à respecter et qui sera examiné par des audits.

La gestion stratégique de la qualité quant à elle est une approche beaucoup plus globale de la qualité axée autour de trois éléments essentiels :

Les Etats-Unis ont jeté les bases de la qualité

L'élément déclencheur du regain d'intérêt pour la qualité a été la seconde guerre mondiale. En effet, dès l'entre-deux-guerres, les Etats-Unis ont porté une attention toute particulière à la qualité du fait de la domination de leur industrie au niveau mondial. L'entrée en guerre en 1941 a fait de la qualité une priorité nationale. Du fait de la nécessité de mettre en place une industrie capable de produire des matériaux de pointe en grande quantité.

Walter A.SHEWART (1891-1967), chercheur américain, a été l'un des principaux

---

acteurs du développement de la qualité. Il a tout particulièrement travaillé sur la maîtrise de la qualité des produits fabriqués en série. La clé de cette maîtrise se trouvant dans le contrôle statistique des variations des caractéristiques d'un produit. L'objectif était de rechercher les causes de ces variations et d'y apporter des actions correctrices. SHEWART a mis en avant la notion de qualité totale, c'est-à-dire la recherche et la promotion de la plus grande qualité possible. Le but de la qualité totale est une recherche constante d'amélioration de tous les processus présents au sein de l'organisation. Ce type de qualité nécessite que soit mise en place une approche systémique de l'organisation passant par une approche statistique de son état de fonctionnement. L'organisation est dans ce cadre conçue comme un système complexe au sein duquel tous les acteurs sont en relation. Le seul moyen d'étudier et de comprendre ce fonctionnement est de faire un diagnostic utilisant certaines méthodes statistiques. Ce concept développé par SHEWART a trouvé une application concrète au Japon au début des années 1950.

De plus, l'armée américaine a très vite fait appel à d'autres chercheurs parmi lesquels Harold DODGE et Henry ROMIG. Différentes normes ont également été élaborées durant cette période : la plus importante pour le compte du département de la défense étant la « military standard » de 1940. Le principe de la standardisation est l'imposition du respect de normes pour obtenir des biens présentant des caractéristiques maîtrisées et similaires. Cette méthode s'est progressivement étendue au domaine civil et nucléaire. Ces premiers traitements théoriques de la qualité étaient avant tout basés sur les apports de la statistique en matière de contrôle de la qualité. Edwards DEMING (1900-1993), l'un des auteurs principaux sur le thème de la qualité, a cependant reconnu que « le public fut séduit par quelques brillantes publications, mais les dirigeants industriels n'avaient pas conscience de leurs responsabilités. Dans cette ambiance, la flamme des méthodes statistiques monta, déclina, vacilla et s'éteignit ».<sup>9</sup> Selon Zohra CHERFI, cette citation de DEMING permet de démontrer que la réussite d'une démarche qualité ne passe pas uniquement par l'étude et le contrôle statistique. D'autres éléments sont nécessaires comme les aspects techniques, organisationnels et managériaux. Edwards DEMING est donc l'un des premiers à avoir compris la nécessité d'allier les démarches statistiques aux démarches de management en matière de qualité.

DEMING a ainsi mis au point une méthode basée sur 14 points dans son ouvrage « out of crisis ». La roue de DEMING ou cycle du PDCA (plan, do, check, act) est l'un des outils les plus connus en matière de gestion de la qualité. Le principe est de planifier, de faire, de contrôler et de mettre en place des actions correctrices en cas de dysfonctionnement. Cette description simple est encore aujourd'hui utilisée et a même servi de base à la nouvelle version des normes ISO 9000 version 2000, c'est-à-dire les normes actuellement applicables en matière de management de la qualité. Ces normes, à la fois applicables au secteur privé et au secteur public, ont été de plus en plus utilisées du fait de l'ouverture progressive du secteur public aux méthodes de gestion et d'organisation utilisées dans le secteur privé. Les influences ont été importantes et trouvent leur origine dans la reconnaissance de l'existence d'un service public industriel et commercial<sup>10</sup> (SPIC). Il est désormais reconnu que des procédés de droit privé, en

---

<sup>9</sup> « La qualité, démarche, méthodes et outils », sous la direction de Zohra CHERFI, Editions Lavoisier, 2002, p25

l'occurrence la gestion par une personne privée d'une activité de service public jusque là réservée à la seule personne publique, peuvent satisfaire l'intérêt général. La frontière hermétique entre secteur privé et secteur public s'est progressivement ouverte par la gestion et la délégation de certaines activités de service public, mais également en matière de gestion interne. Ainsi, la gestion financière avec l'introduction d'une gestion active de la dette, ou pour les ressources humaines par la mise en place d'évaluations des performances et de contrats d'objectifs personnalisés... Les démarches qualité sont apparues comme un nouvel outil porteur pour le secteur public en matière d'organisation interne et d'engagement vis-à-vis du citoyen dans sa mission de service public et de satisfaction de l'intérêt général.

#### Le Japon, pays modèle en matière de qualité

Bien que la qualité soit souvent vue comme une exigence génératrice de coûts pour l'organisation du fait du temps passé au contrôle, dans les faits c'est l'absence de qualité qui est génératrice de surcoûts. Il est ainsi plus coûteux pour une entreprise automobile de devoir rappeler dans ses ateliers une série entière de véhicules du fait d'un dysfonctionnement que d'assurer la qualité tout au long de la chaîne de production. Ce surcoût se mesure en termes financiers mais également en terme d'image.

L'état désastreux de l'industrie japonaise au sortir de la deuxième guerre mondiale a constitué le terrain de l'éclosion des démarches qualité. En effet, le Japon avait alors deux objectifs : tenter d'effacer l'humiliation subie et parvenir à fournir les autres pays en matière industrielle. Afin de mener à bien ces objectifs. La collaboration entre le Japon et les Etats-Unis a permis le développement et l'amélioration des outils qualité déjà présents. Les difficultés majeures que rencontrait le Japon à cette époque étaient d'une part que ses produits souffraient d'une mauvaise réputation en matière de qualité, et d'autre part les moyens financiers nécessaires au développement de la qualité.

C'est afin de parvenir à cet objectif que les principes de l'assurance qualité ont été mis en place. Il a ainsi été imposé aux différents sous-traitants des grandes industries du pays le respect de normes garantissant la fiabilité des pièces fournies. Le Japon est dès lors devenu l'un des pays référents en matière de gestion et de développement de la qualité. Des entreprises telles que Toyota sont mondialement connues pour avoir imposé le concept de qualité totale. Des auteurs comme ISHIKAWA, avec son diagramme de cause à effet permettant de mettre en avant la cause racine d'un dysfonctionnement afin d'y apporter des actions correctrices, ont permis de poursuivre les avancées en matière de conceptualisation. Le développement des cercles de qualité dans les années 1980 a constitué l'un des principaux apports de l'école japonaise. Ces cercles, constitués de groupes de 3 à 10 salariés d'une même unité de travail, se réunissent régulièrement pour identifier et tenter de résoudre des problèmes d'organisation du travail, de sécurité, d'amélioration de la productivité. La prise en compte des salariés et de leur rôle au sein de la structure est l'une des principales avancées en matière de management de la qualité.

La qualité a tout d'abord concerné des secteurs considérés prioritaires comme la défense ou le nucléaire. La mise en place de normes garantissant des produits fiables

---

<sup>10</sup> Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain

étant indispensable. Le contexte aux Etats-Unis et au Japon a constitué le terreau du développement de la qualité dans le domaine civil. La qualité s'est progressivement imposée comme l'un des facteurs essentiels de la réussite économique. C'est ainsi qu'en 1901 est créé la « british standards institution », le « deutsches institut für normung » en 1917 ou l'association française de normalisation (AFNOR) en 1926. Le développement de concepts autour de la qualité, avec l'influence d'auteurs américains, a constitué le second volet du développement de la notion de qualité. Les démarches qualité ont ainsi évolué de la qualité totale, à l'assurance qualité et à l'influence des principes de management avec les cercles de qualité.

L'intérêt de la qualité est certain : diminution des dysfonctionnements, réflexion sur les modes d'organisation interne pour améliorer l'efficacité globale de la structure, sécurisation et maîtrise des processus internes..... Cette notion, ses outils et ses concepts ont donc en premier lieu touché le secteur privé mais ils se sont progressivement appliqués au secteur public, du fait de la nécessité de satisfaire l'intérêt général et de la prise en compte des notions d'efficacité et de diminution des dysfonctionnements. L'achat public, du fait de l'encadrement réglementaire dont il fait l'objet, constitue ainsi un secteur porteur dans le développement des démarches qualité au sein des collectivités territoriales.

Les démarches qualité : une nouvelle passerelle entre secteur privé et secteur public

Le cadre général des relations secteur public/ secteur privé

L'ouverture du secteur public aux techniques et méthodes du secteur privé n'est plus aujourd'hui un phénomène marginal. En effet, il est désormais largement reconnu que le service public dans son ensemble peut afficher des objectifs de performance tout en continuant à mener à bien les missions qui sont les siennes. De plus en plus, cette ouverture passe par la prise en compte des attentes des destinataires du service public, les usagers. Ceux-ci exigent que la qualité du service qui est rendu corresponde à leurs attentes, tout comme les produits et services qu'ils vont chercher dans le secteur privé. La frontière étanche entre le secteur privé et le secteur public, que ce soit pour le mode d'organisation et la qualité des services rendus, s'est donc progressivement ouverte.

Selon Lyvie GUERET-TALON<sup>11</sup>, dans le secteur public, « on assiste à trois révolutions successives : une culture de résultats, un management constructif et l'obtention d'éléments de réponses pour de nouvelles contraintes qui lient efficacité économique et efficacité sociétale ». Les relations qui se sont instaurées entre le secteur public et le secteur privé ont largement évolué. Il y a d'abord eu une fermeture totale du secteur public aux méthodes du secteur privé. La loi et son application, le respect des procédures constituaient les principaux objectifs de l'administration. Au sein de ce processus, le citoyen ou l'utilisateur n'avait pas à faire part de ses remarques. La différence était alors flagrante avec le secteur privé pour lequel la satisfaction du client et l'optimisation de l'organisation interne sont les garants du succès économique. Au milieu des années 1980, le secteur public commence donc à prendre en compte la nécessité de

<sup>11</sup> « Management par la qualité : et si le service public devenait une référence sur le marché ? », *Politiques et management public*, juin 2004, n°22, p39.

l'efficience économique, c'est-à-dire la mise en œuvre du service public au moindre coût, en optimisant au maximum les moyens mis à disposition. La circulaire<sup>12</sup> du Premier ministre Michel Rocard en est une illustration. Elle repose sur quatre axes : "une politique de relations du travail renouvelée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers". L'affichage de cette volonté d'évaluation et de prise en compte des usagers marque le passage à une plus grande ouverture du secteur public aux méthodes du secteur privé sans que cela ne soit en opposition avec les missions même de service public.

Les recours aux méthodes développées dans le secteur privé sont devenus de plus en plus nombreuses : enquête de satisfaction des usagers, évaluation des politiques publiques, gestion financière plus active...Mais les limites de ce système sont vite apparues : plaquer tels quel les outils du secteur privé au secteur public n'est pas pertinent. En effet, mesurer la qualité du service offert par le secteur public apparaît complexe. Une entreprise qui voit les ventes de ses produits s'envoler peut immédiatement mesurer la qualité de ses méthodes. Pour une administration, cela s'avère plus complexe. Le secteur public est caractérisé par un marché captif, en situation de monopole. Un citoyen ne peut en effet se rendre dans une autre mairie que la sienne sous prétexte que celle-ci serait plus efficace en matière d'actes civils.

Ainsi, des évolutions telles que la loi organique sur les lois de finances<sup>13</sup>, par la substitution d'une logique de moyens à une logique de résultats, les principes de responsabilisation des ordonnateurs, de mise en place d'objectifs et d'évaluation, constitue une réelle avancée dans le mode de fonctionnement de l'Etat. Il en va de même pour les lois de décentralisation de 1982 et surtout celle de 2003<sup>14</sup> qui ont favorisé la mise en place de principes de management inspirés de ceux du secteur privé tout en s'adaptant aux spécificités des missions de service public. Les acteurs publics locaux sont devenus plus autonomes et mieux responsabilisés. Rapprocher le pouvoir du citoyen a engendré une prise en considération de ses aspirations par le développement de la démocratie participative, des exigences en matière de transparence et de gestion plus saine. Le recours à des contrôleurs de gestion, la mise en place de chartes d'accueil... sont autant d'exemples qui illustrent bien que ces méthodes sont aujourd'hui entrées dans les mœurs.

#### Le développement des démarches qualité au sein du secteur public

Les démarches qualité ont a priori longtemps été considérées comme des démarches inutiles, mettant en place des procédures complexes engendrant parfois des pertes de temps. L'objectif premier du secteur public était le respect de la règle de droit sans que soit pris en compte la réflexion sur le mode d'organisation interne pour garantir une plus grande efficacité. Les démarches qualité au sein des collectivités placent le citoyen au

---

<sup>12</sup> Circulaire dite de « renouveau du service public » du 23 février 1989.

<sup>13</sup> LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001

<sup>14</sup> La loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003

cœur des réflexions afin de satisfaire ses attentes. Cette volonté doit avant tout être affichée par les élus et la direction. « Il s'agit de décomposer, en une série de micro-tâches, toutes les fonctions d'un service, afin d'identifier les dysfonctionnements, les pertes de temps, les redondances. Puis de rédiger des guides de procédures, des chartes d'engagement du service, incluant l'ensemble des améliorations décidées, et de s'y référer ensuite pour ne pas dévier de la ligne fixée <sup>15</sup> ». La mise en place de ces démarches passe avant tout par une participation accrue de l'ensemble de la structure, une mobilisation des agents mais également une prise en compte de leurs remarques. La qualité dans le secteur public est recherchée pour satisfaire aux impératifs de gestion interne (par exemple par une meilleure application des règles des marchés publics), mais également pour satisfaire les attentes des usagers (adaptation des horaires d'ouverture des services municipaux). La mise en place de telles démarches est la plupart du temps associée à une campagne de médiatisation importante. En effet, les démarches qualité apportent une image valorisante de la collectivité, elle démontre ainsi qu'elle a su se tourner vers les techniques du privé et prendre en compte l'utilisateur. Issy-les-Moulineaux a fait des démarches qualité en matière d'accueil et d'information des citoyens une de ses priorités. Le plus souvent, les démarches qualité mises en place au sein des collectivités suivent un même processus :

Les démarches qualité permettent de parvenir aux objectifs de satisfaction des usagers et d'une optimisation des moyens en interne par de meilleures méthodes d'organisation, une rationalisation des procédures, une association des agents à la réussite de la collectivité. Ainsi, plus de 180 collectivités <sup>16</sup> bénéficient aujourd'hui d'une certification en matière de service ou d'organisation, et plusieurs milliers mettent en place des démarches qualité. Dans bien des cas de telles démarches sont mises en œuvre sans que leurs acteurs ne se doutent qu'il s'agisse d'une démarche qualité. Bien plus qu'une adaptation des méthodes du secteur privé au secteur public, il y a eu appropriation des démarches qualité par les collectivités territoriales. En effet, ces démarches permettent de pallier aux défauts du secteur public souvent mis en avant par les usagers-citoyens : le manque d'efficacité et l'absence d'adaptation aux évolutions de la société. La mise en place de ces démarches a permis de nombreuses avancées : l'amélioration des délais de réponse, l'adaptation des horaires d'ouverture des services, l'accès facilité aux informations.

Depuis quelques années, un domaine d'action semble être tout particulièrement adapté aux démarches qualité : les marchés publics. En effet, les marchés publics sont caractérisés par le respect d'une législation précise et en évolution que certains acteurs du secteur public local non spécialisés en la matière certains ne parviennent pas à maîtriser. Créant ainsi une augmentation de l'insécurité juridique, contre laquelle beaucoup de collectivités tentent de se prémunir. Les démarches qualité dans le domaine de l'achat public constituent un des outils permettant de parvenir à une plus grande sécurité juridique, dans un domaine où la législation évolue régulièrement. Ainsi l'efficacité de la fonction achat au sein des collectivités territoriales s'en trouve améliorée.

<sup>15</sup> La gazette des communes, « 5 Conseils pour mettre en place une démarche qualité », 8 janvier 2001, p50.

<sup>16</sup> « Démarches qualité », avril 2004, n°272, p34.

Cependant, il est s'agira de démontrer que les achats publics sont un secteur propice à la mise en place de la qualité (I). D'une part du fait du contexte règlementaire et juridique dans lequel ils s'insèrent, mais également au regard de l'existence d'outils pouvant être associés à des démarches qualité et qui doivent être développés en interne. D'autre part, les objectifs même de la commande publique concordent avec ceux des démarches qualité.

D'ores et déjà, l'étude du développement actuel des démarches qualité dans l'achat public (II), des choix stratégiques tel que le recours à la certification, la présentation des normes applicables et les outils mis en place par les collectivités, permettent d'analyser les formes et les enjeux du processus qualité dans l'achat public.

# Première partie : Les achats publics : un secteur propice à la mise en place de démarches qualité

## Chapitre I. Un environnement juridique favorable à la mise en place de démarches qualité

Les achats publics, de part le contexte juridique dans lequel ils s'insèrent (I) marqué par une réglementation en constante évolution, des enjeux forts autour des contentieux, un développement d'outils pouvant être associés à des démarches qualité, constituent un terrain privilégié pour la mise en place de démarches qualité, celles-ci ne demandant qu'à être développées (II) par l'implication des élus et de la direction générale de la collectivité, l'étude des dysfonctionnements et la mise en pratique de principes de management.

### I. Les ferments des démarches qualité

---

Sans même que les collectivités territoriales aient réelle conscience de mettre en œuvre

des démarches qualité, les achats publics sont certainement le secteur au sein duquel ces démarches sont le plus développées. Ceci est dû au caractère bien particulier du contexte dans lequel s'inscrivent les marchés publics (A) qui favorisent l'émergence de pratiques et d'outils pouvant être associés à des démarches qualité qui peuvent dès lors être développés pour constituer de réels leviers d'action (B).

## **A. Un contexte juridique particulier et mouvant**

### **1. Une réglementation en évolution constante**

En matière de marchés publics, la réglementation constitue le cadre fondamental et la référence de l'action des acteurs publics. Dans la pratique, il apparaît que celle-ci soit souvent considérée comme l'une des réglementations les plus contraignantes par ceux qui œuvrent au sein des collectivités. Elle est d'autant plus mal considérée qu'elle est éloignée des compétences de l'agent qui a à faire aux marchés publics. Ainsi, un agent chargé de la culture, qui au travers d'un projet aura à traiter des marchés publics, mettra en avant la complexité et les contraintes engendrées par la réglementation. Les règles, souvent très détaillées, constituent des barrières pour les agents qui ne sont pas spécialistes des marchés. Pour ceux qui travaillent au sein de services marchés publics, l'enjeu est différent, ils ont eux à faire face à l'évolution constante et régulière de la réglementation depuis ces dernières années. En effet, trois codes ont été élaborés en 5 ans, à cela il convient d'ajouter une modification récente des seuils de l'appel d'offres à 210 000€ pour les fournitures et services et 5 270 000€ pour les travaux<sup>17</sup>.

Les réformes successives du code des marchés publics ont à chaque fois fait évoluer les points les plus décriés du dispositif marchés publics vers leur amélioration, mais ces changements fréquents ne permettent pas toujours une maîtrise parfaite des mécanismes de la commande publique par tous les acteurs du secteur public local. La présentation de ces réformes permet de prendre conscience des évolutions qu'ont dû intégrer les acteurs des marchés publics, celles-ci ayant favorisé la mise en place de démarches qualité afin de parvenir à une meilleure maîtrise par les agents de ces nouvelles dispositions.

#### **a. D'un code à un autre**

Depuis 1833, près d'une cinquantaine de textes, législatifs et réglementaires, relatifs aux marchés publics ont été adoptés et appliqués. Cette évolution a eu des conséquences sur le mode d'organisation interne des collectivités territoriales en matière de passation et de suivi des marchés publics, les obligeant à développer des outils et des méthodes pour une meilleure maîtrise des procédures et le respect des obligations réglementaires.

C'est en 1833 qu'apparaît la première mesure relative aux marchés publics de l'Etat<sup>18</sup>. En 1966 est créé le code des marchés publics avec deux décrets du 28 novembre 1964 portant codification des textes réglementaires relatifs aux marchés publics. En 1966,

---

<sup>17</sup> Décret n° 2005-1737 du 30 décembre 2005

<sup>18</sup> Loi de finances du 31 janvier 1833, article 12.

les dispositions relatives aux marchés des collectivités locales sont insérées dans le code des marchés de l'Etat issu du décret de 1964. Le premier effort en matière de qualité de présentation de la réglementation des marchés publics a été celui du regroupement des règles au sein d'un document unique facilitant le travail des acteurs du secteur.

En 1989, le code des marchés publics est modifié pour la première fois<sup>19</sup> par l'insertion d'un Livre V portant « mesures de publicité et de mise en concurrence applicables à certains marchés de fournitures, de travaux et de services. » C'est à cette époque que l'accent est porté sur la transparence et la lutte contre la corruption dans la vie économique publique. De grandes affaires éclatent dans les années 90, comme celle des marchés publics d'Ile-de-France. La nécessité de réformer les règles de la commande publique apparaît comme une priorité afin d'assainir le fonctionnement en la matière. C'est avec le même objectif qu'est adoptée la loi Sapin en 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et qui concerne plus particulièrement les délégations de service public.<sup>20</sup> Ces différentes réformes s'insèrent dans le contexte du non-respect, par certaines collectivités et certains élus, de la réglementation mais également la faiblesse de cette même réglementation en matière de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats. Les premières réflexions en matière de qualité dans les marchés publics trouvent leur origine dans ce constat et se sont également développées grâce à cette nouvelle réglementation. En effet, le risque juridique, notamment pénal, est fort pour les collectivités ne respectant pas la réglementation, l'enjeu juridique et médiatique a donc poussé au développement de procédures internes garantissant un meilleur respect des dispositions réglementaires.

## **b. La première grande réforme pour le développement de la qualité : le code issu du décret du 7 mars 2001**

Dès 1995, le gouvernement d'Alain Juppé a souhaité, par la réforme de la législation en matière de marchés publics, une plus grande sécurisation juridique, la transparence des procédures, la simplification des textes et l'efficacité économique. Ces objectifs entrent pleinement dans le cadre d'une démarche qualité : mettre en place des outils permettant d'assurer la régularité des procédures menées en interne, la transparence des procédures et l'efficacité économique par la mise en place d'outils d'évaluation des fournisseurs et la diminution des dysfonctionnements en interne pour éviter les pertes de temps afin de diminuer les délais de passation du marché.

Les pratiques de l'époque étaient caractérisées par certaines dérives dans l'attribution des marchés en appel d'offres avec l'attribution quasi-systématique au « *moins-disant* », ainsi que les différentes affaires qui ont éclaté au début des années 1990 et qui ont encore aujourd'hui des retentissements sur la place publique comme « *les marchés truqués d'Ile-de-France* ». Il apparaissait alors nécessaire de trouver des règles mettant l'accent sur une définition préalable des besoins par l'acheteur public et une fixation par écrit systématique des critères de choix. Cela afin d'assurer une réelle égalité

---

<sup>19</sup> Décret n°89-236 du 17 avril 1989

<sup>20</sup> Loi n°93-122 du 29 janvier 1993

de traitement entre les candidats, basée sur des critères objectifs préalablement établis et auxquels doivent se conformer les collectivités territoriales. La qualité de la procédure de passation des marchés et notamment de la procédure de sélection des candidats a été encadrée afin de garantir le respect des grands principes de la commande publique que sont la transparence, la liberté d'accès et l'égalité de traitement. Ces aspects sont apparus prioritaires et ont permis le développement des prémices de la qualité afin de pallier aux risques de contentieux qui pèsent sur les collectivités territoriales en cas de non respect de ces nouvelles obligations. La qualité s'est donc développée au sein même de la réglementation, mais également grâce à ces obligations.

De plus, le Ministère de l'économie et des finances a été chargé de la réflexion sur le projet de réforme du CMP et a mené la concertation qui a permis sa refonte, le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 est publié au Journal officiel du 8 mars 2001. Ce nouveau code entre en vigueur le 8 septembre 2001. Le passage de 136 articles au lieu de 399, la qualité de sa rédaction et de sa présentation, ont permis aux agents ayant en charge les marchés publics et aux agents oeuvrant au sein des collectivités territoriales en général de bénéficier d'un accès facilité à la réglementation. La qualité, en tant que prise en compte des attentes des destinataires d'un produit, a guidé les rédacteurs du code de 2001, et en a constitué l'un des apports fondamentaux. Aux côtés de ces considérations pratiques, les quatre principes fondamentaux qui soutiennent la commande publique ont été réaffirmés au sein du code de 2001. La liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures et la protection des deniers publics sont les principes qui soutiennent le droit de la commande publique et que tout marché public se doit de respecter. Le développement de démarches qualité encadrant en interne la préparation et la passation des marchés publics a pour objectif le meilleur respect possible de ces principes. Cette réforme a reposé sur quatre objectifs principaux : une clarification des règles, une simplification des procédures, une modernisation de la commande publique soit une plus grande qualité de la réglementation des marchés publics qui a entraîné le développement de démarches qualité en interne.

### **c. La réforme de 2004 bien qu'inachevée poursuit le développement de la qualité**

Le système mis en œuvre en 2001 n'ayant pas apporté totale satisfaction en termes de souplesse, de simplification et d'efficacité, un nouveau projet de réforme est lancé dès 2002 pour essayer de mettre au point de nouvelles solutions. Les enjeux de cette réforme restent dans la lignée de ceux recherchés pour le code de 2001, il s'agit d'aller plus en avant dans : la simplification des procédures, l'obligation de respecter les principes fondamentaux, la transparence, la sécurité juridique pour les acheteurs comme pour les entreprises, et la responsabilisation des acheteurs. Les points clés de la réforme en matière de développement de la qualité sont <sup>21</sup> :

l'obligation de publicité pour tous les marchés.

l'introduction de l'ensemble des dispositions des directives européennes

---

<sup>21</sup> Code des marchés publics du 7 janvier 2004

la recherche de l'offre économiquement la plus avantageuse

la mutualisation des besoins et la centralisation des achats

l'introduction des marchés à procédure adaptée

La prise en compte de concepts propres à l'organisation interne de la structure comme la mutualisation des besoins par la mise en place d'un recensement des besoins de la collectivité, permettant d'engendrer des économies d'échelle, du fait de l'importance de la commande sur un même produit a permis de développer les réflexions en interne sur le mode de préparation des marchés afin de respecter cette obligation. Le fractionnement artificiel des marchés sur une même catégorie de produits ou de services, également appelé « saucissonnage », qui permettait à une collectivité d'être en deçà des seuils d'appel d'offres et de se soustraire ainsi aux obligations y afférent, est sanctionné. L'organisation interne en matière de recensement des besoins, de mise en place de marchés à procédure adaptée laissant aux collectivités une liberté de choix en matière organisationnelle, a permis la prise en compte de la qualité en matière de marchés publics et le développement d'outils et méthodes pouvant être associés à des démarches qualité.

#### **d. Un nouveau code tant attendu toujours dans la mouvance qualité**

Dès janvier 2004, il était prévu qu'une nouvelle réforme interviendrait en 2005 pour intégrer la totalité des dispositions des deux directives communautaires qui n'avaient pas été totalement prises en compte dans le code de 2004. Sur la forme, le code est réorganisé, la numérotation a été revue toujours avec le même souci de clarté et d'accès facilité aux acteurs des marchés publics. Le nouveau code se veut plus fonctionnel, avec un découpage quasi chronologique en fonction des phases successives : recensement des besoins, passation..... En outre, l'avant-projet intègre deux nouveaux outils de la directive 2004/18/CE de mars 2004 : l'accord-cadre et l'acquisition dynamique qui constituent les principales innovations de ce code ayant des répercussions en matière de qualité.

L'accord-cadre <sup>22</sup> permet aux collectivités locales de sélectionner des candidats, au minimum trois, qui pourront être sollicités pendant une durée de quatre ans, par émission de bons de commande successifs. Cette formule permet de dissocier la phase de choix des candidats de celle de l'achat à proprement parler, puisque le pouvoir adjudicateur va dans un premier temps sélectionner les candidats puis les mettre en concurrence dans un second temps qui peut être ultérieur. Ce système introduit une souplesse dans la passation des marchés, afin de préparer le renouvellement d'un marché de manière progressive et de gagner du temps, les candidats ayant préalablement été sélectionnés. L'anticipation est une des composantes majeures de la qualité, elle permet de préparer en amont le marché et donc de parer aux éventuels dysfonctionnements en matière de renouvellement de marchés. Les accords-cadres en introduisant la possibilité de dissocier la phase de sélection de la phase d'attribution du marché sont un outil porteur en matière de développement de la qualité au niveau de l'anticipation et de la veille pour le suivi des marchés.

---

<sup>22</sup> Article 76 du nouveau code des marchés publics

Le système d'acquisition dynamique <sup>23</sup>, ou SAD, est une procédure d'acquisition entièrement électronique pour la passation de marchés publics relatifs à des achats d'usage courant. L'acheteur détermine des critères précis qui sont publiés de façon permanente sur Internet. Les entreprises répondant aux critères peuvent entrer dans le dispositif tant que l'achat n'est pas réalisé, à partir du moment où le pouvoir adjudicateur a validé leur candidature. La gestion des marchés est ainsi facilitée par des procédures dématérialisées qui permettent à la personne publique de fixer des critères, des besoins précisément décrits, les entreprises pouvant présenter leur offre en ligne après acceptation de leur candidature. Les achats courants sont donc facilités par cette nouvelle procédure qui reste encadrée par la fixation de critères et la validation des candidatures.

Le contexte au sein duquel évoluent les agents œuvrant au sein des collectivités a donc singulièrement évolué en 5 ans. Les procédures dématérialisées se sont développées, les seuils ont été modifiés, certaines pratiques nouvelles ont fait leur apparition comme les accords-cadres. Autant de changements dans un secteur marqué par la nécessité d'assurer le respect de la réglementation. La mise en place de démarches qualité, c'est-à-dire de moyens d'assurer par la création de documents et procédures internes la sécurité juridique et le respect des règles, constitue un des éléments indispensables à l'acquisition de ces réformes par l'ensemble des acteurs du service public local.

Les marchés publics et l'achat public en général constituent donc un secteur privilégié pour la mise en place de démarches qualité du fait des réformes successives de la réglementation, mais également de part le contexte juridique dans lequel ils s'inscrivent. Celui-ci a poussé de nombreux élus à porter un intérêt de plus en plus croissant au respect de la réglementation pour éviter tout risque de contentieux, par la mise en place de démarches qualité.

2. La qualité des marchés publics au cœur de toutes les attentions du fait des risques de contentieux

La multiplication des contentieux et l'engagement de la responsabilité des élus en matière de marchés publics en fait un secteur sensible au cœur de toutes les attentions. Cette hausse du contentieux des marchés publics se situe dans un contexte plus global d'augmentation des recours devant les tribunaux administratifs de près de 39% depuis 3 ans <sup>24</sup>. En matière de contentieux de la responsabilité des élus et des fonctionnaires au niveau pénal, 3 domaines se distinguent <sup>25</sup> :

- les marchés publics avec plus de 30 % des contentieux
- les ressources humaines 20 %
- l'urbanisme 15 %

<sup>23</sup> Article 78 du nouveau code des marchés publics

<sup>24</sup> La gazette des communes, « Hausse du contentieux : gérer le risque juridique », 6 février 2006.

<sup>25</sup> « Criminoscope territorial 2005 », [www.observatoire-collectivites.org](http://www.observatoire-collectivites.org)

Le risque pénal et le contentieux administratif sont de deux ordres différents au niveau juridique, mais également au niveau de la portée des jugements qui sont prononcés. En effet, les condamnations à titre pénal d'un élu ont une portée politique et médiatique considérable et sont des plus redoutées. Les marchés publics sont le domaine qui entraîne le plus de contentieux au niveau pénal, il apparaît donc essentiel aux élus de maîtriser les risques en la matière afin d'éviter que leur image ou celle de leur collectivité ne soit écornée.

Les différentes phases constitutives d'un marché public peuvent faire l'objet ; en cas de non respect des dispositions réglementaires ainsi que des grands principes de la commande publique; de recours contentieux pouvant dans certains cas engagés la responsabilité des élus. Les marchés publics sont un secteur politiquement sensible du fait de la portée politique et médiatique des contentieux. Les « affaires » de marchés truqués soit à la ville de Saint-Etienne ou en région Ile-de-France ont constitué de réels précédents en développant la crainte des élus de voir leur responsabilité engagée et leur image entachée. Le caractère dissuasif du contentieux est dans la grande majorité des cas à l'origine du développement des démarches qualité. Celles-ci ont pour principal objectif de mettre tous les moyens en œuvre en interne afin que la procédure soit maîtrisée et la plus transparente possible, avec pour principal souci de garantir l'amélioration permanente du système qualité pour diminuer les dysfonctionnements.

Les différents types de contentieux peuvent trouver à s'appliquer aux marchés publics et permettent de comprendre quels risques pèsent sur les élus et les fonctionnaires territoriaux, risques qui permettent d'expliquer en partie le développement des démarches qualité en la matière. En matière de contentieux administratif, quatre types de recours peuvent être appliqués aux marchés publics :

**Le référé précontractuel** <sup>26</sup> qui permet à un candidat, en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des marchés publics, d'obtenir des mesures de suspension de la procédure. Cette action ne peut être entreprise qu'avant la signature du contrat. Saisi d'un référé précontractuel, le président du tribunal administratif doit se prononcer dans les vingt jours. Il peut alors ordonner à la personne responsable du marché de se conformer à ses obligations et suspendre la passation du contrat.

**Le recours pour excès de pouvoir** <sup>27</sup>. Par exemple, les décisions de la commission d'appel d'offres peuvent être soumises à la censure du juge administratif en invoquant l'excès de pouvoir. Celui-ci peut prononcer l'annulation d'une décision administrative, sur le fondement d'une erreur de procédure ou sur les motifs de la décision.

**Le recours de plein contentieux** pour laquelle le juge ne se contente pas d'annuler un acte mais peut substituer aux décisions concernées ses propres décisions et/ou condamner l'administration à payer une indemnité. Le juge administratif est le juge du contrat de droit public et de son exécution. Il peut condamner un des cocontractants à payer à l'autre une somme d'argent soit dans le cadre du règlement financier du contrat

---

<sup>26</sup> Articles L. 551-1 et L. 551-2 du Code de justice administrative

<sup>27</sup> Conseil d'Etat Assemblée, 17 février 1950, Dame Lamotte, N° 86949

soit au titre de la responsabilité contractuelle.

**Le contentieux de la responsabilité** selon laquelle candidat mécontent peut intenter directement un recours en responsabilité en invoquant soit une erreur dans la procédure de publicité et de mise en concurrence soit une erreur de fond sur les motifs de la décision. Le juge ne décidera d'accorder des dommages et intérêts que si cette dernière erreur lui paraît manifeste, c'est-à-dire grossière.

Le risque qui est certainement le plus redouté par les élus et les fonctionnaires travaillant au sein de services marchés publics est sans aucun doute le risque pénal. Celui-ci est composé de deux délits principaux :

**Le délit de favoritisme**<sup>28</sup>. Il s'agit de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, par un acte contraire aux lois et aux règlements ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics. Il peut être sanctionné de deux ans d'emprisonnement et de 30 000€ d'amende.

**La prise illégale d'intérêt**<sup>29</sup> : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, de recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou en partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

Dans le détail, les délits de prise illégale d'intérêts représentent 23% des arrêts de la cour de Cassation, les délits de favoritisme 20% et le faux en écriture 15 %<sup>30</sup>. Ainsi, dans huit cas sur dix, la procédure se solde défavorablement pour les élus ou les fonctionnaires mis en cause. La cour de Cassation confirme le plus souvent les arrêts de condamnation et peut aller jusqu'à annuler les arrêts de relaxe.

Aucune collectivité n'est à l'abri d'une procédure engagée par un candidat évincé, et tout doit être fait en interne pour réduire ce risque au maximum. La mise en place de démarches qualité, visant à harmoniser et contrôler le contenu des pièces et des procédures, est un moyen d'y parvenir. Les risques au niveau administratif et pénal étant nombreux et coûteux en termes financier et d'image pour les élus et leurs collectivités, l'attention a logiquement été portée sur ce domaine sensible afin de tenter de diminuer les recours intentés contre les actes des collectivités en matière de marchés publics. Ceci a été d'autant plus aisé que des libertés d'organisation sont laissées aux collectivités leur permettant de mettre en place des outils pouvant être associés à des démarches qualité.

## **B. Le développement d'outils grâce à la mise en place des MAPA**

### **1. Une liberté d'organisation en matière de qualité ouverte par les MAPA**

<sup>28</sup> Article 432-14 du Code Pénal

<sup>29</sup> Article L. 432-12 du code pénal

<sup>30</sup> Données issues du site légifrance

La principale innovation du code des marchés publics de 2004 a été la mise en place de la notion de procédure adaptée, qui a remplacé les anciens marchés « *sans formalité préalable* » du code de 2001. Lors de la passation d'un marché à procédure adaptée (MAPA), la personne publique choisit elle-même la procédure la plus appropriée à la satisfaction de son besoin, et ce pour les marchés d'un montant inférieur à 210 000 euros HT. Les procédures pour les marchés de faible montant sont allégées afin de permettre une liberté d'organisation en interne. Ainsi, le Code des Marchés Publics (CMP) dispose que les MAPA sont « *passés selon des modalités de publicité et de mise en concurrence déterminées par la personne responsable du marché en fonction de leur objet et de leurs caractéristiques* »<sup>31</sup>. Parallèlement, l'article 1er alinéa 2 du CMP énonce que « *quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ». Les MAPA sont soumis au principe de publicité pour garantir la liberté d'accès, à celui de la mise en concurrence pour respecter l'égalité de traitement entre les candidats et à la transparence pour permettre une traçabilité des procédures en la matière.

Ainsi dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 novembre 2005 « *Région Nord-Pas-de-Calais* », il a été rappelé que les mesures de publicité doivent être suffisantes au regard de la nature du projet. Il ne suffit pas que les procédures mises en place respectent les grands principes de la commande publique, elles doivent également amener à une mise en concurrence effective. Il existe différents seuils au sein des MAPA entraînant des obligations et diminuant ainsi les marges de manœuvre en matière de publicité. Pour les marchés se situant en dessous de 210 000€, mais d'un montant supérieur à 90 000€, la publicité du marché doit se faire au Bulletin Officiel d'Annonces des Marchés Publics (BOAMP), ou dans un journal d'annonces légales. Pour les marchés inférieurs à 90 000€, la règle de publicité reste au libre choix de la collectivité, et en dessous de 4 000 euros HT, le décret du 26 novembre 2004<sup>32</sup> indique que la publicité du marché, sous quelque forme que ce soit, n'est pas obligatoire. Pour les marchés inférieurs à 4 000 euros HT, pour lesquels publicité et mise en concurrence formalisées ne sont pas requises de façon obligatoire, les collectivités doivent veiller au respect de la règle de mise en concurrence et à conserver les preuves de cette mise en concurrence.

Afin d'opérer au choix de la procédure la plus appropriée, le montant du marché doit être pris en compte, tout comme sa nature, sa complexité et son urgence. Cette liberté de choix laissée ouverte par les MAPA en matière de procédure a permis aux collectivités territoriales de réfléchir sur les procédures qu'elles souhaitent mettre en place afin de garantir le respect de la réglementation et des grands principes de la commande publique. Cette réflexion permet par exemple, de savoir quel mode de publicité est le plus efficace et de l'adapter en fonction des seuils et du type de prestation demandés, ou de savoir suivant l'organisation interne de la collectivité à quel moment de la procédure intervient le service chargé des marchés publics. L'intérêt de l'aspect organisationnel en

<sup>31</sup> Article 28-1 du code des marchés publics du 7 janvier 2004.

<sup>32</sup> Décret n° 2004-1298

matière de marchés publics a été introduit par les MAPA, les collectivités ont dès lors étudié et adapté leur organisation interne afin de respecter la réglementation mais aussi en prenant en compte la notion nouvelle d'efficacité. Le respect de la réglementation est un aspect central, mais la réflexion menée par les collectivités en interne a été plus loin avec l'organisation et la réglementation des relations entre le service chargé des marchés publics et le service demandeur afin d'éviter le rejet mutuel des responsabilités en cas de dysfonctionnements. La mise en place de pièces types pour chaque catégorie de marchés a également permis d'éviter les pertes de temps et les erreurs des services demandeurs non spécialisés en marchés publics.

Les collectivités se voient octroyer une marge de manœuvre en matière organisationnelle avec les MAPA. Le principal objectif est alors de concilier le respect des grands principes de la commande publique avec la mise en place de procédures internes. En effet, les collectivités ont le choix de procéder à l'élaboration ou non d'un guide des procédures internes leur permettant d'organiser leur fonctionnement en matière de MAPA.

## **2. Le développement d'outils internes : les guides de procédure**

### **a. La décision d'élaborer un guide**

L'encadrement des pratiques d'une collectivité en matière de marchés publics et plus particulièrement dans le cadre des MAPA est un moyen d'unifier les méthodes de fonctionnement interne et de parvenir à une sécurisation des procédures afin d'éviter au maximum les risques de contentieux. La mise en place d'un guide interne de procédures en matière de MAPA doit être l'occasion pour les dirigeants territoriaux de réfléchir au moyen à mettre en œuvre pour réussir une commande publique efficace et sécurisée à l'échelle de la collectivité. En effet, la complexité des règles de la commande publique, leur application à des services qui n'en maîtrisent pas tous les aspects, a poussé de nombreuses collectivités à mettre en place un guide interne pour les marchés publics de faible montant.

Le fait de penser stratégiquement les achats d'une collectivité au travers de l'élaboration d'un guide, mettant en place différentes procédures en fonction des seuils que la collectivité s'est fixée, montre l'intérêt que celle-ci porte à ses achats. Il existe cependant de nombreuses oppositions à la mise en place de guides de procédure interne. Ces critiques proviennent principalement des acheteurs issus du secteur privé qui ne comprennent pas pourquoi les collectivités ne saisissent pas la liberté d'action qui leur est laissée en matière de MAPA ? et s'imposent à elles-mêmes de nouvelles contraintes. Cela est certainement dû à la mauvaise appréciation qu'ont ces acheteurs de la place centrale du risque juridique au sein des collectivités et de sa nécessaire prévention.

Le guide des procédures internes comprend des dispositions ayant pour objectif le respect par tous les services des grands principes de la commande publique, mais aussi des aspects de nature économique et organisationnelle visant à développer une approche globale de l'achat.

### **b. La valeur juridique du guide**

Une fois la décision prise d'élaborer un guide des procédures internes, celui-ci peut revêtir une force plus ou moins contraignante pour la collectivité. Tout dépend de la manière dont il a été adopté. Deux hypothèses peuvent alors être envisagées:

La question est alors celle du degré de rigidité que l'on souhaite attribuer au guide, ce qui aura alors des conséquences sur son application et son respect par l'ensemble des services. Un guide des procédures adopté par l'assemblée délibérante dispose d'un poids politique fort et marque la volonté d'encadrement des élus, mais reste très rigide. De plus, les règles ainsi mises en place sont connues de tous : les agents mais également les entreprises cocontractantes des collectivités, marquant ainsi un intérêt marqué pour le principe de la transparence. Les agents ont donc obligation de respecter ce guide des procédures sous peine de voir leur responsabilité engagée à titre disciplinaire.

Dans le cas où une collectivité n'adopte pas un guide des procédures internes, les procédures sont mises en place au coup par coup en fonction des caractéristiques du marché et de l'agent ayant en charge sa passation. La personne responsable des marchés (PRM) étant généralement l'exécutif, il est responsable des MAPA. Connaître les conditions de mise en œuvre des MAPA lui permet de s'assurer pour lui-même et pour la collectivité une plus grande sécurité juridique. Les règles et procédures internes encadrant les MAPA constituent le premier pas vers une démarche qualité. Bénéficiaire du document de base que constitue le guide des procédures internes démontre que la collectivité a cerné l'enjeu de la qualité et l'apport de celle-ci en matière de diminution des dysfonctionnements et d'amélioration de l'efficacité de la commande publique au sein de la structure. Le fait que ces procédures soient pensées stratégiquement, inscrites au sein d'un document unique permet à la collectivité qui le souhaite d'aller plus en avant dans la qualité.

Les MAPA par le fait qu'ils laissent une liberté d'organisation aux collectivités pour les marchés de faible montant constituent un domaine propice à la mise en place d'outils pouvant être associés à des démarches qualité. Ainsi, le guide des procédures internes, outil le plus couramment utilisé, constitue le premier pas vers une démarche qualité. En effet, ce guide met en place des règles et procédures applicables au niveau interne, afin de les harmoniser et de parvenir à une plus grande sécurité juridique en réduisant d'autant les risques de contentieux. Ces outils doivent donc être développés par une impulsion politique forte afin de parvenir à la mise en place d'une démarche qualité.

## **II. La nécessaire impulsion pour la mise en place d'une démarche qualité**

---

Les démarches qualité se prêtent aux procédures mises en œuvre dans le cadre des marchés publics. Il est alors nécessaire de faire appel à des méthodes de management pour développer des outils favorisant la sécurité juridique en matière de marchés publics. Cette conduite de changement passe tout d'abord par l'appropriation de l'objectif qualité par les élus et la direction (A), l'élaboration d'un diagnostic faisant apparaître les dysfonctionnements sur lesquels les objectifs porteront (B) et le développement de la participation des agents, maillon essentiel de la réussite de telles démarches (C).

## A. La définition d'une stratégie claire

### 1. L'analyse de l'environnement au sein duquel la démarche qualité va s'insérer

Avant de mettre en place une démarche qualité au sein d'une collectivité territoriale, il est nécessaire d'en connaître les caractéristiques organisationnelles, et notamment les caractéristiques de son management. En effet, le type de management qui est mené par la direction et les élus permet de comprendre le fonctionnement global de la structure et de définir la manière dont pourra être mise en place la démarche qualité. Roselle CROS<sup>33</sup> distingue différentes phases nécessaires à une bonne compréhension du mode de management au sein de la collectivité :

**Situer à quel niveau se trouve la légitimité de l'élu** : bénéficie-t-il d'une emprise forte sur l'organisation, est-il en contact direct avec le personnel, quelle est son image dans et en dehors de l'organisation ?

**Etudier le modèle de direction** : cette étude pourra permettre à l'agent ou au groupe d'agents ayant en charge la mise en place d'une démarche qualité de mieux s'insérer au sein de l'organisation. Selon Roselle CROS<sup>34</sup> « *peuvent dominer : la recherche du consensus et du compromis (autorité faible) ; le modèle autoritaire fondé sur la peur (pouvoir personnel) ; la direction collégiale et le modèle de type bureaucratique, anonyme et diffus* ». Le mode de management permet donc de cerner le processus décisionnel et de pouvoir y insérer le système qualité.

**Analyser l'organigramme** afin de repérer les secteurs sur lesquels la démarche qualité portera et le caractère plus ou moins transversal des actions qui seront à mener.

### 2. Le rôle de l'élu et le soutien de la direction pour insuffler le changement

Il est nécessaire de comprendre le fonctionnement d'une organisation et de son processus décisionnel. L'élément indispensable à la mise en place de telles démarches reste l'affirmation d'une volonté et d'une stratégie claire en matière de développement de la qualité. Toute collectivité territoriale a à sa tête un élu qui dispose de la légitimité politique, du pouvoir hiérarchique à l'égard des agents, et des moyens de mener à bien des actions entrant dans le cadre des compétences de sa collectivité. Le fait de penser stratégiquement la qualité comme un moyen d'améliorer le fonctionnement interne et externe de la collectivité entre dans le cadre des attributions de l'élu et en constitue un point stratégique. La mise en place de démarches qualité résulte dans la grande majorité des cas de la propre initiative du Président ou du Maire.

En effet, la prise de conscience ainsi opérée par l'exécutif permet d'entraîner dans son sillage l'ensemble de la collectivité. « *Lors de mon accession à la présidence du conseil général, je souhaitais insuffler à cette maison un esprit de modernisation en*

<sup>33</sup> « *La qualité dans les collectivités territoriales* », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001, paragraphes 53 à 56

<sup>34</sup> DGS de la ville du Pecq-sur-Seine, spécialiste de la mise en place de démarches qualité au sein des collectivités locales.

*décidant de nous engager vers une certification qualité »<sup>35</sup>* . Pour Claude GIRARD, alors Président du Conseil Général du Doubs en 2003, la qualité est un objectif politique fort qui est affiché de manière claire. La volonté politique constitue l'élément moteur de toute démarche qualité, sans son affirmation au départ, et surtout sans sa réaffirmation tout au long de la mise en place du système, il est difficile de parvenir à un résultat.

La démarche qualité constitue la plupart du temps un changement au sein de la collectivité. Ce changement est d'autant plus notable qu'il touche au fonctionnement même de l'organisation. Il remet en cause les procédures actuelles, les habitudes prises par chacun et la logique organisationnelle dans laquelle les agents évoluaient jusque là. Maurice BONALDO, de l'association française pour le management et l'amélioration de la qualité, décrit parfaitement les enjeux et les problèmes soulevés par la mise en place d'une démarche qualité au sein des collectivités territoriales *« la mise en place d'une démarche qualité constitue un changement. Il faut une direction volontaire, engagée dans une stratégie qualité qui doit être formalisée (réflexion sur le bien fondé de s'engager dans cette démarche ; ce que l'on veut faire avec qui et comment, d'où l'importance de la communication interne). L'engagement de la direction, son soutien effectif et continu, ne se délègue pas »<sup>36</sup>* .

Ainsi, il est nécessaire que la direction et les élus définissent un plan d'action visant à restreindre le périmètre de la démarche avec comme base un état des lieux de la situation et en ligne de mire les objectifs à atteindre. Les priorités, les axes de développement et les grands projets de la collectivité constituent la stratégie affichée par l'exécutif. Cette stratégie globale est alors déclinée en plans d'action pluriannuels et annuels qui donnent un cadre plus précis à ces objectifs. Le rôle de la direction et des élus dans l'établissement de cette stratégie est de tout premier ordre. La qualité constitue soit un objectif en elle-même, soit elle *« s'insère dans un plan stratégique puisqu'elle doit permettre la réalisation du plan dans les conditions optimales »<sup>37</sup>* . Quelque soit la configuration, la qualité est toujours liée à une conception stratégique de l'organisation de la collectivité.

La conduite du changement du fait même qu'elle est déstabilisante pour les agents doit être gérée de manière claire par la direction et les élus au travers d'une stratégie qui doit être connue de tous. Les objectifs et les finalités de la démarche doivent être définis après diagnostic du fonctionnement de la structure, avec la collaboration des agents concernés.

## **B. Le diagnostic des dysfonctionnements : préalable indispensable à la définition des objectifs**

### **1. Le principe du diagnostic**

<sup>35</sup> La gazette des communes, « La certification, levier de modernisation », 12 avril 2004.

<sup>36</sup> Idem note 31

<sup>37</sup> Idem note 30 paragraphe 66.

Le fait d'opérer à un diagnostic des dysfonctionnements présents au sein de la structure constitue l'élément déclencheur de la mise en place d'une démarche qualité ou l'élément apportant une base à une démarche déjà entamée. L'objectif premier de ce diagnostic est donc de mieux appréhender la situation dans laquelle se trouve la collectivité. Ce diagnostic peut avoir pour effet de passer en revue l'ensemble des procédures utilisées, de répertorier les contentieux en matière de marché ou d'essayer de trouver quelles en étaient les causes racines. Selon Roselle CROS, le diagnostic des dysfonctionnements comporte 4 objectifs principaux :

Faire un constat au travers d'une analyse fine et globale de l'organisation.

Vérifier la motivation réelle de la direction et des élus pour cette démarche. Ceci constituant le principal gage de réussite en la matière.

Valider le domaine sur lequel portera la démarche.

Apporter des recommandations et des préconisations.

Le diagnostic constitue en quelque sorte une photographie du fonctionnement de la collectivité dans le domaine sur lequel une démarche qualité sera appliquée. Trois grands domaines permettent de cadrer ce diagnostic : la définition de la stratégie et sa communication aux services, le mode de management (comment sont prises les décisions, quel est le degré d'autonomie à chaque niveau pour la prise de décision), le comportement de la structure face au principe même du contrôle ou de l'audit (que celui-ci soit interne ou externe). Ce diagnostic peut être opéré par des moyens internes avec la mise en place à cet effet d'un comité de pilotage, ou par le recours à des cabinets d'audit spécialisés dans ce type de missions.

## **2. L'apport du diagnostic : disposer d'un état des lieux du fonctionnement du service**

Pour mener à bien un diagnostic dans le domaine des marchés publics, chaque agent sera interrogé afin de décrire de manière très détaillée l'ensemble des missions qu'il a à accomplir et les procédures et moyens qu'il utilise à cette fin. *« Chaque action ainsi décomposée en une série de micro-tâches permettra de réaliser autant de diagrammes de procédures....Face à la mise à jour de fonctionnement illogiques et redondants, des agents à qui l'on demandait pourquoi ils agissaient de la sorte ont répondu « parce que ça fait 20 ans que c'est fait comme ça » »*<sup>38</sup>. Le mode de fonctionnement est alors mis à plat et peut être étudié pour déceler les causes de ces dysfonctionnements. En effet, le diagnostic fait souvent apparaître des causes communes à un certain nombre de dysfonctionnements présents au sein de services différents. Des problèmes facilement solvables comme l'absence de modèles types de pièces de marché, la non mise à jour de ces modèles, le manque de formation sur l'évolution de la réglementation des marchés publics, sont autant de causes qui peuvent avoir des conséquences lourdes en matière de contentieux pour la collectivité et qui peuvent facilement être encadrés par la démarche qualité. Le diagnostic permet de mettre à jour les causes principales pour réduire d'autant ces dysfonctionnements.

<sup>38</sup> La gazette des communes, « 5 Conseils pour mettre en place une démarche qualité », 8 janvier 2001

Des expériences permettent de comprendre l'intérêt du diagnostic des dysfonctionnements. Sans sa mise en place, il est en effet difficile de cerner les points pratiques au cœur du dysfonctionnement du processus marché public, il est souvent révélateur de facteurs jusque-là insoupçonnés. « *On s'est aperçu à ce stade de la démarche au sein d'un service achat, que chaque opération devait être saisie de façons différentes parce que les antennes concernées n'avaient pas les mêmes logiciels. Ou alors que six versions étaient nécessaires pour qu'un bon de commande soit validé* »<sup>39</sup> rapporte Nathalie Morio-Renauld, consultante.

L'intérêt du diagnostic des dysfonctionnements est d'autant plus important dans le domaine des marchés publics. En effet, celui-ci est caractérisé par le respect de procédures imposées par le Code des marchés publics. Différentes méthodes peuvent permettre d'aboutir à un résultat en accord avec la législation, ces méthodes pouvant dans certaines cas être sources de dysfonctionnements. L'exemple donné par cette consultante illustre parfaitement cette situation. Le fait de décomposer les missions en micro-tâches permet de déceler les mal façons. Le bon de commande élaboré au final est validé, mais il aura fallu 6 versions pour y parvenir, soit autant de perte de temps et de risques d'erreurs qui pourraient être évités par la mise en place d'une procédure type imposant des délais ainsi que des modèles de pièces.

Le diagnostic des dysfonctionnements permet de faire l'état du fonctionnement du processus marché et des méthodes utilisées en matière de préparation, de passation et de suivi par l'ensemble des services impliqués. Il permet de déceler les dysfonctionnements mais surtout leurs causes afin que des actions correctrices adéquates puissent être menées. La participation des agents à ce diagnostic et leur association à l'ensemble du processus qualité constituent les gages de la réussite de la démarche.

## **C. Le recours au management participatif**

### **1. L'implication, source de motivation**

L'objectif de la mise en place d'une démarche qualité est de « *créer une identité forte, autour d'une culture commune* »<sup>40</sup>. Parvenir à créer cette identité et fédérer les énergies autour de la notion de qualité ne peut être fait qu'avec le recours au management participatif. Celui-ci consiste à faire participer l'ensemble des agents à l'élaboration des objectifs, de tenir compte de leurs remarques et de leur communiquer la stratégie de manière claire. Ainsi, les objectifs ne sont pas seulement connus, ils sont partagés par tous, l'ensemble des agents œuvrant dans le même sens. Cela implique également un positionnement de chacun au regard des objectifs qui sont poursuivis, la détermination de responsabilités, la mise en place de moyens, et l'encouragement des initiatives personnelles. La qualité constitue alors le cadre de cette culture commune, non seulement elle s'insère au sein des politiques stratégiques et des plans d'action, mais

---

<sup>39</sup> Idem note 34

<sup>40</sup> Idem note 30 paragraphe 124

chaque agent du fait de sa participation à la mise en place du processus, à son développement et à son évolution, s'approprie les objectifs et permet ainsi une réussite totale de la démarche. « *Chacun peut faire preuve de créativité, chacun peut prendre des initiatives ; l'ensemble du personnel est responsabilisé au travers du traitement des anomalies et de la réduction du nombre de dysfonctionnements* ». <sup>41</sup>

Plusieurs collectivités ayant mené à bien une démarche qualité soulignent au travers de leurs expériences la nécessité de la participation des agents. « *Un grand travail de l'ensemble des services, sous forme de groupes de travail, a été réalisé. Une réflexion de plus d'un an a été menée par ces groupes, qui a débouché sur des propositions : la réorganisation des services...* » (Gilles VITRA, responsable de la qualité à la communauté urbaine de Bordeaux). <sup>42</sup> La mobilisation de la ressource humaine constitue le moteur de la démarche qualité. En effet, ce sont les agents qui font vivre la qualité au travers du suivi des procédures, de la mise à jour des documents, de la formulation de propositions d'amélioration. Dans la plupart des cas des groupes de travail ou des comités de pilotage faisant appel à des agents provenant de différents services sont mis en place avec pour but de mener des réflexions sur les objectifs à poursuivre et la méthode à employer. Ce type d'initiatives démontre qu'il y a prise de conscience de la part de la direction de la nécessité d'impliquer les agents dès le commencement de la démarche. Un responsable qualité ou un pilote du projet, peut également être recruté ou désigné au sein du personnel afin de suivre et de guider la mise en place de la démarche.

## **2. La difficile conduite du changement**

De plus, le fait pour la collectivité et les agents de parvenir à un résultat préalablement défini constitue une source importante de valorisation et donc de motivation. La qualité, de part la recherche constante d'améliorations, de meilleures façons de procéder, introduit l'idée du progrès permanent qui est également valorisant pour les agents. Ils se sentent impliqués dans un processus qui leur apporte de meilleures conditions de travail, des gains de temps, plus de sécurité, mais également qui apporte une satisfaction plus grande aux attentes des citoyens, ce qui valorise leur rôle et leur fonction. L'agent est impliqué dans le fonctionnement de son service, il peut signaler les dysfonctionnements, proposer des améliorations, moderniser et adapter ses méthodes de travail. Il prend ainsi conscience qu'il travaille au sein d'une équipe et que les actions de chacun peuvent avoir des conséquences sur celles des autres. L'objectif de la démarche qualité étant de pallier aux principales critiques émises à l'encontre du secteur public : la routine, le poids des habitudes et le caractère répétitif de certains comportements. L'agent est amené à se poser des questions sur sa mission et non plus seulement à appliquer une règle sans réellement savoir pourquoi il le fait, comme a pu l'analyser Michel CROZIER dans « *le phénomène bureaucratique en France* ».

L'objectif est donc de faire passer cette notion de valorisation aux agents afin qu'ils adhèrent à la démarche qualité. Mais la principale difficulté en la matière réside dans le

<sup>41</sup> La lettre du cadre territorial, « Dossier démarches qualité », octobre 1999, n°178.

<sup>42</sup> La gazette des communes, « La certification, levier de modernisation », 12 avril 2004

fait que les agents sont a priori, dans leur grande majorité, réfractaires à ce type de démarches. En effet, elles apparaissent comme des sources nouvelles de contrainte de part leur aspect procédurier. Ainsi, Roselle CROS met en avant les principaux obstacles rencontrés en la matière qui ne font que souligner les aspects négatifs des démarches qualité « *on a toujours fait comme cela, il est inutile de changer, les administrés en veulent toujours plus et sont souvent de mauvaise foi, les élus changent* »<sup>43</sup>. La résistance au changement constitue un frein à la mise en place de démarches qualité, les agents ne situant pas l'intérêt de toujours donner plus pour la collectivité sans avoir de réelles contreparties. Le fait de leur offrir la possibilité de participer à la mise en place de la démarche et surtout leur montrer les impacts des outils utilisés en termes de gain de temps permet de passer outre ce réflexe premier de réticence.

Afin de parvenir à l'adhésion des agents au système qualité, il est tout d'abord nécessaire de les former aux principes mêmes de la démarche, à ses concepts et son vocabulaire. En effet, la qualité est une notion qui a connu une application récente au sein des collectivités. Le fait de communiquer aux agents les enjeux de sa mise en place, le rôle des outils et indicateurs utilisés, la méthodologie employée, sont autant d'éléments qui permettent une meilleure compréhension des améliorations que peut apporter la démarche qualité. Cela favorise l'adhésion aux principes et outils de la démarche tout en restant toujours ouvert aux propositions qui peuvent être formulées par les agents.

Les démarches qualité peuvent donc être aisément applicables au domaine des marchés publics. En effet, les marchés publics de part le contexte dans lequel il s'insère, les enjeux liés aux risques de contentieux et la présence d'outils qui peuvent être développés, constituent un secteur dans lequel ces démarches peuvent apporter des améliorations nombreuses et notables.

Le schéma issu de la formation qualité de la ville de Saint-Etienne permet de comprendre les apports d'une démarche qualité au sein d'un service marchés publics.

## Chapitre II. Le contenu et les objectifs des démarches qualité au sein du processus marchés publics

Après avoir présenté les différents éléments qui sont à l'origine du développement des démarches qualité au sein du secteur des marchés publics, il est essentiel de détailler les objectifs de ces démarches et leur contenu. En effet, les objectifs des démarches qualité permettent dans la majorité des cas de parvenir au respect des objectifs principaux d'une commande publique transparente et efficace, en cela elles constituent un outil indispensable (I). L'étude détaillée du contenu des démarches qualité : les grands principes, les guides, les étapes à respecter, permettra de voir que leur application au domaine des marchés publics ne rajoute aucunement de la lourdeur et de la complexité (II).

---

<sup>43</sup> Idem note 30 paragraphe 137.

## I. Des objectifs qui concordent avec ceux de la commande publique

---

Les démarches qualité du fait de leur nature transversale s'adaptent parfaitement à la transversalité de la fonction achat au sein des collectivités (A). Elles permettent de piloter et de mesurer la qualité des marchés publics (B) au travers de la mise en place d'une culture commune (C). Tout cela pour une plus grande transparence et une sécurisation des procédures.

### A. La transversalité de la fonction achat

#### 1. Les notions de commande publique, de marchés publics et d'achat public

Le fait de délimiter le champ de la commande publique, des marchés publics et de l'achat public est un préalable indispensable à la compréhension du rôle exercé par la fonction achat. La commande publique était une notion clairement définie et utilisée dans le cadre de l'ancien code des marchés avec un champ beaucoup plus réduit que celui dont elle dispose aujourd'hui. Elle englobait les marchés publics les plus importants en montant et les commandes hors marché de faible montant unitaire. Aujourd'hui, le terme « commande publique » voit son champ de définition élargi puisqu'il est utilisé pour définir le cadre des relations contractuelles et conventionnelles des personnes publiques : les Partenariats Publics-Privés ou les Délégations de Service Public. Il s'agit en fait de toutes les notions regroupant les modes de collaboration sous forme de contrats en vue de la réalisation de prestations entre une personne publique et une personne qui peut être privée ou publique.

Dans le nouveau code, il est fait explicitement référence à la notion de marchés, ceux-ci étant définis comme « *des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes morales de droit public pour l'acquisition de prestations de services, de fournitures ou de travaux, quelque soit son montant* »<sup>44</sup>. Tous les contrats répondant aux critères définis par l'article premier du code sont des marchés publics et ce dès le premier euro. Les marchés publics sont strictement encadrés dans leur définition et sont axés sur une vision juridique et contractuelle.

L'achat public quant à lui englobe à la fois la notion de marché public, c'est-à-dire tout l'aspect juridique de respect des procédures et d'application de la réglementation, alliée à la notion centrale d'optimisation économique des achats. L'objectif de la mise en place d'une cellule achat public au sein d'une collectivité est de réfléchir aux moyens organisationnels et stratégiques permettant de parvenir à une meilleure efficacité des achats. L'achat public constitue donc une interface entre la façon dont sont organisés les achats en interne et la réflexion menée sur le regroupement des commandes, la mise en place d'interlocuteurs marché au sein de chaque service ; mais également au niveau externe avec une étude approfondie des différents secteurs économiques afin de disposer des éléments permettant une connaissance suffisante des évolutions, des spécificités et des alternatives techniques pour les achats les plus récurrents de la collectivité.

---

<sup>44</sup> Article 1 du code des marchés publics du 7 janvier 2004

La notion d'achat public est donc de plus en plus développée. En effet, le contexte financier dans lequel se trouvent aujourd'hui de nombreuses collectivités territoriales : prise en charge de nouvelles compétences, augmentation des investissements, difficultés à trouver des ressources financières à la hauteur de ces nouvelles obligations... Toutes ces nouvelles contraintes incitent de plus en plus ces collectivités à développer en interne les moyens de parvenir à dégager des marges de manoeuvre. Les achats sont apparus comme un domaine dans lequel de nombreuses économies peuvent être engendrées. L'achat public, par l'introduction d'un certain nombre de méthodes du secteur privé et la mise en place d'une réflexion sur la manière d'optimiser les achats, a introduit une nouvelle dimension dans la manière dont sont passés et pensés les marchés publics depuis une dizaine d'années.

La démarche qualité s'insère dans la politique achat d'une collectivité. En effet, elle permet de définir de manière claire et stratégique, l'aspect organisationnel des marchés en interne. La définition de ces trois notions permet de mieux comprendre leur champ d'action mais également le rôle qui peut être joué par le service ayant en charge les marchés publics. En effet, la dénomination du service prend dans ce cadre tout son sens. Un service « marchés publics » semble avoir un champ d'action plus réduit qu'un service « achat public », cependant, la présence de l'un n'exclue pas celle de l'autre au sein d'une même collectivité.

## **2. Le rôle du service achat au sein de la collectivité**

Les modes d'organisation en matière de gestion des marchés publics sont assez divers. En effet, il peut y avoir présence ou non d'un service ou d'une cellule ayant en charge la préparation et le suivi des marchés. Ce service, lorsqu'il est présent, peut être plus ou moins impliqué dans la préparation des marchés. La participation du service marchés publics est proportionnelle au montant des marchés. Parallèlement, il est essentiel que le service demandeur, celui qui définit son besoin d'un point de vue technique et à qui est destiné le marché, intervienne au sein de ce processus. La définition des besoins doit donc naturellement être effectuée par ces deux services, avec d'un côté les réflexions juridiques du service marché, et de l'autre les apports techniques du service demandeur.

Les phases d'élaboration, de passation et d'évaluation d'un marché sont réparties entre les services demandeurs, le service des marchés publics et la personne responsable du marché. Les relations que doivent entretenir ces différents acteurs et la délimitation des responsabilités sont dans la grande majorité des cas définies par le guide des procédures internes ou le manuel qualité. En effet, le service marchés publics comme le service finances est caractérisé par la transversalité de ses missions. Il constitue une interface entre les différents services et entre les services et les partenaires extérieurs.

Les démarches qualité doivent donc permettre d'organiser au mieux la collaboration entre les services demandeurs et le service marchés publics. Cette collaboration doit être définie depuis la phase première du recensement des besoins à la phase finale de l'évaluation des prestataires. Le principal objectif est d'établir les responsabilités de chacune des parties. En effet, la chaîne de l'achat<sup>45</sup> comporte un certain nombre de

---

<sup>45</sup> Cours de « Pratiques concrètes de l'acheteur public », Denis ROQUIER, MSPCP, 2005-2006

fonctions exercées par différents acteurs qui participent tous à l'organisation stratégique des achats :

L'utilisateur qui est le client final.

Le prescripteur qui énonce le besoin et ses caractéristiques techniques.

L'acheteur spécialiste d'un segment économique. Il est en relation avec chacun des autres maillons de la chaîne pour satisfaire au mieux l'utilisateur final.

Le passeur de marchés qui conduit la procédure et garantit la régularité de l'achat au regard du droit.

L'approvisionneur qui envoie le bon de commande et reçoit le produit. Il assure le volet comptable, vérifie le service fait, liquide et mandate.

Dans les faits, ces tâches sont souvent opérées par le même agent mais cela n'empêche pas d'avoir comme référence cette chaîne afin de ne pas mélanger ces différentes étapes, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la qualité du processus achat. Etablir de manière claire les responsabilités dans le processus de l'achat est donc une étape essentielle et constitue dans la majorité des cas la pierre angulaire de la démarche qualité d'une collectivité. Le service chargé des marchés publics ne peut œuvrer seul dans cette mission. Pour cela, la collaboration avec le service demandeur est essentielle pour la définition technique du besoin. De plus, les modalités de cette collaboration doivent être établies dans un document unique auquel peuvent se référer l'ensemble des services (le détail de ce processus sera présenté dans le (II) suivant).

Cette méthode suppose une sensibilisation des responsables de chaque service aux exigences et spécificités des marchés publics. Ce mode d'organisation permet d'alléger considérablement le travail de « gendarme » souvent attribué au service marchés publics. Le fait d'introduire des règles internes en la matière n'aggrave pas la nature procédurière lourde et complexe si souvent mise en cause, elle met en place une sécurisation des relations entre les différents acteurs pour permettre un meilleur fonctionnement interne. Les services demandeurs sont dès lors informés des procédures à respecter et comprennent pourquoi ils ont à agir de la sorte. Le management participatif se révèle efficace. Avoir fait participer l'ensemble des agents à l'élaboration de la démarche qualité permet la compréhension de ses enjeux et l'adhésion de l'ensemble des agents à la démarche.

## **B. Mesurer et piloter la qualité**

### **1. Le principal objectif : mesurer la qualité du processus de passation des marchés publics**

Etre plus efficace et plus régulier dans la gestion des marchés publics est le but de tout développement d'une démarche qualité. En effet, la qualité interne des achats est indispensable au bon fonctionnement global d'une collectivité territoriale. A la ville de Saint-Etienne par exemple<sup>46</sup>, l'origine de tout le processus de démarches qualité et de

---

<sup>46</sup> Entretien, Nicolas THEVENON, Directeur des marchés publics, Ville de Saint-Etienne, 19 juin 2006

certification a été lancée dès 1999. En effet, à cette époque, la ville de Saint-Etienne rencontrait des difficultés en matière de marchés publics et en particulier avec la délégation de service public de la distribution d'eau. Au niveau national, ces affaires ont été largement diffusées et les marchés truqués de la ville de Saint-Etienne ont contribué à détériorer l'image de la ville. Il existait donc au départ un contexte très particulier autour des marchés publics : le non respect des règles juridiques.

Ainsi, il est apparu essentiel aux élus et à la direction générale de mettre en place un système garantissant plus de transparence pour assurer une sécurité juridique et financière autour des différents contrats passés par la ville. La ville de Saint-Etienne compte 4000 agents travaillant dans des sites éclatés au sein de la ville, avec un nombre d'acheteurs potentiels très important. Au départ, les règles n'étaient ni formalisées ni unifiées entre les différentes directions ce qui entraînait un risque important de dérives. Dans les faits, chacun faisait en fonction de ses habitudes et sans forcément respecter toutes les règles de procédure des marchés publics. Les élus et la direction générale ont décidé de mettre en place un système pour avoir une action efficace en matière de commande publique, le seul système pouvant garantir cette efficacité était le système qualité.

De plus, lors du stage que j'ai effectué au sein du service commande publique et moyens des services de la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand, service qui a en charge la préparation, la passation et le suivi des marchés en collaboration avec l'ensemble des services, j'ai pu mesurer à quel point les démarches qualité, du fait qu'elles permettent de mesurer la qualité du processus « marchés publics », sont indispensables au bon fonctionnement d'une collectivité. En effet, Clermont Communauté n'a pas encore mis en place un système qualité mais souhaiterait développer ce type de démarches dans l'avenir. En effet, aucun indicateur n'est à la disposition des agents concernant :

Le délai de montage des dossiers

Le nombre de navettes entre le service marchés et le service demandeur qui est souvent un signe de la mauvaise qualité d'un marché

Le nombre d'avenants passés sur un même marché

Tous ces indicateurs simples permettent un suivi des marchés pour en mesurer la qualité par rapport à des objectifs fixés au préalable. Clermont Communauté dispose d'un guide des procédures internes définissant de manière claire le partage des responsabilités entre les services, ainsi qu'un classeur diffusé à l'ensemble des services présentant les marchés publics, les schémas de procédure et les principales dispositions réglementaires. Il y a donc bien eu la mise en place d'initiatives pouvant être associées à des démarches qualité, mais le principal aspect, celui de la mise en place d'objectifs précis fixés en concertation avec les agents, et leur mesure par des indicateurs fiables et pertinents fait défaut. Ce manque d'outils de mesures ne permet pas d'avoir une vision claire de la qualité des marchés et obligent les agents et le responsable du service à travailler sans anticipation possible.

Ainsi, il est par exemple difficile de savoir quel a été le temps passé par un agent à la préparation d'un marché qui a nécessité de nombreuses modifications. Cela est souvent

dû à l'absence de modèles types de pièces aux services, ou de la méconnaissance de certaines procédures. Comme l'a précisé Nicolas THEVENON, lors de l'entretien effectué à la ville de Saint-Etienne, *«le système qualité ne garantie pas que tout est bon au niveau juridique, il garantie seulement une plus grande lisibilité sur les activités en matière de marchés publics afin d'anticiper les problèmes et les dérives. Ce système permet de ne pas naviguer à vue »*.

## **2. La mise en place d'indicateurs**

La mise en place de démarches qualité nécessite le recours à des indicateurs permettant de quantifier l'activité. En effet, la qualité ne doit pas être basée sur des critères aléatoires mais sur des critères objectifs et mesurables. Il existe différents types d'indicateurs <sup>47</sup> :

Les indicateurs d'activité qui permettent de mesurer l'activité en volume (le nombre de marchés passés...)

Les indicateurs de gestion qui mesurent la performance en matière de productivité et de respect des délais (délais de paiement des fournisseurs, nombre de pièces traitées par agent...)

Les indicateurs qualité qui assignent des objectifs en matière d'amélioration de la qualité de l'activité.

L'exemple de la ville de Saint-Etienne peut permettre de passer en revue des exemples d'indicateurs qualité qui peuvent être mis en place pour les marchés publics :

La notification avec l'imposition de délais et la mise en place d'indicateurs de suivi tous les 4 mois afin de voir ce qui a été respecté ou pas et ce qui peut-être fait pour l'améliorer.

Les indicateurs sont à la fois quantitatifs et qualitatifs. Il est nécessaire de trouver un indicateur pertinent associé à un objectif pertinent qui corresponde à la réalité.

L'ajustement des indicateurs se fait au fur et à mesure de leur utilisation. Si l'indicateur est toujours bon ou au contraire toujours mauvais c'est qu'il y a un problème. La mauvaise adaptation des indicateurs peut avoir pour conséquence la perte de motivation des agents qui ne parviennent jamais à atteindre un objectif car celui-ci a été mal fixé.

La mise en place d'objectifs amène à certains arbitrages : le recrutement d'un agent supplémentaire pour atteindre l'objectif ou la diminution des contraintes de l'objectif.

Pour la définition du besoin, chaque Directeur Général Adjoint est pilote. Le délai de saisine de la direction des marchés publics pour un marché est mesuré afin que le marché soit anticipé le plus tôt possible. Un planning prévisionnel est élaboré pour chaque marché et le contrôle est effectué par la mesure du respect des dates sur lesquelles s'engagent les services.

La qualité des dossiers est étudiée en 1<sup>ère</sup> lecture afin de voir si des modifications sur le fond sont à opérer ou si le dossier est à revoir complètement. Les indicateurs sont

---

<sup>47</sup> « La qualité dans les collectivités territoriales », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001, paragraphe 236

variés :

Le nombre de navettes entre le service acheteur et le service marchés publics.

Le volume des mises au point (l'objectif étant de 15% du total du dossier).

Le volume des remarques de la préfecture qui ne doit pas excéder 5% du total de la masse du dossier.

Le délai de bouclage administratif (quand le dossier est prêt à être signé et notifié).

Le délai de saisine dans le logiciel finance.

Le niveau d'anomalie de la reprographie en interne (pas plus de 5%).

Le niveau d'anomalie au niveau de la publicité (nombre de rectifications).

Le suivi du nombre des avenants qui peut être significatif de la qualité d'un marché.

Parallèlement à la mise en place d'indicateurs, une évaluation doit être opérée par la direction des marchés publics. Cette évaluation concerne à la fois l'évaluation du service en interne du travail fourni par le service demandeur et une évaluation du fournisseur. La mise en place et les choix des indicateurs se fait au départ de façon large sans réelle précision. Ils sont alors appliqués pendant une période d'environ un an puis modifier en fonction des résultats effectivement constatés. En effet, si l'objectif fixé par un indicateur est trop exigeant, et s'il n'est pas adapté dans le temps, il peut décourager les agents et ne favorisera pas l'implication des agents.

### 3. Les démarches qualité : un moyen de piloter les marchés publics

Le management, qu'il se situe au niveau des ressources humaines, de l'organisation interne ou au niveau financier, fait toujours appel au même principe. Il s'agit de disposer d'informations pertinentes pouvant aider à la prise de décision en fonction d'objectifs précis fixés au préalable. Manager, c'est donc piloter une organisation grâce à un certain nombre d'indicateurs qui permettent de guider et de maîtriser la trajectoire prise. Les différentes étapes de la préparation des marchés, s'ils sont maîtrisés et mesurés, participent à ce pilotage. Les principaux objectifs en matière de marchés publics sont l'efficacité et la régularité d'élaboration. Dans ce cadre, parvenir au choix de l'offre économiquement la plus avantageuse, objectif assigné à toute consultation en matière de marché public, est le résultat de cette maîtrise.

Ainsi, un des seuls moyens d'assurer une mise en concurrence effective entre les candidats potentiels est assuré par la mise en place d'une publicité suffisante et adaptée. La publicité revêt deux types de contraintes : le respect des obligations réglementaires: publicité dans un journal d'annonces légales, au BOAMP et dans la presse spécialisée au dessus de 90 000€, mais également la prise en compte de l'efficacité des modes de publicité. En effet, une étude comparative et un diagnostic de la portée des différents modes de publicité peut permettre de faire ressortir un certain nombre de dysfonctionnements. La commune d'Issy-les-Moulineaux<sup>48</sup> dans le cadre de la mise en place de la qualité « *s'est par exemple rendue compte que nombre de ses marchés*

---

<sup>48</sup> [www.achatpublic.com](http://www.achatpublic.com) n« Issy les Moulineaux certifie toutes ses procédures dès 4000 euros »

*adaptés étaient infructueux, et que ses choix de support publicitaire, notamment la presse quotidienne régionale, n'étaient pas forcément les plus pertinents : elle a donc changé ses habitudes au profit du BOAMP et de la presse professionnelle » . Le choix des modalités de publicité sont une étape clé pour la réussite future d'une consultation. Disposer des clés de compréhension des dysfonctionnements et mettre en place des outils et des méthodes pour pallier à des problèmes jusque là inexpliqués, comme le faible nombre de réponses à un avis d'appel public à la concurrence, permet un achat à la fois plus sûr et plus efficace.*

Disposer de moyens de mesure afin de piloter le processus des marchés publics au sein de la collectivité constituent l'apport essentiel des démarches qualités. L'objectif est de parvenir à une meilleure maîtrise du processus afin de pallier aux possibles dysfonctionnements. Cela ne peut se faire qu'après harmonisation des procédures en internes et développement de la formation à la qualité.

Schéma présentant le principe d'une démarche qualité (Formation au système qualité, ville de Saint-Etienne)

Pour ce schéma consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

## **C. L'élaboration d'une culture commune**

### **1. Les formations qualité**

*« Quand une collectivité gère 3000 à 4000 agents souvent dispersés dans de nombreux lieux géographiques, se livrant à des métiers totalement différents, les décisions de la direction peuvent ne jamais atteindre les agents d'exécution éloignés. La politique qualité étant la culture commune de l'organisme, il est important qu'elle soit connue de chacun ».*

<sup>49</sup> Comme il l'a déjà été évoqué précédemment, la réussite d'une certification repose sur la participation active des agents. Sans cette implication, il n'est pas possible de faire vivre la démarche. En effet, celle-ci est constituée d'un ensemble de règles à respecter et de procédures mises en place quotidiennement par les agents. Si ce suivi n'est pas effectué, les indicateurs et les procédures sont totalement inefficaces. Le principal facteur permettant de créer cette culture commune est la formation.

Comme cela a été expérimenté à la ville de Saint-Etienne, chaque agent entrant dans le périmètre qualité défini par la direction a l'obligation de suivre une formation en matière de qualité. La première étape consiste donc à déterminer quels agents auront à faire avec les démarches qualité. Chaque nouvel arrivant devra suivre cette formation afin d'être sensibilisé à la méthode, ses méthodes, ses objectifs et ses enjeux. Il conviendra ensuite de sensibiliser les agents au vocabulaire et aux notions de la qualité. Le système mis en place au sein de la collectivité sera présenté en délimitant les responsabilités de chacun au travers de la mise en place de fiches de poste.

Afin d'être efficace, la formation doit alterner des séquences théoriques et des ateliers pratiques afin que les agents comprennent la portée des démarches qualité. Les

---

<sup>49</sup> « Mettre en place la qualité dans les collectivités territoriales », Roselle CROS, Nicole GAUTIER, AFNOR, 2001, p32.

formations doivent également être progressives afin de ne pas évoquer les notions les plus complexes de manière trop rapide. Enfin, les formations doivent également être évaluées afin d'en percevoir les apports et les points faibles. Celles-ci peuvent être menées par des moyens déployés en interne. En effet, il pourrait être facile de faire appel à un cabinet spécialisé dans le développement stratégique de l'achat public, celui-ci disposant de l'expérience et des compétences en la matière. Cependant, il existe deux limites à cette méthode: tout d'abord, ce type de prestations engendre dans la grande majorité des cas un surcoût important pour la collectivité. D'autre part, comme il l'a été développé précédemment, la démarche qualité doit être le fruit du travail de l'ensemble des agents afin d'être adaptée aux spécificités de la collectivité. Plaquer des méthodes issues de pratiques extérieures à celles de la collectivité n'apparaît pas être dans ce cadre des plus efficace.

Cette structure, parallèle au mode de fonctionnement général de la collectivité, se caractérise par la transversalité. Le choix des agents ayant la charge le développement de la qualité et la constitution de groupes thématiques sur ce thème en constituent les points centraux. Des comités de pilotage peuvent être mis en place afin de faire vivre le système qualité. Ils ont pour objectif de décliner et de faire appliquer les objectifs qualité définis par la direction. Ces comités comprennent généralement le Directeur Général, le responsable du service marché ainsi que d'autres agents manifestant leur volonté d'implication pour la qualité. « *Lorsque la démarche de certification qualité a été lancée, j'ai souhaitée immédiatement y participer parce qu'une telle démarche est nécessaire. Elle nous permet d'avoir une vision transversale de la collectivité. Je me suis donc porté volontaire pour devenir auditeur qualité* ». <sup>50</sup> Les démarches qualité peuvent donc être assimilées à un management par projet. Les différentes compétences présentes au sein des services sont mises à contribution de manière transversale, en ne tenant pas compte de la structure hiérarchique et administrative. L'objectif est de passer en revue de manière régulière l'ensemble des actions menées en matière de qualité, d'adapter les documents et les procédures en fonction des résultats et de guider la démarche.

Des cercles de qualité peuvent également être institués. Ils permettent de faire participer chacun des agents à la réflexion globale concernant la démarche qualité. Ces cercles constituent un outil indispensable en matière de concertation, afin que les agents participent directement à l'amélioration du processus marchés publics par l'apport de réflexions et de propositions. Le cercle qualité doit être dirigé par une personne extérieure au service marchés publics caractérisée par une bonne maîtrise des techniques de ressources humaines afin de favoriser l'émulation au sein du groupe sans prendre directement part au débat technique. Le cercle qualité ne doit pas réunir plus de 10 agents pour garantir la participation de tous et l'efficacité du travail qui y est mené. Enfin, un responsable qualité peut être nommé, son rôle sera celui d'un pilote qui impulse et relance le système au travers de réunions explicatives et de la mise en place de nouveaux outils. Les auditeurs qualité auront eux pour mission de se rendre auprès des différents agents afin de contrôler l'application des démarches et de procéder à l'évaluation et à l'adaptation de celles-ci. Ces différentes fonctions sont donc exercées en dépit des clivages habituels présents au sein des collectivités locales qu'ils soient

---

<sup>50</sup> La gazette des communes, « La certification, levier de modernisation », 12 avril 2004.

hiérarchiques ou fonctionnels.

Il est nécessaire de distinguer la communication de l'information. L'information est la retranscription d'un événement ou d'un fait à un public, la communication quant à elle implique cette retranscription avec en plus la possibilité d'un échange avec le public visé, il n'est pas seulement receveur, il est acteur. La communication interne est un des principaux outils participant à la réussite de toute démarche qualité. Afin d'être efficace, la communication interne doit utiliser tous les supports possibles pour la présentation de la démarche qualité menée au sein de la collectivité.

Les modes de communication ayant la portée la plus importante sont la tenue de réunions thématiques et l'utilisation de l'intranet, cependant les supports écrits tels que les notes de service restent utiles. L'intranet permet au responsable qualité de mettre sur le serveur commun l'ensemble des données qu'il souhaite communiquer aux services, ceux-ci ayant accès depuis leur poste à ces informations sans qu'il soit nécessaire de déployer des moyens logistiques. Une utilisation adéquate des moyens de communication permet donc de faire passer un nombre important d'informations aux agents afin de développer la « culture qualité » au sein de la structure. Ces moyens doivent être utilisés comme un relai permanent de l'information sur la démarche qualité afin de constituer un élément moteur permettant des relances régulières faisant vivre le système. Cependant, les agents ne doivent pas être noyés sous les informations sous peine de ne pas parvenir à hiérarchiser les priorités et de ne plus porter attention aux informations délivrées.

Ainsi, il apparaît que les méthodes utilisées en matière de démarches qualité permettent de parvenir au respect des obligations afférentes aux marchés publics. La place du service achat, la notion de management, la mesure de la qualité avec la mise en place d'indicateurs et le développement d'une culture interne permettent de mettre en place un processus achat plus sûr. Chaque agent connaît sa place au sein de la structure et peut intervenir pour faire émerger les dysfonctionnements présents. Cette veille constante permet de mettre en place un système tendant vers l'amélioration permanente. A ce stade, il est nécessaire d'étudier le contenu même des démarches qualité développées au sein des services chargés des marchés publics.

## **II. Le contenu des démarches qualité**

---

Les démarches qualité constituent un outil de management permettant de maîtriser le processus de passation des marchés publics au sein d'une collectivité territoriale. Afin d'être mises en place avec succès, un certain nombre d'étapes et de principes doivent être respectés. L'objectif de ce paragraphe est de décrire les principes et le contenu des démarches qualité en passant en revue leurs différents éléments. Les démarches qualité sont avant tout caractérisées par le passage à une culture de l'écrit (A) et par l'application du principe de l'évaluation (B).

### **A. Le passage à une culture de l'écrit**

#### **1. Ecrire ce que je fais, faire ce que j'ai écrit**

Comme le souligne Roselle CROS<sup>51</sup>, la conception de l'ensemble documentaire qui servira de base à la démarche qualité est une étape fondamentale. En effet, toute démarche qualité passe par l'écrit, du fait de la nécessité de stabiliser et de maîtriser les procédures par la mise en place d'un système connu et commun à tous. Ce principe est composé de trois étapes : « *dire ce que l'on fait, écrire ce que l'on dit et faire ce que l'on écrit* ». Le « *dire ce que l'on fait* » est assuré par la participation des agents à la démarche qualité. Comme il l'a été souligné précédemment, le diagnostic du fonctionnement du service achat doit permettre la description par les agents de leurs tâches quotidiennes. Le fait de procéder à l'interrogation des agents et de consigner ce résultat au sein d'un document unique constitue la base du travail de réflexion de la démarche qualité. Grâce à ce document, il est possible à tout professionnel des marchés publics, ayant réfléchi à l'amélioration des procédures et la mise en place de démarches qualité, de pouvoir donner son avis sur le processus marchés qui y est décrit afin d'y apporter des solutions en matières organisationnelle et juridique.

Dans de nombreuses collectivités, l'activité « marchés publics » est dispersée et diluée au sein de différents services. Cette architecture accentue la nécessité de mettre en place des démarches qualité. « *Le modèle décentralisé de la commande publique (chaque service réalise ses propres achats), autrefois dominant, est aujourd'hui battu en brèche par de nouvelles organisations plus rationnelles et économiques. De nombreuses communes centralisent désormais les achats courants ou communs à plusieurs services....Les achats sectoriels qui sont la raison d'être d'un service, sont effectués directement. Pour les commandes multiservices, un service va réaliser le marché pour l'ensemble des entités concernées* ». <sup>52</sup> Ce type d'organisation des achats au sein duquel collabore un service spécialisé en marchés publics et un service qui n'exerce cette fonction qu'à titre accessoire, nécessite la mise en place de procédures écrites délimitant de façon claire le rôle de chacun afin d'éviter tout dysfonctionnement ou le rejet mutuel des responsabilités. Des documents décrivant ces procédures doivent être rédigés afin de pallier à ces risques. Un agent chargé de recueillir l'ensemble des données et de rédiger ce document doit être désigné. Sa principale mission sera donc de recueillir les informations relatives aux activités et aux processus. Le travail de synthèse effectué sera ensuite validé par un agent possédant la connaissance technique et juridique du processus afin de vérifier qu'aucune étape ne manque. Le document sera ensuite communiqué à l'ensemble des agents entrant dans le processus « marchés publics ».

Le passage d'une culture de l'oral à une culture de l'écrit est un impératif. En effet, le plus souvent les dysfonctionnements en matière de marchés publics proviennent d'une mauvaise définition des rôles entre les différents acteurs du processus. Si à cela s'ajoute l'arrivée d'un nouveau Directeur Général des Services mettant en place un nouveau schéma organisationnel, comme la décentralisation de la fonction achat vers les services demandeurs pour des marchés ne concernant que leurs propres besoins, la mauvaise compréhension de ce système peut provoquer des pertes de temps et des erreurs. De plus, ces modifications sont souvent faites de manière rapide, sans concertation et sans

---

<sup>51</sup> « *La qualité dans les collectivités territoriales* », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001, paragraphe 209.

<sup>52</sup> La gazette des communes, « *Achats, comment les villes s'organisent* », 21 novembre 2005

réel support écrit. Le mode d'organisation d'une collectivité, qu'il soit général ou qu'il concerne plus précisément les marchés publics doit se baser sur des documents écrits établis en concertation et basés sur des fonctions et des missions plutôt que sur des personnes.

Ce système permet de maîtriser les processus mais aussi d'éviter que lorsqu'un agent est le seul à disposer d'un savoir, celui-ci ne quitte la collectivité en même temps que l'agent. Le document présentant l'organisation en matière de marchés publics est ensuite transmis à l'ensemble des services afin d'être connu de tous. La principale caractéristique de ce document est son adaptabilité. En effet, selon les modalités définies au préalable par la Direction Générale, le document présentant l'ensemble des procédures doit pouvoir être modifié en fonction des évolutions réglementaires, de stratégie de la direction ou par rapport aux problèmes liés à l'application concrète des procédures. Tout agent présent au sein de la collectivité, tout nouvel entrant, a accès à ce document, connaît les procédures et peut se situer au sein du processus global. L'objectif est que *« les procédures pérennisent le savoir-faire dans le temps, elles responsabilisent le personnel. Elles ne renforcent pas la « paperasse », bien au contraire, elles contribuent à l'alléger »*<sup>53</sup>. L'intérêt du passage à une culture de l'écrit est évident pour les collectivités territoriales mais le problème majeur réside dans son application. Beaucoup de collectivités fonctionnent encore trop souvent sur l'oral sans savoir que cela peut être la source de la majorité des dysfonctionnements en matière de marchés publics.

La rédaction d'un document unique présentant le processus des marchés publics doit également pouvoir s'imposer à l'ensemble des agents afin que ce qui a été écrit soit appliqué. Le rôle de la direction dans la définition de la stratégie pour la mise en place d'une démarche qualité permettra de faire de l'application et du respect de ce document un des objectifs majeurs. La description des étapes nécessaires à la mise en place d'une démarche qualité peut permettre de comprendre l'importance et l'intérêt de ce document.

#### **Démarches qualité : les étapes incontournables**<sup>54</sup>

1. L'engagement clair de l'élu ou du DGS
2. La définition et l'affichage des objectifs stratégiques et des moyens pour les atteindre.
3. Sensibilisation la plus complète possible sur le besoin collectif et individuel de qualité.
4. Désignation ou recrutement des personnes clés : pilote, responsable, auditeur...
5. Désignation du comité de coordination
6. Organisation de l'information interne et externe avec la formalisation des documents de la démarche. L'outil bureautique et l'intranet, permettent de diffuser facilement l'information.
7. Information des syndicats et du CTP sur la démarche

<sup>53</sup> La lettre du cadre, « Dossier démarches qualité », octobre 1999, n°178

<sup>54</sup> La lettre du cadre territorial, « Démarches qualité : le contrat de confiance », avril 2004, n°272.

8. Identification des attentes des différents acteurs concernés.
9. Détermination du périmètre initial de mise en qualité.
10. Identification des processus et élaboration du manuel qualité.
11. Détermination des points de non qualité.
12. Identification des solutions (groupes de résolution de problèmes, cercles de qualité ...)
13. Si l'option est prise de faire certifier, choix de l'organisme certificateur.
14. Choix préconisé d'un « audit blanc » par un auditeur agréé.
15. Audit qui démarre par la direction qui doit montrer son engagement.
16. Rapport d'audit et réponses de la collectivité aux éventuelles remarques.
17. Certification d'une validité de 3 ans avec des audits intermédiaires réguliers
18. Poursuite du système qualité avec des revues de direction, des approfondissements et des extensions.
19. Tous les 3 ans, audit de renouvellement.

## 2. Les différents documents qualité

Roselle CROS<sup>55</sup> distingue cinq types de documents pouvant être développés pour la mise en place d'une démarche qualité, chacun de ces documents occupant une place spécifique au sein de la démarche :

Niveau 1 (le document au sommet de la pyramide) : le manuel qualité

Niveau 2 : les procédures générales

Niveau 3 : les instructions ou procédures spécifiques

Niveau 4 : les documents d'enregistrement

Niveau 5 : les documents de communication

Tous ces documents doivent être encadrés dans leur rédaction, les modalités de leur validation, de diffusion et de modification.

**Le manuel qualité** est le document indispensable à toute démarche qualité. Il peut être défini comme le document énonçant la politique qualité et décrivant le système qualité. Le système qualité est en fait constitué des moyens mis en œuvre afin de parvenir à des objectifs fixés au préalable par la politique qualité de la collectivité. Ce manuel est un document dont l'usage peut aussi bien être interne qu'externe. Il présente les raisons du développement de la démarche qualité : contexte à risque autour des marchés publics, développement de la collectivité qui nécessite de maîtriser une procédure faisant appel à différents acteurs..... Il présente également les objectifs : parvenir à une diminution du temps d'intervention du service marché public sur un marché pouvant être géré par le service demandeur, diminution de la masse des remarques préfectorales. Le nouveau mode d'organisation présente l'affectation des moyens, le rôle de chacun des agents,

---

<sup>55</sup> « La qualité dans les collectivités territoriales », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001.

permet également de comprendre la démarche et son application au sein de la collectivité. Ce manuel doit rester le plus impersonnel possible. Cela permet avant tout de mettre sur papier le mode d'organisation et d'éviter que celui-ci ne soit uniquement basé sur des personnes plutôt que sur des fonctions préalablement définies. L'organisation de la collectivité en matière de marchés publics doit être encadrée afin d'éviter toute dérive des fonctions et des rôles de chacun, ce qui peut se produire du fait des habitudes prises par chacun.

Ce manuel peut être composé de trois parties : une première présentant le service marchés publics, ses missions, ses moyens et l'organisation de la fonction achat au sein de la collectivité (degré de centralisation ou de décentralisation des achats). Dans une deuxième partie le système qualité en lui-même avec la présentation des différents acteurs de la démarche, des groupes de travail mis en place et de leurs missions (cercles de qualité, comités de pilotage, responsable qualité...). Dans une troisième partie, et uniquement s'il y a eu volonté d'aller jusqu'à la certification du processus marché, la norme choisit peut être décrite de façon générale en en présentant les lignes directrices et la philosophie. « *Le manuel qualité est un guide pour connaître la collectivité et donner une image positive, dynamique de son organisation et de ses objectifs* »<sup>56</sup>.

**Les procédures générales** quant à elles sont les documents écrits qui décrivent les règles appliquées pour la maîtrise du processus achat. Les dispositions mises en œuvre pour garantir la qualité y sont décrites comme par exemple la maîtrise des documents et des données, celle des dispositifs de mesure, les actions correctrices, le principe de l'audit interne.....Les procédures générales ont pour objectif de définir qui fait quoi et de quelle façon, leur degré de précision est plus important que celui du manuel qualité qui reste plus centré sur la présentation de la démarche.

**Les instructions ou procédures spécifiques** décrivent de façon détaillée le mode opératoire en matière de marchés publics. Elles précisent de quelle manière se déroule l'activité, étape par étape, avec la définition du rôle de chacun des agents pour chacune des missions. Elles énumèrent les documents à compléter afin de bénéficier d'une traçabilité de l'ensemble des tâches qui sont à effectuer (fiche de suivi d'un marché, respect des étapes de préparation...). Leur degré de précision est supérieur à celui des procédures générales.

**Les documents d'enregistrement** sont les documents internes servant de base aux instructions ou procédures spécifiques. Ce sont des documents utilisés en interne et adaptés à la collectivité afin de suivre le respect des objectifs fixés par la stratégie définie par le manuel qualité. Ils sont aussi divers que les fiches techniques de calcul des indicateurs, les fiches de suivi des dossiers...Ce sont les documents qui permettent de répertorier les données relatives à l'application de la démarche qualité afin de vérifier s'il y a adéquation entre le système voulu et ce qui est effectivement appliqué dans la pratique quotidienne des agents.

**Les documents de communication** constituent quant à eux la présentation en interne et en externe de la démarche et de ses outils.

---

<sup>56</sup> « *La qualité dans les collectivités territoriales* », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001, paragraphe 214.

L'ensemble de ces documents et leur interaction constituent l'armature de la démarche qualité du fait de l'importance de la procédure écrite pour la réussite de toute démarche. L'élaboration et la gestion de ces différents documents sont aujourd'hui facilitées par la mise en place de logiciels adaptés et la présence d'un intranet. Savoir à tout moment qui fait quoi et pour quelle raison cette responsabilité lui a été confiée est la garantie d'une procédure encadrée permettant de réduire les risques d'erreurs et les pertes de temps. Penser et organiser les différents documents de la démarche qualité est l'une des principales missions du comité de pilotage et de coordination ayant en charge la démarche qualité. Ces documents, tout en étant écrits, doivent être modifiables si leur utilisation ne s'est pas révélée optimale. La démarche qualité s'applique aux documents même qui la composent, l'adaptabilité est le maître mot.

Pour ce schéma : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Le travail d'élaboration de documents internes à la ville de Saint-Etienne a abouti en 2000 à l'écriture d'un guide des modes opératoires comportant des documents génériques présentant la démarche :

Le guide des processus (le processus est l'activité pour laquelle on veut voir développer la démarche qualité avec la mise en place d'indicateurs de suivi).

Le manuel d'assurance qualité.

Le guide des modes opératoires présente la fonction des marchés publics, il décrit le fonctionnement (qui fait quoi, quand, comment...) et cela est destiné à l'utilisation des services.<sup>57</sup>

## **B. L'adaptation et l'évaluation**

L'objectif de toute démarche qualité est de parvenir à une diminution des dysfonctionnements en matière de marchés publics. Il est utopique d'imaginer que la mise en place de telles procédures permettra d'obtenir une procédure totalement sécurisée. Le concept de la qualité totale prônant le zéro défaut ne peut être appliqué aux collectivités territoriales, cela n'empêche cependant pas de tendre vers cet objectif. Les démarches qualité imposent aux collectivités la mise en place et l'utilisation de concepts qui étaient jusque là peu développés : l'évaluation et leur adaptation par le suivi des procédures.

### **1. Le principe de l'évaluation**

#### **a. Les apports de l'évaluation**

La démarche qualité a pour objectif de parvenir à une meilleure organisation en interne du processus de passation des marchés publics. Pour cela, elle fait appel aux différents acteurs de ce processus mais également à différents principes et outils. L'un des principes est l'amélioration constante de la démarche pour parvenir par ricochet à l'amélioration globale du processus. Il ne s'agit pas d'améliorer la démarche qualité pour

---

<sup>57</sup> « Formation au système », PowerPoint, ville de Saint-Etienne.

améliorer la démarche qualité mais bien pour améliorer le processus des marchés publics. Dans tout processus d'amélioration, un processus étant le nombre d'étapes successives qui interagissent pour parvenir à un résultat, l'évaluation constitue l'élément moteur. En effet, sans évaluations successives, comment savoir si la direction dans laquelle s'est engagé le service est la bonne. Ce principe peut être associé au principe de précaution, la démarche qualité suivant les objectifs qui lui ont été assignés engage le service marchés publics et la collectivité dans une direction bien précise. Il est cependant nécessaire, tout au long de ce processus de vérifier à intervalles réguliers et par des moyens différents si les moyens mis en place et la direction choisie permettent de parvenir à ces objectifs.

L'évaluation, parce qu'elle remet en cause et corrige les dysfonctionnements avant que ceux-ci n'aient des conséquences irrémédiables, est un des maillons essentiels à la mise en place d'une démarche qualité. Tous les acteurs participant à l'élaboration, la passation et le suivi des marchés publics doivent être sensibilisés à la notion d'évaluation qui nécessite de leur part une attention régulière. La difficulté est d'autant plus grande que la culture de l'évaluation, et surtout de l'évaluation des procédures internes, n'est pas encore ancrée dans les pratiques des agents au sein des collectivités territoriales. Sensibiliser les agents au principe de l'évaluation au travers d'exemples concrets et de formations fait partie de la démarche qualité. L'évaluation permet également de développer la reconnaissance du travail accompli par les agents. Leur participation au système et les résultats auxquels ils parviennent permettent de vérifier s'ils ont satisfait aux objectifs et surtout, par la traçabilité, de comprendre comment ils y sont parvenus. Comme il l'a été souligné précédemment, la démarche qualité doit s'appliquer à elle-même les principes qu'elle applique à l'amélioration du processus marchés publics. L'actualisation des procédures de la démarche qualité et leur adaptabilité constituent l'avantage majeur de la démarche qualité. « Tous les documents sont susceptibles de modifications »<sup>58</sup>, tous les outils peuvent être modifiés lors de l'application même de la démarche qualité.

A la ville de Saint-Etienne, l'accent a donc été mis sur deux axes en matière d'évaluation<sup>59</sup> :

Tout d'abord faire accepter le principe de l'évaluation entre les services. En effet, le service marchés publics est prestataire de service pour les autres directions. Il a donc été mis en place un système permettant aux autres services d'évaluer les prestations du service marchés publics pour leur compte.

Une évaluation du service marchés publics sur les autres services pour juger la qualité de leur participation à l'élaboration du marché. En effet, les services sont les porteurs au niveau technique du dossier, il est donc nécessaire de les encadrer.

Cette évaluation a lieu 2 mois après la notification du marché, elle permet donc d'intégrer les observations de la préfecture.

---

<sup>58</sup> « Mettre en place la qualité dans les collectivités territoriales », Roselle CROS, Nicole GAUTIER, AFNOR, 2001, p81

<sup>59</sup> Entretien, Nicolas THEVENON, Directeur des marchés publics, Ville de Saint-Etienne, 19 juin 2006 (annexe 1).

Le second élément qui permet la mise en place effective d'une politique d'évaluation dynamique et efficace est la traçabilité. En effet, l'un des apports du passage de la culture de l'oral à une culture de l'écrit en matière de marchés publics est que tous les agents du processus marchés publics consignent leurs actions par écrit. Tout ce travail de suivi nécessite bien évidemment l'implication des agents. Les principales obligations des services sont de reporter chaque tâche qui a été effectuée sur un tableau de type Excel présent sur le serveur commun en intranet. Ce tableau contient un minimum d'informations :

- La date de saisie de l'opération
- Quel agent a effectué l'opération et sa saisie
- L'objet du marché
- Si c'est un marché récurrent
- Le service demandeur

Ce suivi des opérations permet la mise en place d'une planification qui comprend alors :

- La pré information du service marchés publics
- La remise du marché au service marchés publics
- La date de parution de la publicité, la date de la CAO

L'évaluation passe également par la mise en place d'audits internes réguliers. Ceux-ci permettent de tester les instruments et outils mis en place avant qu'ils ne soient validés et appliqués et permet de « contrôler l'adéquation entre les écrits et la pratiques »<sup>60</sup>. Autrement dit, un indicateur ou un outil peut apparaître pertinent lors de son élaboration alors même que son application s'avérera soit difficile, soit inadaptée. Les audits ont donc pour objectif de contrôler, au travers de points de contrôle préalablement établis par le responsable qualité, l'application des outils, des indicateurs et leur adéquation avec le résultat obtenu par les agents en matière de qualité. La participation des agents à ces audits joue ici un rôle déterminant en matière de relais d'informations indispensables au développement de la démarche qualité. Les auditeurs internes ont en charge cette mission qui ne doit pas être vécue comme un « examen/sanction »<sup>61</sup> mais comme un réel « facteur de progrès »<sup>62</sup>.

### **b. Le pendant à l'évaluation : les actions correctrices**

Cette traçabilité permet à tout moment de savoir à quelle étape du processus marché on se situe, qui est responsable de telle ou telle mission, ce qui a réellement été effectué et ce afin de pouvoir apporter des actions correctrices. Cela permet de pouvoir anticiper au

<sup>60</sup> Idem note précédente, p 82.

<sup>61</sup> Idem note précédente, p 84

<sup>62</sup> Idem note précédente, p 84

mieux les dysfonctionnements, c'est-à-dire les écarts entre le résultat produit et de qui était attendu au départ. Le dysfonctionnement dans le cadre de la démarche qualité est appelé non-conformité puisqu'il porte atteinte au respect d'une exigence du système qualité. L'objectif par l'évaluation est donc de détecter au plus vite ces non-conformités afin de pouvoir à tout moment modifier les orientations prises. Cette adaptabilité est assurée par le suivi écrit des procédures, des audits réguliers et la mise en place d'actions correctrices. Roselle CROS distingue 3 types d'actions correctrices<sup>63</sup> :

Les actions correctrices immédiates qui sont utilisées lors de l'application même du processus. L'agent ayant en charge une action s'aperçoit de la présence d'une erreur simple et décide d'y remédier en la corrigeant. Il peut opérer à cette correction avec l'appui des consignes délivrées par le système qualité ou de sa propre initiative. Dans ce cadre, la non-conformité peut ou non être relayé par écrit. Il peut s'agir par exemple d'une faute de frappe dans la rédaction d'un marché.

Les actions correctives quant à elles ont pour objectif d'éliminer les non-conformités et d'éviter qu'elles ne se reproduisent. L'analyse des causes des non-conformités sera effectuée afin de comprendre ce qui a entraîné tel ou tel problème afin d'éviter que cela ne se reproduise. Le document ou la procédure peut être revu ou modifié. La non-conformité est retracée par écrit par l'intermédiaire d'une fiche qualité mise en place à cet effet.

Les actions préventives doivent permettre d'éliminer les sources d'erreur et de non-conformité qui ont pu être signalées ou qui sont récurrentes, comme par exemple l'oubli par un même service des mêmes pièces dans différents marchés. L'élaboration de documents ou de procédures spécifiques permet de prévenir ces non-conformités. Retracer par écrit les procédures permet donc de favoriser les actions préventives.

Les contrôles réguliers, étape par étape, favorisent la pertinence des actions correctrices. Il peut s'agir de désigner un agent extérieur au dossier responsable du contrôle des pièces d'un dossier ou de la relecture des pièces d'un marché. Ce contrôle régulier, retracé par écrit, permet à tout moment au responsable qualité de disposer des informations nécessaires au recadrage de la démarche qualité. En effet, une démarche qualité n'est jamais rigide ni figée, elle s'adapte de manière régulière aux spécificités de la collectivité ou du service auquel elle s'applique. En cela, elle constitue un outil efficace en matière d'amélioration qui explique le développement actuel de ces démarches et le recours à l'étape supérieure en matière de qualité : la certification.

Les achats publics constituent un domaine au sein duquel les démarches qualité se sont développées. En effet, le contexte réglementaire des marchés publics, son évolution et les libertés laissées en matière d'organisation pour les MAPA ont favorisé la mise en place de documents, de procédures et de méthodes se rapprochant de ceux développés par les démarches qualité. Le développement d'une démarche qualité nécessite également l'utilisation de principes de management : la participation des agents, la définition et la communication d'une stratégie en matière de qualité. Ce type de démarche favorise la sécurité, la maîtrise et l'harmonisation des procédures internes en matière de

---

<sup>63</sup> « La qualité dans les collectivités territoriales », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001, paragraphe 226.

---

marchés publics. Comme tout service à caractère transversal, le service marchés publics doit collaborer avec les services qui l'environnent. Ceux-ci ne bénéficient pas toujours d'une bonne maîtrise des procédures marché. Pouvoir les accompagner, délimiter les responsabilités et harmoniser les procédures constituent les principaux objectifs de la mise en place d'une démarche qualité. Mais comme tout changement au sein d'une organisation, qu'elle soit publique ou privée, la démarche qualité doit être soutenue par la direction et nécessite une adaptation et une adhésion des agents. Les changements sont nombreux ; passage à une culture de l'écrit, mise en place de procédures à respecter, de documents à compléter, d'évaluations régulières... ; mais ne constituent pas un frein au développement de ces démarches. En effet, les collectivités sont de plus en plus nombreuses à développer des démarches qualité en matière de marchés publics et l'intérêt est encore plus important pour la certification. L'apport des démarches qualité en matière de sécurisation et de prévention des risques explique certainement cet engouement.



# Deuxième partie : L'engouement actuel pour les démarches qualité dans l'achat public

## Chapitre 1. Le développement de la certification : l'aboutissement d'une démarche qualité

Lorsqu'une collectivité décide d'appliquer une démarche qualité à son processus des marchés publics, cela démontre qu'elle a compris quel pouvait être l'enjeu stratégique de la qualité : bénéficier d'outils de contrôle et de mesure de l'activité afin de diminuer et de comprendre les dysfonctionnements. La démarche qualité se développe en interne par la recherche des outils et des méthodes les mieux adaptés aux spécificités de la collectivité. Il est de plus en plus courant que les collectivités ayant développé avec succès une démarche qualité choisissent d'aller jusqu'à la certification, celle-ci constituant l'aboutissement de la démarche. Le fait même de recourir à la certification est l'aboutissement d'une réflexion menée en interne sur les modalités de la certification et ses apports (1). Dans le cadre de la certification, l'analyse des normes applicables en matière de qualité permet de comprendre quels sont les degrés d'exigence auxquels doit

se conformer le processus marchés (II).

## **I. La certification et ses impacts**

---

Une collectivité peut engager une démarche qualité sans pour autant aller jusqu'à la certification de son processus achat. En effet, la certification implique de se conformer à de nouvelles exigences et le contrôle par une entité extérieure. La décision de recourir à la certification résulte d'une volonté de la collectivité (A) qui choisit de se faire certifier après avoir pris connaissance du contenu de la démarche de certification et de ses impacts (B).

### **A. La décision de recourir à la certification**

#### **1. La certification : un choix stratégique**

La notion même de qualité implique différents degrés présentant chacun des exigences plus ou moins grandes. Le choix de tel ou tel niveau de qualité témoigne de la place que lui accorde la collectivité. Avant même de s'engager dans la mise en place d'un système qualité relatif à son processus marchés publics, la collectivité doit connaître les principaux niveaux de qualité, leur définition, leur exigence et leur portée afin de déterminer des objectifs pertinents à son processus marchés. Il existe ainsi trois principaux niveaux de qualité <sup>64</sup> :

**Niveau 1 : le respect des normes professionnelles**, en l'occurrence pour les collectivités territoriales les normes, réglementations et lois qui leur sont applicables. Ceci est d'autant plus sensible pour les marchés publics qui sont marqués par la présence de normes réglementant de manière détaillée toutes les étapes de la procédure. Le respect des normes professionnelles apparaît comme la préoccupation première de tout service marchés publics. Les règles sont dans ce cas extérieures à la collectivité, elles lui sont imposées et ne résultent pas d'une réflexion menée en interne visant à produire des règles propres à la collectivité.

Les sanctions en cas de non respect de ces normes sont de plus en plus nombreuses. Comme il l'a été développé précédemment, les recours contre les collectivités sont en pleine expansion. Il est de plus en plus porté attention à cet aspect du fait des risques de sanction de la part des Tribunaux Administratifs ou des Chambres Régionales des Comptes. Le respect des normes fait partie intégrante de la politique qualité et en constitue l'échelon de base, mais la démarche doit cependant être approfondie.

**Niveau 2 : les chartes qualité**, celles-ci sont de plus en plus développées au sein des différentes administrations publiques. L'objectif n'est pas d'assurer le respect de réglementations dans une optique de sécurisation juridique, mais plutôt de mettre en place une relation contractuelle basée sur des engagements réciproques entre plusieurs services en interne, ou entre la collectivité et les personnes qui lui sont extérieures. Dans

---

<sup>64</sup> « La qualité, démarche, méthodes et outils », sous la direction de Zohra CHERFI, Editions Lavoisier, 2002.

le cadre des marchés publics, cela peut consister à s'engager à réduire les délais de paiement des entreprises une fois le service fait, et ce afin d'améliorer les relations. La mise en place de telles chartes crée des droits et des obligations pour le service marchés publics.

**Niveau 3 : la certification** est la « *procédure qui sert à faire valider la conformité d'un système qualité aux normes ISO 9000 par un organisme compétent et indépendant, et permettant de donner une assurance écrite qu'un processus est conforme aux exigences spécifiées* »<sup>65</sup> ou « *la reconnaissance par un organisme spécialisé de la conformité du système qualité d'une organisation à un ensemble de normes internationales* »<sup>66</sup>. Les normes servant de base à toute certification en matière de qualité sont édictées par l'ISO<sup>67</sup>, et visent en l'occurrence à définir les exigences auxquelles doivent se soumettre les services qui souhaitent voir certifier leur processus marchés publics. La certification implique donc la connaissance a priori par la collectivité des exigences de la norme et leur imposition à l'ensemble des agents entrant dans le champ du processus marchés publics. Les objectifs ne sont plus ici déterminés en interne après concertation mais sont imposés par une norme externe. « *Une organisation certifiée est donc une organisation qui maîtrise un système qualité reconnu conforme à un ensemble de prescriptions internationales* ».<sup>68</sup>

La mise en place d'un système qualité au sein d'une collectivité territoriale ; c'est à dire un système avec des objectifs préalablement établis, un ensemble de moyens humains et techniques ; démontre que celle-ci souhaite afficher la qualité comme l'une de ses priorités : l'amélioration continue de son processus marchés publics. La mise en place d'un système qualité et sa validation par un organisme indépendant constituent l'assurance que la qualité du processus marchés publics dans son ensemble est conforme aux exigences internationales en matière organisationnelle.

Après avoir cerné les enjeux, les exigences et la portée de ces différents niveaux de qualité, la collectivité territoriale qui s'engage dans une démarche qualité dispose de tous les éléments lui permettant de décider si elle souhaite aller jusqu'à la certification. En effet, développer la qualité au sein d'une organisation n'implique pas obligatoirement faire certifier le service ou le processus concerné « *il est tout à fait possible de faire de la qualité sans briguer la certification à la norme ISO 9000* »<sup>69</sup>. La qualité impose le respect d'un certain nombre de procédures, la mise en place d'une politique de suivi et de traçabilité des missions. Lorsqu'une collectivité décide de certifier son processus marchés publics, elle introduit forcément la notion de performance au sein de ses services. Cette

<sup>65</sup> La gazette des communes, « 5 Conseils pour mettre en place une démarche qualité », 8 janvier 2001.

<sup>66</sup> « *La qualité dans les collectivités territoriales* », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001.

<sup>67</sup> Organisation internationale de normalisation chargée d'élaborer les normes applicables au niveau international dans de nombreux secteurs.

<sup>68</sup> Idem note 67.

<sup>69</sup> Idem note 66.

performance n'est ni commerciale, ni mercantile mais elle consiste à évaluer les actions des services dans le domaine des marchés publics par rapport aux objectifs affichés. Le niveau de qualité, les moyens mis en œuvre, la qualité du management, seront évalués par l'organisme certificateur afin de valider le système.

### **Les différentes étapes de la démarche qualité**<sup>70</sup>

Pour ce schéma consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

De plus, la qualité engendre des retombées positives pour la collectivité aussi bien en interne qu'en externe, mais elle engendre aussi une certaine remise en cause de l'organisation qualité de la collectivité. Les normes sur lesquelles se base la certification sont imposées à la collectivité, celle-ci doit avoir comme objectif de satisfaire à leurs exigences. Demander à être certifié n'implique pas l'obtention de la certification. Il peut dès lors être démobilisateur pour des agents qui ont travaillé des mois sur la mise en place d'un système qualité, de voir celui-ci invalidé au final. Tout le processus qualité mis en place en amont pâtira alors de cet échec, jusqu'à la décision d'interrompre la démarche qualité. Dès lors que la décision est prise de s'engager sur la voie de la certification, la collectivité doit avoir conscience du degré d'exigence que cela implique, des moyens à mettre à développer mais également des possibles échecs.

## **2. L'intérêt de la certification**

L'exemple de la ville de Saint-Etienne peut permettre de comprendre comment les collectivités choisissent, après avoir élaboré avec succès une démarche qualité, de faire certifier leur processus marchés publics. Ainsi, après avoir mis en place tout un système qualité qui a nécessité la participation des services et de nombreux agents pour créer des outils spécifiques, il a été décidé d'aller jusqu'au bout de la démarche et de faire certifier le processus marchés publics afin de mettre en avant le travail de tous les intervenants. « *Obtenir la certification de leur service démontre qu'il répond aux mêmes critères d'efficacité que le privé. Cela peut être un facteur de motivation supplémentaire* »<sup>71</sup>. La certification est ici l'aboutissement de la démarche qualité car elle en constitue le dernier stade. Par la certification, la démarche est pérennisée dans le temps et voit également sa valeur reconnue par un organisme extérieur et indépendant. En effet, la certification est toujours délivrée par un organisme tiers accrédité en matière de certification, pour une durée déterminée. Le fait que la certification ne soit pas délivrée « *ad vitam eternam* » à la collectivité, mais fasse l'objet d'audits réguliers, entraîne la collectivité dans un processus d'amélioration continue de ses activités et d'introduction de la notion de performance.

Ainsi, les notions de productivité et de performance, longtemps étrangères au secteur public, constituent les critères d'évaluation pour la certification. Il ne s'agit pas ici de contrôler uniquement le nombre de marchés traités par mois et par agent ; en imposant des quotas ce qui serait le contraire même de la qualité ; mais bien d'introduire la

<sup>70</sup> « *La qualité, démarche, méthodes et outils* », sous la direction de Zohra CHERFI, Editions Lavoisier, 2002.

<sup>71</sup> Idem note 66

productivité et l'efficience en tant qu'adéquation des moyens aux objectifs. Les agents sont redéployés aux postes disposant de la plus forte activité, et ce afin d'améliorer la productivité. Il s'agit en fait de redéfinir les priorités de la collectivité en matière de marchés publics par un redéploiement stratégique des moyens. En effet, la qualité du processus dépend en grande partie de la qualité des moyens humains qui lui sont affectés. La politique de gestion des ressources humaines joue dans ce cadre un rôle majeur. Recruter des agents qualifiés, les former aux nouvelles procédures marchés, aux outils sont les éléments moteurs de la démarche qualité est l'un des points les plus contrôlés dans le cadre de la certification.

Le second apport de la certification est qu'elle amène la collectivité à examiner et étudier son processus marchés publics, à développer son adaptabilité par rapport aux évolutions réglementaires et organisationnelles. Les habitudes sont abandonnées au profit de la recherche d'une constante amélioration. La démarche qualité introduit cette nouvelle philosophie au sein des collectivités *« la qualité correspond ou engendre ainsi un comportement bien particulier. Il ne s'agit plus de vérifier la qualité d'un service en bout de chaîne, mais de s'assurer qu'une collectivité travaille conformément à un état d'esprit »*<sup>72</sup>. La certification, de part le niveau de ses exigences, peut engendrer la sanction de l'organisme certificateur par le refus de renouvellement de la certification. Cela incite donc la collectivité à être efficace et innovante.

### **B. La certification et ses impacts**

#### **1. Le choix de l'organisme certificateur**

##### **a. Un choix basé sur des critères définis au préalable**

Dans la grande majorité des cas, et du fait des obligations de mise en concurrence pour les prestations intellectuelles, le choix de l'organisme de certification se fait par l'intermédiaire d'un marché public. La mise en concurrence induite par le marché public permet une certaine liberté de choix à la collectivité. En effet, elle dispose de la possibilité de déterminer seule les critères techniques et méthodologiques du marché par son cahier des charges : le coût, le nombre d'audits, la connaissance des activités soumises à la certification... Pour la ville de Saint-Etienne par exemple, le choix de l'organisme certificateur s'est fait par un marché public précisant dans son cahier des charges les objectifs de la démarche. La certification a été accordée pour 3 ans. La spécificité de ce marché réside dans l'instauration d'audits intermédiaires tous les 6 mois permettant de visualiser en temps réel les dysfonctionnements et d'y apporter des modifications nécessaires. Dans la plupart des autres certifications, ces audits intermédiaires sont effectués tous les ans ce qui peut favoriser les dérives.

Ainsi, il appartient à la collectivité de définir les modalités de consultation et d'évaluation des offres des candidats à la certification. Elle peut également fixer les conditions générales de la certification avec le service ou le processus concerné, le

---

<sup>72</sup> La lettre du cadre territorial, « Dossier démarches qualité », octobre 1999, n°178.

nombre d'agents à interroger, les objectifs de la certification qualité, les moyens que devra mettre en œuvre l'organisme certificateur. Une liste des organismes accrédités, bénéficiant de la reconnaissance de leurs compétences en matière de certification qualité, est disponible auprès du comité français d'accréditation (COFRAC) et permet d'aiguiller les collectivités dans le choix de l'organisme certificateur. Il existe également une norme<sup>73</sup> définissant « *les critères généraux concernant les organismes de certification procédant à la certification de systèmes qualité* ». Cet encadrement des organismes susceptibles d'être sélectionnés par les collectivités permet à celles-ci de bénéficier de critères pour la sélection des candidats au marché de certification.

## **b. Les points clé de la certification**

### ***note du titre***<sup>74</sup>

La certification est avant tout basée sur l'évaluation du processus mis en œuvre pour améliorer la qualité du processus marchés publics. Cette évaluation se fait par l'intermédiaire d'audits. Les agents de la collectivité doivent être préparés à cet exercice afin d'en comprendre les enjeux et d'en accepter le résultat.

**L'audit de certification** est l'étape principale de la certification. Après avoir étudié a priori le système qualité mis en place par la collectivité, par l'analyse du manuel qualité et des documents constitutifs de la démarche, l'auditeur se rend dans la collectivité pour procéder à son audit. Le premier volet de cet audit comprend l'audition des agents dont l'activité entre dans le cadre du processus marchés publics afin de vérifier leur connaissance et leur maîtrise du système qualité. Les agents responsables du système qualité sont au cœur de l'audit. Le responsable qualité, les membres du comité de pilotage, la direction générale, du fait de leur rôle moteur dans l'élaboration du système, doivent faire preuve d'une connaissance parfaite du système. La norme ISO 9001 version 2000 qui sera présentée dans le (II) suivant définit le contenu des objectifs de la certification :

L'adéquation des ressources

L'efficacité des processus

La conformité des résultats aux engagements

La qualité de l'architecture documentaire et la traçabilité des tâches effectuées est la seconde source d'évaluation. Leur pertinence, leur accessibilité, leur suivi par les agents comme par exemple le fait que les tableaux de bord de suivi d'un marché soient effectivement utilisés. L'actualisation de ces documents permet également de juger de la qualité du système. En effet, celui-ci doit être en constante évolution et la principale difficulté réside dans le fait que la mise à jour régulière des documents et des procédures nécessite l'implication de tous et le déploiement de moyens humains.

Le troisième volet de l'audit de certification prend en compte la qualité de la gestion

---

<sup>73</sup> EN 45012 « exigences générales relatives aux organismes gérant l'évaluation et la certification de systèmes qualité » de 1998.

<sup>74</sup> La gazette des communes, « La certification, levier de modernisation », 12 avril 2004.

des ressources humaines. Comme il l'a été développé précédemment, la formation en interne au système qualité est l'une des conditions de réussite de la démarche, mais également l'un des critères pour la certification. En effet, la ressource humaine, ses compétences en matière de marchés publics, sa compréhension des enjeux de la qualité et son implication dans l'application et le suivi des outils est la principale garantie du succès de la démarche. « *La région a ainsi du développer une nouvelle politique de gestion des compétences pour tout agent intégré au système certifié : définir précisément ses fonctions, élaborer des référentiels de compétences, procéder à des entretiens d'évaluation et en tirer les conséquences. Ce chantier a été un moyen pour la région de se moderniser et pour les agents d'avoir mieux conscience de leurs activités et de leur contribution à la réalisation des objectifs : en un mot de se professionnaliser* »<sup>75</sup>.

**Le rapport d'audit.** Après avoir procédé à cet audit, l'organisme certificateur présente son rapport à la collectivité. Dans ce rapport, celui-ci présente les résultats de son analyse à savoir si la collectivité respecte les critères de la norme ISO 9001 version 2000. Il peut donc à ce stade être démontré que certains dysfonctionnements subsistent : le système mis en place ne permet pas d'atteindre les résultats affichés, certains points comme le management ne sont pas adéquats. La collectivité peut répondre aux observations faites au sein de ce rapport afin que celle-ci soient prises en compte dans les audits de suivi.

**La délivrance de la certification.** Le rapport d'audit accompagné des réponses et observations de la collectivité est ensuite transmis à l'organisme certificateur. Celui-ci sera analysé aux vues des exigences de la norme et pourra donner lieu à l'attribution de la certification, celle-ci ayant une validité de 3 ans.

**L'audit de suivi.** Après avoir obtenu la certification, des audits réguliers permettent de contrôler si la collectivité a tenu compte des remarques faites dans le premier audit pour améliorer les procédures. Il sera également vérifié que le système est toujours appliqué sans qu'il n'y ai eu relâchement du fait de l'attribution de la certification. En effet, la certification ne constitue pas un objectif en soi. Elle permet à la collectivité de savoir si elle s'est engagée sur la bonne voie en matière de qualité. L'objectif principal doit toujours être la recherche permanente d'amélioration du processus marchés publics.

## 2. L'impact en interne et en externe de la certification

Se lancer dans la certification de son processus marchés publics permet à la collectivité de se constituer une « *image de marque* »<sup>76</sup>. En effet, même si la qualité et la certification engendrent de nombreuses obligations et une modification importante des modes de fonctionnement internes, celles-ci, grâce à un management efficace, permettent aux élus de bénéficier d'outils de gestion garantissant la fiabilité du processus marchés publics. Les nombreux articles retraçant l'exemple de collectivités pionnières ayant certifié leur processus marchés publics démontrent la portée médiatique de telles pratiques. Les élus qui ont développé la qualité de ce processus interne permettent à leur collectivité de

---

<sup>75</sup> La lettre du cadre territorial, « Démarches qualité : le contrat de confiance », avril 2004, n°272.

<sup>76</sup> La lettre du cadre territorial, « Dossier démarches qualité », octobre 1999, n°178.

bénéficier d'une image de modernité et d'ouverture aux outils d'amélioration. Cela ne doit rien au hasard si l'Ile-de-France a été l'une des premières collectivités à faire certifier son processus marchés publics. Les affaires au début des années 1990 qui ont encore des retombées médiatiques aujourd'hui, ont amené les élus de cette région à démontrer par la certification que les dysfonctionnements dans l'application de la réglementation sont aujourd'hui maîtrisés. Le système mis en place garantit une totale transparence et un respect des règles de la commande publique. L'impact en externe, vis à vis du monde des collectivités territoriales, des entreprises partenaires mais également des citoyens qui sont ainsi assurés de la qualité de la gestion, de la protection des deniers publics et de l'efficacité des agents, permet à la collectivité d'améliorer sans conteste son image.

En interne, les agents se sentent valoriser par l'image de modernité dégagée par leur collectivité. Le fait qu'ils aient été impliqués dans toutes les phases de mise en place de ce système les rend d'autant plus responsables et représentatifs de leur collectivité. « *La certification si elle est demandée et obtenue, constitue une reconnaissance de travail de l'organisation.* »<sup>77</sup> La certification fait intervenir un organisme extérieur à la collectivité indépendant et objectif. Le fait que celui-ci reconnaisse la qualité par rapport à des normes édictées au niveau international et applicables à la fois au secteur public et au secteur privé, confère aux actions menées par les agents une dimension valorisante. Tout cet aspect de valorisation, de motivation sans qu'il soit fait appel aux primes ou compensations financières, démontre que la qualité du travail et la reconnaissance de celle-ci est un élément fédérateur.

La certification constitue une volonté et un enjeu fort pour la collectivité, ses retombées pouvant avoir des impacts en interne et en externe. Après avoir présenté les enjeux, les principes et la portée de la certification, il est essentiel d'analyser ce qui en constitue l'élément de référence : la norme.

## **II. L'importance de la norme**

---

La norme en tant que référence constitue l'élément central de toute certification. La question préalable à toute certification est le choix du référentiel auquel souhaite se plier la collectivité (A). L'étude de l'évolution des normes en matière de qualité (B) permettra de démontrer que celles-ci ont permis aux collectivités d'évoluer vers plus de responsabilisation et de management. La norme ISO 9001 actuellement applicable en matière de qualité témoigne des exigences auxquelles doivent se conformer les collectivités, il s'agira de présenter sa pertinence pour le secteur public (C).

### **A. Etablir un référentiel interne puis certifier**

La certification est avant tout liée à la notion de norme. Cependant, une collectivité peut choisir d'élaborer des règles qui lui seront propres en matière de qualité. La définition des objectifs en matière de qualité du processus marchés publics est l'un des aspects les plus complexes de la démarche. Il s'agit de définir le niveau de performance de ce processus public qui n'est pas soumis aux mêmes impératifs que le secteur privé. En effet, celui-ci a

<sup>77</sup> Idem note précédente.

été marqué par les apports du développement de la qualité au travers de la normalisation qui a pour objectif la recherche d'une uniformisation des productions au travers de la mise en place de standards. Ces standards sont des normes présentant des niveaux d'exigence en fonction des secteurs. Les normes peuvent être édictées par le pouvoir réglementaire ou législatif. Elles sont alors obligatoires, comme par exemple les normes NF. Les normes peuvent également être facultatives, elles sont alors élaborées soit par la branche professionnelle concernée afin de réglementer les pratiques. Enfin, elles peuvent être émises par l'organisation et sont alors internes.

Le recours à un référentiel interne présente un certain nombre d'avantages pour la collectivité. Les objectifs et moyens mis en place lui sont propres et sont adaptés à son mode de fonctionnement, harmonisant ainsi les procédures en diminuant d'autant les risques. Les normes imposées par la certification sont quant à elles extérieures à la collectivité. Afin de parvenir au respect de celles-ci, il est nécessaire d'adapter les exigences du référentiel interne à celles de la norme qualité afin de parvenir à l'attribution de la certification. Tout ce travail préalable de prise en compte des spécificités de la norme ne peut être effectué que si la collectivité a pour objectif, au cours de l'élaboration de son système qualité, la certification. Il est de plus en plus courant qu'une démarche qualité mène à la certification du processus marchés publics. Les collectivités trouvent dans la certification une valorisation de leurs actions par le respect de normes applicables au secteur privé. Elaborer un référentiel interne coïncidant avec les exigences de la norme permet de préparer au mieux la certification et de s'assurer que la démarche entreprise est la bonne.

### **1. Les normes en matière de certification qualité**

#### **a. L'évolution des normes qualité**

La question principale qui se pose a priori à toute collectivité décidant d'opérer à la certification de son processus marchés publics est celle de la conciliation entre les exigences de la norme et les spécificités du secteur public. En effet, le secteur public, plus particulièrement le secteur public local, dispose de contraintes spécifiques : contrôle de légalité, obligation de respect de la législation et en premier lieu du code des marchés publics... Ces différents éléments doivent être intégrés à la définition des processus pour la certification. La difficulté est qu'ils sont extérieurs à la collectivité. Ces obligations législatives constituent un objectif : le respect de principes assurant une mise en concurrence effective et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse. Ces contraintes ne sont en aucun cas des obstacles à la mise en place d'un système et à sa certification.

La mise en place de normes internationales réglementant le domaine de la qualité date de 1987. Il s'agissait alors des normes ISO 9001, 9002 et 9003 élaborées par l'organisation internationale de normalisation et qui ont été reprises par l'AFNOR<sup>78</sup>. A ce jour, près de 70 pays ont adopté les normes ISO. L'objectif de ces normes est de garantir un cadre commun, tant au niveau des concepts et du vocabulaire que des exigences de

---

<sup>78</sup> Association française de normalisation.

moyens et de résultats, à tous les types d'organisations, qu'elles soient privées ou publiques. Le propre des normes qualité est qu'elles ne différencient pas ces deux secteurs. Le respect de la norme permet « *l'obtention de certificats de conformité délivrés par une tierce partie* »<sup>79</sup>, la comprendre est un gage de réussite de toute démarche qualité visant la certification.

Dès 1987, différents types de normes réglementaient le domaine de la qualité, toutes issues de la famille ISO 9000. La norme ISO 9000 présentait les concepts et le vocabulaire propre à la qualité afin que tous les acteurs les utilisent de manière adéquate. La norme ISO 9001 était consacrée aux exigences en matière de qualité, et la norme ISO 9004 concernait le management de la qualité, c'est à dire tout l'aspect de pilotage et de stratégie présenté précédemment. Des versions de la norme ISO se sont donc succédées depuis 1987 : en 1990 et 1994, la dernière en date étant celle de 2000.

### **La norme ISO 9000**<sup>80</sup>

Pour ce schéma : consulter la version au Centre de Documentation de L'institut d'Etudes Politiques de Lyon

L'emploi de la norme ISO 9001 version 2000 présente un certain nombre d'avantages pour les collectivités territoriales :

« L'amélioration de l'organisation et des pratiques sur la base d'un référentiel pragmatique et adaptable à toutes les situations.

L'objectivation des démarches qualité par l'emploi d'un référentiel reconnu, contrairement à des pratiques plus incertaines dans leurs méthodes comme les cercles qualité.

*L'accent mis sur les processus, qui s'avèrent être les véritables leviers de la performances* »<sup>81</sup>.

En 2000, la refonte de la norme ISO 9000 en norme ISO 9001 a permis de pallier aux défauts de la version précédente qui présentait « *un risque d'excès bureaucratique* » avec la mise en place de systèmes documentaires lourds et peu adaptables dans le temps, ainsi qu'une orientation de la norme très industrielle peu transposable au secteur public. De plus, la nouvelle norme ne traite plus uniquement des moyens mis en œuvre en matière d'assurance qualité, l'accent est mis sur la qualité elle-même c'est-à-dire les moyens associés aux résultats attendus. L'efficacité et la performance des processus sont réaffirmées.

### 2. La norme ISO 9001 version 2000 : une nouvelle version adaptée au secteur public

Le contenu de la norme permet de cerner précisément les exigences portées au système qualité certifié. Cette norme présente certaines évolutions permettant au secteur public et en particulier aux collectivités locales de recourir de plus en plus régulièrement à

---

<sup>79</sup> « *L'assurance qualité : la nouvelle version 2000 de la norme ISO 9001 en pratique* », Claude JAMBART, Economica 2001.

<sup>80</sup> Idem note 82, page 29.

<sup>81</sup> Idem note 82, page 30.

la certification afin de faire reconnaître la qualité de leur organisation par un organisme indépendant. La norme n'est plus exclusivement orientée vers le secteur industriel, elle a pris en compte les spécificités du secteur tertiaire par l'approche processus, s'adaptant ainsi au fonctionnement du secteur public et des collectivités locales.

En effet, la certification ISO 9001 a fait l'objet de nombreuses critiques dans le secteur privé. La principale étant « *son manque de garantie apportée à la qualité des produits, observation recevable en première analyse, la norme ISO étant une norme système et pas produit* »<sup>82</sup>. La qualité du processus marchés publics se prête parfaitement à une norme visant avant tout à encadrer un système, un processus transversal, ce qui contribue sans doute à expliquer le succès de la certification en matière de marchés publics.

Les principales évolutions de la norme concernent :

**La généralisation de l'approche processus** avec l'identification et l'amélioration des processus et de leurs interactions.

**Le renforcement de la composante ressources humaines** : compétence, formation et sensibilisation

**L'amélioration continue de l'efficacité du système** de management de la qualité.

La norme ISO version 2000 est composée de 13 points encadrant chacun un domaine. Les principaux points de la norme permettent de comprendre en quoi elle est adaptée au secteur public local.

Le système de management de la qualité, point 4 de la norme présente :

Les exigences générales : « *l'organisation doit mettre en œuvre un système de management de la qualité basé sur la maîtrise de ses processus* ». Un processus « *est un ensemble de moyens et d'activités liés qui transforment des éléments entrant en éléments sortant* ». <sup>83</sup> La maîtrise des processus implique que la collectivité est définie au préalable le processus concerné par la certification : le processus principal des marchés publics, ou les processus secondaires comme la maîtrise des ressources humaines, la maîtrise de la communication interne ou du management..... Cette maîtrise comprend la définition des processus à suivre dans chacun de ces domaines, mais également leur communication afin de favoriser leur assimilation et leur pratique. L'armature du système mis en place sera l'un des premiers points à être examiné par l'organisme certificateur. Toute collectivité qui souhaite se diriger vers la certification doit veiller au respect du système de management de la qualité.

Les exigences relatives à la documentation : comme il l'a été développé précédemment, le système documentaire constitue le corps même du système qualité et son analyse permet de déterminer la qualité du système mis en place. « *La documentation doit comprendre l'expression de la politique qualité, un manuel qualité, les procédures strictement exigées par la norme, les modalités de la gestion des processus et*

---

<sup>82</sup> Idem note 82, page 27.

<sup>83</sup> Définition issue de la norme ISO 8402.

*des enregistrements qualité....La documentation doit également être aisément accessible à ses utilisateurs »*<sup>84</sup>. Le système documentaire par les documents, tableaux, qui doivent être régulièrement complétés, comme le tableau de bord permettant de suivre l'avancement d'un marché (recensement des besoins, rédaction du cahier des clauses administratives et techniques, rédaction du règlement de la consultation et envoi de la publicité) permet de bénéficier des moyens de traiter les informations relatives à un marché pour en maîtriser le déroulement et en déceler les anomalies. Sans un système documentaire efficace et évolutif, il n'est pas possible de mener à bien une démarche qualité du fait de l'importance de l'écrit. La norme ISO 9000 exige la formalisation par écrit de 6 procédures :

- La maîtrise des documents
- La maîtrise des enregistrements qualité
- Les modalités de l'audit interne
- La maîtrise des non conformités
- Les actions correctrices
- Les actions correctives

Les procédures devant impérativement être formalisées sont définies par la norme, mais cette liste n'est en aucun cas limitative, d'autres procédures peuvent être formalisées selon les besoins de la collectivité. De plus, la norme présente également une certaine souplesse concernant le niveau de détail au sein de chacune de ces procédures. Chaque collectivité dispose de la possibilité de définir seule le niveau et le contenu de détails suivant le domaine certifié. Cette liberté laissée par la norme permet à la collectivité de déterminer en interne ses priorités en matière de qualité. Cette auto-analyse est un des points clés du système qualité, celui-ci devant être adapté aux spécificités du processus marchés publics.

La responsabilité de la direction, point 5 de la norme :

La direction (Maire et Directeur Général des Services) occupe une place centrale dans la définition de la politique qualité de la collectivité, ses objectifs et les moyens déployés. Les principales missions de la direction sont définies par la norme :

« La direction doit s'assurer que la politique qualité :

- a) est adaptée à la finalité de l'organisme
- b) comprend l'engagement à satisfaire aux exigences et à l'amélioration continue
- c) fournit un cadre pour établir et revoir les objectifs qualité
- d) est communiquée et comprise au sein de l'organisme
- e) *est revue quant à son adéquation permanente »*<sup>85</sup>

La responsabilité de la direction est présente dans la définition des moyens et des

---

<sup>84</sup> Idem note 82 page 35.

<sup>85</sup> Norme ISO 9001, § 5.4.1.

modalités pratiques du système tels que l'évolution des objectifs dans le temps, la pertinence de la politique qualité affichée au travers de sa stratégie, ainsi que l'application concrète de celle-ci au sein de la collectivité par la définition d'objectifs précis. La direction est également responsable de la désignation du responsable qualité, principale interface entre la direction et les agents en matière de qualité : *« la direction doit nommer un membre de l'encadrement qui, nonobstant d'autres responsabilités, doit avoir la responsabilité et l'autorité pour :*

Assurer que les processus nécessaires au système de management de la qualité sont établis, mis en œuvre et entretenus.

*Rendre compte à la direction du fonctionnement du système de management de la qualité et de tout besoin d'amélioration »*<sup>86</sup>.

Le management des ressources, point 6 de la norme :

Les ressources constituent les moyens déployés en adéquation avec les objectifs définis par la direction. L'importance des ressources doit être définie en cohérence avec les objectifs. Si la direction décide que le traitement des marchés publics (préparation, passation, notification, contrôle) doit être plus efficace, des choix doivent être opérés en matière de management des ressources : le recrutement d'agents supplémentaires ou le redéploiement à des postes plus stratégiques d'agents en sous-activité,.

Le management des ressources humaines est relatif à *« l'implication du personnel, dans laquelle la qualité se doit d'être encouragée (formations, objectifs individuels et d'équipe, reconnaissance, transparence des informations, recueil des suggestions et opinions »*<sup>87</sup>. Concernant la formation au système qualité, la norme précise *« que le personnel effectuant des tâches ayant une incidence sur la qualité doit être compétent sur la base de la formation initiale et professionnelle, du savoir-faire et de l'expérience »*<sup>88</sup>. L'élaboration de fiches de poste délimitant les missions de chacun est également un des outils du management des ressources humaines. En effet, déterminer les missions permet de responsabiliser les agents. Ces missions seront ensuite déclinées en objectifs personnalisés sur lesquels sera basée l'évaluation des agents par leur supérieur hiérarchique direct.

Les ressources matérielles telles que la mise à disposition d'un logiciel informatique permettant une gestion sécurisée des ressources documentaires, la présence d'un intranet, sont autant d'outils qui permettent de faciliter l'accès à l'information mais également la mise à jour et le suivi du système. La ville de Saint-Etienne présente à ce niveau certaines lacunes. En effet, *« la principale difficulté avec ce genre d'outils est de le gérer au quotidien, en effet, il n'existe pas de logiciel de gestion de la qualité notamment pour tout ce qui concerne la mise à jour automatique des documents et leur envoi aux différents services. Il n'y a donc aucune sécurisation juridique à ce niveau »*<sup>89</sup>. La

---

<sup>86</sup> Idem note 86, § 5.5.2.

<sup>87</sup> Idem note 82, page 38.

<sup>88</sup> Idem note 86, § 6.2.1.

présence d'outils adaptés et efficaces et l'un des critères de la norme ISO 9001 pour l'attribution de la certification.

Mesure, analyse et amélioration, point 8 de la norme :

La surveillance, la mesure, l'analyse et l'amélioration du système sont les principales caractéristiques de la démarche qualité. Elaborer des indicateurs permet de mesurer et contrôler le processus par rapport aux objectifs fixés au préalable. Ceux-ci sont contenus dans le système documentaire. *« L'organisme doit planifier et mettre en œuvre les processus de surveillance, de mesure, d'analyse et d'amélioration nécessaires pour :*

Démontrer la conformité du produit.

Assurer la conformité du système de management de la qualité.

Améliorer en permanence l'efficacité du système de management de la qualité.

*Ceci doit inclure la détermination des méthodes applicables, y compris les techniques statistiques, ainsi que l'étendue de leur utilisation »<sup>90</sup>.*

*« Lorsque les résultats planifiés ne sont pas atteints, des corrections et actions correctives, doivent être entreprises, comme il convient, pour assurer la conformité du produit »<sup>91</sup>.* Les audits internes constituent le deuxième volet de l'aspect mesure et amélioration. En effet, l'analyse en interne de l'application des procédures a pour objectif d'en déceler les points faibles. Les actions correctives ont quant à elles pour objectif de rechercher les causes des dysfonctionnements afin de les circonscrire.

Le succès du recours à la certification s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'ouverture du secteur public local aux notions d'efficacité et de performance estompant ainsi l'image d'immobilisme. De plus, la qualité par l'introduction de l'évaluation permet de pallier aux dysfonctionnements présents au sein des collectivités : le manque d'évaluation. L'apport majeur de la certification en matière de qualité est l'application des mêmes exigences au secteur public et au secteur privé conférant ainsi une nouvelle légitimité au service ou à la collectivité certifiée. La norme est l'élément moteur de toute certification. La collectivité qui souhaite faire certifier son processus marchés publics doit respecter ses exigences, la connaître est un préalable incontournable. Après avoir étudié la norme, ses enjeux et son contenu, l'application concrète de la certification au sein des collectivités territoriales en matière de marchés publics permet de comprendre en quoi celle-ci est un nouvel outil garantissant la sécurité juridique.

## **Chapitre II. La certification du processus marchés publics au sein des collectivités territoriales**

<sup>89</sup> Idem note 90.

<sup>90</sup> Norme ISO 9001, § 8.1.

<sup>91</sup> Idem note précédente, § 8.2.3.

La qualité et sa certification présentent de nombreux avantages pour les collectivités territoriales en matière de marchés publics. L'instauration de procédures internes détaillées permet de pallier aux risques juridiques et aux dysfonctionnements pouvant émailler ce processus transversal. Le recours à la qualité et à la certification apparaît de plus en plus comme la garantie d'un mode opératoire efficace et sécurisé. L'état des lieux de la pratique actuelle de la qualité dans les marchés publics par des exemples concrets (I) permet d'en mesurer le succès et d'en analyser les variantes. Ce succès étant aujourd'hui indéniable, la qualité des marchés publics évolue vers la certification technique des achats et des fournisseurs et le développement des critères environnementaux (II).

## **I. La pratique de la qualité dans les marchés publics au sein des collectivités**

---

La qualité et la certification disposent aujourd'hui d'une réelle légitimité en matière organisationnelle et de sécurisation des marchés publics, du fait des résultats obtenus par les collectivités ayant choisi de les développer. Le secteur public local a été marqué par l'évolution de la nature de la certification qui a d'autant modifié les modes d'organisation (A). L'analyse des systèmes mis en place par les collectivités permet de démontrer que la qualité des marchés publics peut recouvrir des objectifs divers (B), utiliser des outils adaptés aux enjeux et spécificités démontrant ainsi l'adaptabilité et la souplesse de la qualité et de la certification expliquant sans doute leur succès actuel (C).

### **A. La place de la certification**

#### **1. Les conséquences pour les collectivités territoriales de l'évolution de la certification**

Le développement de la qualité date du milieu des années 1990. La circulaire du Premier ministre Michel Rocard dite de « *renouveau du service public* » du 23 février 1989 constituant le fait générateur de l'ouverture du service public aux principes de performance, d'évaluation de la qualité du service rendu et de prise en compte de l'évolution des attentes des citoyens pour un meilleur service et une gestion plus saine des deniers publics. Les élus les plus sensibilisés à ces démarches de qualité et d'évaluation ont permis d'insuffler au secteur public local un élan de modernisation. La première vague de développement de démarches qualité dans le domaine des marchés publics a été le fait de collectivités marquées par des dysfonctionnements majeurs.

Ainsi, la première certification à la ville de Saint-Etienne a eu lieu en février 2000 suite à une démarche qualité lancée dès 1997. Cette certification était alors basée sur l'ancienne norme ISO 9002 de 1994 qui avait pour objectif l'assurance de la conformité pure des actions menées par les agents aux procédures définies par la démarche qualité. Le principe était alors « *j'écris ce que je dois faire et l'organisme certificateur vient vérifier si j'ai bien fait* » et cela pour une durée de 3 ans. En février 2003, le nouvel objectif assigné au système qualité a été l'efficacité avec la norme ISO 9001 version 2000,

encadrant la conformité et l'efficacité des procédures mises en place. Le contenu et les exigences de la certification ont évolué grâce aux évolutions des exigences de la norme ISO. En choisissant de s'orienter vers une certification centrée sur l'efficacité, la collectivité s'assigne de nouveaux objectifs en approfondissant sa démarche.

Au sein de la région Ile-de-France, la démarche qualité a été entamée en 1999. Selon Xavier Libert, Directeur des affaires juridiques du Conseil régional, il a d'abord été choisi d'appliquer la norme ISO 9002 version 1994 et ceci a permis de « *décrire toutes nos tâches et à mettre à plat des instruments de surveillance (fiches d'écarts ou d'incidences, audits internes...) permettant d'apporter la preuve que nous respectons bien les procédures que nous nous étions fixés* »<sup>92</sup>. La version 1994 de la norme ISO 9002 était marquée par un aspect très procédural. L'objectif étant de mettre en place des procédures internes et de faire contrôler a posteriori par un organisme indépendant la bonne application de ces procédures. Ce système a présenté certains avantages pour les collectivités pionnières dans l'application et le développement de démarches qualité en matière de marchés publics. En effet, le fait de se conformer aux exigences de la norme ISO 9002 a permis aux collectivités, qui se sont aventurées dans la qualité, de disposer aujourd'hui d'un recul leur permettant de développer aujourd'hui de nouveaux aspects comme la certification technique des fournisseurs (Cf. II suivant). « *Ce travail d'analyse et de description a été fort utile car il a permis de remettre à plat notre façon de travailler et d'initier un véritable démarche transversale au sein et entre les directions* »<sup>93</sup>.

De plus, et sans que les collectivités ayant développé la qualité à la fin des années 1990 ne puissent le présager, les versions successives du code des marchés publics depuis 2001 ont été plus facilement assimilées par ces mêmes collectivités, du fait du système de maîtrise des procédures internes mis en place. Cette première certification basée sur l'écrit, la réflexion sur le mode de fonctionnement de la collectivité et son encadrement par des procédures internes, a permis à ces collectivités pionnières comme la ville de Saint-Etienne ou la région Ile-de-France de mettre en place un système aujourd'hui à maturité qui a su évoluer conformément aux exigences de la norme ISO 9001. Cette évolution s'est faite par paliers successifs favorisant un approfondissement de la qualité des marchés publics.

Ainsi, la certification sur la base de la norme ISO 9001 version 2000 est « *moins procédurale, beaucoup plus managériale...Ce deuxième chantier s'est avéré beaucoup plus exigeant, notamment en termes d'engagement de la direction, de management des ressources et d'implication des agents* »<sup>94</sup>. Le fait d'avoir procédé en amont à la réflexion sur l'organisation interne, la définition de procédures en matière de marchés publics...a permis à ces collectivités de pouvoir satisfaire plus aisément aux exigences de la norme ISO 9001. En effet, celle-ci étant basée sur des concepts de management, de performance et d'évaluation, elle était plus éloignée a priori de la culture du secteur public

<sup>92</sup> La lettre du cadre territorial, « *La qualité outil de modernisation* », juillet 2003, n°258.

<sup>93</sup> Idem note précédente.

<sup>94</sup> Idem note précédente.

locale que la version de 1994. Ces deux versions de la norme, bien que souvent mises en opposition, sont en fait complémentaires et ont permis aux collectivités locales de pouvoir se conformer de façon progressive aux exigences de la normalisation qualité.

## **2. Les apports de la certification et de la qualité suivant le mode organisationnel en matière de marchés publics**

Les démarches qualité et la certification se sont développées au sein de collectivités présentant une centralisation de la fonction marchés publics qu'une décentralisation. En effet, dans le cadre d'une organisation centralisée, un service est chargé uniquement de l'ensemble de la procédure des marchés. Il assume seul toutes les étapes des marchés de la phase de recensement des besoins à celle de la notification du marché. Dans le cadre d'un tel type d'organisation, la mise en place d'une démarche qualité peut apporter certaines améliorations pour les délais de passation et de paiement par l'imposition d'un échéancier, mais cela n'est pas indispensable du fait de la compétence et de la spécialisation des agents en la matière. Dans le cadre d'une organisation décentralisée, des agents d'autres services sont amenés à interagir avec le service marchés publics sur un même marché. L'implication du service marchés publics étant la plus souvent proportionnelle à la complexité et au montant du marché. La mise en place de démarches qualité et leur certification permet de sécuriser le processus et de sensibiliser tous les acteurs aux enjeux liés aux marchés publics.

Bien entendu, cette présentation schématique des deux grands modes organisationnels en matière de marchés publics n'est pas aussi tranchée dans la réalité. Le plus souvent les collectivités adoptent une organisation mixte. La mise en place de démarches qualité et leur certification apportent plus de sécurisation lorsque la collectivité dispose d'un processus achat décentralisé. La qualité apparaît ainsi comme un système plus pertinent pour de telles collectivités. *« Il n'a pas été décidé de regrouper de façon centralisée la fonction achat, chaque service restant maître dans la définition de ses besoins. La cohérence nécessaire a été recherchée en s'appuyant sur un principe et une méthode d'organisation : le système de management de la qualité de la norme ISO 9001 »*<sup>95</sup>. La certification, de part les exigences de la norme ISO 9001 en terme de management des ressources et de responsabilité de la direction, permet à la collectivité d'élaborer un système faisant abstraction de l'organisation fonctionnelle habituelle des collectivités : l'organigramme pour la transversalité.

## **B. La souplesse de la certification : des objectifs qualité qui peuvent être divers**

### **1. Les grandes catégories d'objectifs**

Toute démarche tendant à développer la qualité au sein d'une collectivité dans le domaine des marchés publics doit être accompagnée d'objectifs détaillés. Ces objectifs sont propres à la collectivité, à ses spécificités, le contexte dans lequel s'inscrit son action.

---

<sup>95</sup> Idem note précédente.

La certification du système qualité mis en place et la référence aux normes qualité fixent des orientations générales, un canevas sur lequel doit être basé l'action de la collectivité. Il n'est en aucun mentionné de manière précise et détaillée quels objectifs doivent être poursuivis par la collectivité. Seuls la qualité du management, des ressources mises en œuvre, du système documentaire ou des outils de mesure et d'évaluation seront analysés. La collectivité reste libre de fixer ses propres objectifs à son processus marchés publics. Cette souplesse laissée aux acteurs publics locaux a permis le développement d'objectifs qui leur sont spécifiques et qui expliquent sans doute le succès actuel de la certification. L'organisme certificateur aura pour objectif de valider l'adéquation des moyens mis en œuvre et du mode organisationnel au regard des objectifs fixés par la direction.

Les objectifs qualité sont divers mais peuvent être regroupés en deux grandes catégories. Il y a tout d'abord un aspect de sécurisation juridique : la qualité des marchés publics doit permettre de garantir une procédure harmonisée et sécurisée en interne. Ces objectifs sont mis en place afin de se conformer au mieux aux exigences réglementaires. A cela peut s'ajouter la notion de performance, c'est-à-dire la volonté affichée par la direction d'amélioration de la prestation des agents en terme de qualité des cahiers des charges, de diminution des pertes de temps ou des délais de paiement des fournisseurs. Ce premier volet concerne la qualité du processus achat en terme de sécurisation et de performance. Parallèlement à ce premier aspect, la qualité permet à la collectivité de développer une culture de la transversalité qui est aujourd'hui l'une des composantes essentielles du management du secteur public local. Le mode de fonctionnement pyramidal basé sur un organigramme figé laisse de plus en plus souvent la place à un fonctionnement basé sur le management par projet. Des comités de pilotage sont constitués afin de mener à bien un projet sans que celui-ci ne soit obligatoirement en relation avec leur domaine de compétence technique. Il fait appel à leur capacité d'initiative et d'innovation. Comme le précise René Beaupoil, Directeur Général des services de la ville de Saint-Etienne, « *l'objectif de la démarche qualité est de garantir des procédures homogènes, claires et transparentes pour tous les prestataires de la ville...Il faut ajouter un autre objectif qui concerne le management et l'organisation de la collectivité. La démarche affirme un caractère transversal évident permettant de développer la compétence des agents* »<sup>96</sup>.

## **2. Des illustrations à caractère d'exemples**

Ainsi, pour la Région Ile-de-France, l'objectif de la démarche qualité et de la certification a été « *la sécurité juridique et la maîtrise des délais* »<sup>97</sup>. A partir de l'étude menée sur plusieurs années des achats opérés par la collectivité, un système de gestion prévisionnelle a pu être élaboré. Ce système a permis de regrouper les achats selon des familles homogènes afin de pallier au risque de « saucissonnage » qui consiste à passer plusieurs marchés pour un même type d'achat afin d'être en deçà des seuils

<sup>96</sup> La gazette des communes, « *5 Conseils pour mettre en place une démarche qualité* », 8 janvier 2001.

<sup>97</sup> La lettre du cadre territorial, « *La qualité outil de modernisation* », juillet 2003, n°258.

réglementaires. La mise en place de ce système a nécessité l'implication de l'ensemble des directions afin que les informations nécessaires soient collectées puis analysées. La gestion prévisionnelle a permis de développer la planification, qui est l'une des composantes majeures de la sécurisation juridique des marchés. Bénéficiaire des informations et d'un système pertinent permettant de déterminer en amont les marchés qui auront à être préparés, permet aux acteurs du processus de préparer au mieux cette passation et de réfléchir à son optimisation.

La certification ISO 9001 des collectivités territoriales en matière de marchés publics reconnaît l'efficacité de l'organisation par rapport aux objectifs définis par la direction. Il est indispensable de définir ces objectifs de manière pertinente sans qu'ils ne soient inatteignables ou au contraire trop peu exigeants. L'une des conséquences positive de cette planification pour le Conseil régional d'Ile-de-France a été « *le rattrapage en matière de construction et de rénovation des lycées* »<sup>98</sup>, selon Jean-Paul HUCHON, Président du Conseil régional d'Ile-de-France. Le fait que les procédures aient été rationalisées et optimisées a permis l'augmentation du rendement des services en matière de définition, de préparation et de passation des marchés avec un impact notable et quantifiable : des marchés de travaux dans les lycées plus nombreux.

De plus, les objectifs assignés au processus marchés publics concernent régulièrement la réduction des délais de paiement. La ville de Cholet s'était par exemple fixée dès 2000 un objectif principal, celui du paiement des factures à 45 jours. En effet, une fois le service fait, et après vérification de celui-ci par la collectivité, il n'y a aucune raison de faire courir de nouveaux délais en matière de paiement à des entreprises qui ont la plupart du temps besoin de ces liquidités. De plus, la mise en place de délais plus courts permet de démontrer l'efficacité de l'organisation interne de la collectivité. Cet objectif a très rapidement été atteint en 2001 avec un délai de paiement de 28 jours en moyenne avec 6%<sup>99</sup> de factures impayées au-delà de 45 jours. En 2003, le délai global de paiement est passé à 22 jours avec seulement 1% de factures payées hors délai. La mise en place de tels objectifs permettent la réorganisation en interne du fonctionnement et des relations entre services en matière de marchés publics.

La communauté d'agglomération de Montbéliard s'est également engagée dans la réduction des délais de paiement afin « *d'améliorer l'image et le fonctionnement interne de l'établissement public* »<sup>100</sup>. Une enquête menée auprès de 100 entreprises partenaires de la communauté d'agglomération a permis de valider la pertinence de la démarche. En effet, selon Romuald RIVIERE, responsable qualité de l'EPCI, les agents ont été sensibilisés au fait que « *dès lors que la prestation demandée a été effectuée dans de bonnes conditions, il n'y a pas de raison de ne pas payer* »<sup>101</sup>. La nature des

<sup>98</sup> La lettre du cadre territorial, « *Des marchés publics certifiés en Ile de France* », mars 2004, n°270.

<sup>99</sup> La lettre du cadre territorial, « *Démarches qualité : le contrat de confiance* », avril 2004, n°272.

<sup>100</sup> [www.achatpublic.com](http://www.achatpublic.com), « *Agglo de Montbéliard : bilan de 4 années de démarche qualité en commande publique* », Christophe BELLEUVRE, 7 mars 2003.

<sup>101</sup> Idem note précédente.

objectifs assignés au processus marchés publics peut avoir des effets sur le mode d'organisation interne mais également en externe par la valorisation et la reconnaissance par les partenaires privés de l'efficacité des agents.

## **C. Les méthodes développées et validées par la certification**

### **1. L'exemple d'Issy –les -Moulineaux**

La grande majorité des méthodes développées en matière de marchés publics consistent à cartographier les procédures utilisées au sein d'un document unique permettant d'harmoniser en interne le mode de fonctionnement. Ainsi, pour la commune d'Issy-les-Moulineaux, *« le fruit des réflexions menées en matière de qualité a abouti à un guide des procédures d'une centaine de pages que le conseil municipal validera prochainement, ainsi qu'un manuel de la qualité des processus achats qui cartographie l'ensemble des processus. Chacun d'entre eux est détaillé par un schéma qui récapitule notamment la finalité de l'opération, les intervenants et les personnes concernés, les étapes, les ressources nécessaires et utiles, les risques et les dysfonctionnements prévisibles ainsi que des indicateurs de performance et une documentation consultable sur l'intranet municipal »*<sup>102</sup>. Cette réflexion menée en interne sur la détermination du rôle de chaque agent dans un processus défini par les responsables du système qualité, permet de contrôler tous les aspects de la procédure.

Parallèlement à cette refonte des procédures, des outils permettant d'assurer la traçabilité des missions de chaque agent ainsi que des différentes étapes de la procédure ont été élaborés. Cette retranscription par écrit des procédures permet de suivre l'avancement du marché de la phase de recensement à celle de l'évaluation des fournisseurs. En cas de problèmes ou de dysfonctionnements, les responsables de la qualité n'auront simplement qu'à se référer au contenu de ces documents afin d'analyser les causes du dysfonctionnement et d'en éviter la reproduction. Ainsi, à Issy-les-Moulineaux *« les services finances et marchés doivent rédiger, en cas d'anomalie, une fiche d'action corrective, en clair trouver une solution au problème rencontré »*<sup>103</sup>. Cette fiche a préalablement été préparée et validée par les responsables qualité et met en pratique la notion de participation des agents et d'amélioration constante du système qualité. En effet, les agents ont eux-mêmes à analyser la procédure et l'application qu'ils en ont fait afin de trouver les causes du dysfonctionnement et de les corriger.

De plus, la traçabilité est présente à toutes les étapes du processus sous forme de tableaux de bord. Ces tableaux synthétiques regroupent l'ensemble des informations essentielles et pertinentes relatives à un marché. Il permet ainsi au responsable du marché de disposer de toutes les informations nécessaires à la prise de décision et à l'analyse du marché. Ce type de document est indispensable au bon fonctionnement d'une structure passant plusieurs centaines de marchés publics chaque année. *« Avant*

<sup>102</sup> [www.achatpublic.com](http://www.achatpublic.com), « Issy-les-Moulineaux certifie toutes ses procédures dès 4000 euros »

<sup>103</sup> Idem note précédente.

chaque lancement de marché, le service demandeur doit impérativement remplir une fiche descriptive, la faire signer par l'élu concerné et la direction générale, obtenir le quitus de la direction financière, et l'adresser au service marché. Cette fiche comprend l'identification du service acheteur, les caractéristiques du besoin, le numéro de nomenclature interne, la durée du marché les quantités, la procédure, le prix, la forme, la date du début des prestations, les critères de sélections des candidats, l'estimation financière et l'imputation budgétaire »<sup>104</sup>. Cette fiche permet au service chargé de la passation du marché de disposer au sein d'un document unique de toutes les informations nécessaires à la préparation des pièces du marchés : Cahier des clauses administratives générales, Cahier des clauses techniques particulières, Règlement de la consultation et avis de publicité. D'autres pièces basées sur ce même principe permettent de suivre la passation et l'exécution du marché favorisant d'autant la sécurisation de la procédure, par la responsabilisation des agents et la formalisation des étapes à suivre.

L'ensemble du système mis en place à Issy-les-Moulineaux a permis à cette collectivité d'obtenir de bons résultats en matière de marchés publics. En effet, en Juin 2005, la commune a obtenu la certification ISO 9001 version 2000 de l'ensemble de ses procédures dès 4000€. Cette certification a permis la reconnaissance du travail fourni par l'ensemble des services et a pérennisé la politique qualité menée au sein des services. De plus, pour ce qui concerne les marchés publics, des outils tels que la fiche de préparation des marchés présentée précédemment a permis par exemple l'amélioration des performances en matière de délai. « Pour un MAPA simple, il faut compter un mois et demi pour l'attribution à partir de la réception de la fiche »<sup>105</sup>.

## 2. Le système qualité et la certification à Saint-Etienne

note du titre<sup>106</sup>

Le travail mis en œuvre en matière de qualité a abouti en 2000 à l'écriture d'un guide des modes opératoires présentant le processus des marchés publics. Il en décrit le fonctionnement : comment sont déterminées les responsabilités, quelle est la place de chaque agent, quelles sont les étapes et procédures à respecter et dans quels délais... Ce guide à destination des services a permis de formaliser le nouveau mode organisationnel en matière de marchés publics. En effet, cela était indispensable du fait du nombre important d'acteurs susceptibles d'entrer dans la préparation d'un marché et des obligations réglementaires dont le respect n'était pas toujours garanti par le système précédent. Cette harmonisation des procédures a permis d'optimiser le respect de la réglementation mais également la performance des agents.

En février 2003, le nouvel objectif assigné au système qualité a été l'efficacité avec la norme ISO 9001 qui encadre la conformité mais également l'efficacité. L'accent a alors été porté sur deux points centraux :

<sup>104</sup> Idem note précédente.

<sup>105</sup> Idem note précédente.

<sup>106</sup> Nicolas THEVENON, Directeur des marchés publics, Ville de Saint-Etienne, 19 juin 2006 (annexe 1).

Tout d'abord mettre en place et faire accepter le principe de l'évaluation entre les services. En effet, le service marchés publics est prestataire de service pour les autres directions. Il a donc été mis en place un système permettant aux autres services d'évaluer les prestations de ce service pour leur compte. Une évaluation du service marchés publics sur le travail fourni par les services demandeurs permet également de juger de la qualité de leur participation à l'élaboration du marché. En effet, les services sont les porteurs au niveau technique du dossier, il est donc nécessaire de les encadrer.

D'autre part, l'anticipation et la planification des marchés publics. En effet, cette planification en amont des différents marchés qui seront passés par la collectivité permet une répartition des tâches anticipées pour une plus grande sécurisation. Cela passe par :

La pré information du service marchés publics

La remise du marché au service marchés publics

De plus la ville de Saint-Etienne a centré son système qualité autour de 6 processus présentant chacun des objectifs propres et chiffrés.

Pour ce schéma, consulter la version papier au Centre de Documentation contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

La ville de Saint-Etienne a axé son système qualité sur la performance de la collaboration entre les différents services entrant dans la préparation d'un marché. Cette collaboration est encadrée par un guide des modes opératoires qui délimite la fonction de chacun. La formation au système et la qualité de la communication interne ont également été valorisées afin que le système soit pérennisé dans le temps et permette l'implication de chaque agent. Ce système, après avoir été certifié en 2000 sous la version 1994 de la norme ISO, s'est adapté aux nouvelles exigences de performance et d'efficacité de la version 2000, en 2003.

Les objectifs et méthodes développés en matière de qualité dans l'achat public sont avant tout centrés sur les notions de sécurisation des procédures internes afin de respecter la réglementation. Depuis la nouvelle version de la norme ISO en 2000, la performance du système élaboré par la collectivité en terme d'évaluation, de formation, de management des ressources est devenue l'objectif principal de la qualité. La certification du système qualité permet de développer l'ensemble de ces principes au sein du secteur public. Du fait de la formalisation nécessaire pour la traçabilité, de la réflexion sur le mode de fonctionnement, de l'implication des agents, les démarches qualité et la certification sont aujourd'hui de plus en plus utilisées au sein des collectivités territoriales et en particulier en matière de marchés publics. La certification et les exigences de la qualité ont évolué durant la dernière décennie et développent aujourd'hui de nouveaux objectifs qui permettent aux collectivités d'approfondir leur démarche.

## **II. L'évolution des démarches qualité et de la certification dans l'achat public**

---

Le développement de la qualité en matière de marchés publics nécessite la mise en place progressive d'objectifs de différentes natures afin de favoriser l'approfondissement (A) de

la démarche d'une simple validation de procédures à la certification technique des fournisseurs (B).

### **A. La nécessaire progressivité de la démarche**

Comme il l'a été présenté tout au long de ce mémoire, la mise en place de la qualité dans le domaine des marchés publics est une démarche longue qui nécessite une réelle implication des élus, de la direction générale et des agents du fait de la refonte totale des modes de fonctionnement. La mise en place d'un système qualité comporte trois phases principales :

La réflexion sur les procédures internes en matière de marchés publics avec l'élaboration d'un guide retraçant l'ensemble des nouveaux modes opératoires et la délimitation des missions de chaque service ou agent. Ce premier pas vers la qualité constitue un réel bouleversement des repères et habitudes des agents. Il doit être accompagné par la direction. Du fait des changements profonds qu'il induit, il doit constituer la première étape de toute mise en place d'un système qualité.

Après cette première étape de réflexion et de formalisation par écrit de nouvelles procédures et d'objectifs à atteindre, le développement de la qualité au sein des collectivités territoriales en matière de marchés publics prend une nouvelle dimension. Lors de cette seconde étape, les notions de performance, de management et d'évaluation des agents et de la collectivité dans son ensemble en matière de marchés publics sont mises en avant. Il ne s'agit plus seulement de mettre en place des procédures, de les faire valider par le système qualité et de les mettre par écrit afin de contrôler que chacun les applique correctement. Il s'agit dans ce cadre de mobiliser les ressources disponibles en interne, notamment humaines par la motivation et l'implication dans la formalisation de la démarche. Le management est également pris en compte par la formalisation d'objectifs précis et la mise en place de moyens tout en contrôlant la pertinence des objectifs fixés... Tout cet aspect de mise en avant de la qualité du travail des agents par l'implication, l'évaluation et l'amélioration permanente du système, permet d'approfondir la démarche. Les collectivités, en plus de la sécurité juridique qui est le pilier de tout engagement dans une démarche qualité, valident le mode de management et d'organisation interne du processus des marchés publics par la certification ISO 9001.

Le troisième volet est celui de l'élargissement et de l'approfondissement de la démarche aux fournisseurs. Cet approfondissement passe en interne par l'évaluation par les services demandeurs. Cela afin de constituer une base de données propre à la collectivité lui permettant de disposer d'informations relatives à la définition des cahiers des charges afin de ne pas reproduire les mêmes erreurs dans la préparation des marchés suivants. D'autre part, les collectivités seront de plus en plus amenées à exiger que leurs fournisseurs ou prestataires soient soumis à une certification technique, gage de la qualité de leur prestation. Cet élargissement de la qualité aux partenaires de la collectivité lui permet de disposer de nouveaux moyens de contrôle sur des prestations qui au final sont destinées au citoyen et qui nécessitent de respecter au mieux les critères techniques et environnementaux.

## B. L'évolution vers l'évaluation des fournisseurs et leur certification technique

La majorité des collectivités ayant fait l'objet d'une étude dans ce mémoire, que ce soit la région Ile-de-France, les villes de Saint-Etienne, d'Issy-les-Moulineaux, l'agglomération de Montbéliard, le département de la Charente-Maritime, qui ont développé des démarches qualité et la certification font toutes valoir, au travers des entretiens que leurs responsables ont accordé à la presse spécialisée, leur volonté de faire évoluer leur démarche. En effet, le principe même de toute démarche qualité implique une évolution, une amélioration et un approfondissement constant du système mis en place, de ses objectifs et de ses outils. Ainsi, après avoir élaboré, mis en place avec succès leur système qualité basé sur la sécurisation juridique, l'harmonisation des procédures et le management de la qualité, les collectivités souhaitent développer de nouveaux aspects en la matière afin de franchir un nouveau pallier en matière de qualité.

Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une démarche différente mais bien d'une démarche s'inscrivant dans la continuité de celle menée jusque-là par la majorité des collectivités. *« La communauté d'agglomération n'a pas fait certifier la qualité technique de l'achat. Néanmoins, ce projet est aujourd'hui évoqué dans l'établissement qui passe environ 200 appels d'offres par an, pour un budget de 150 millions d'euros. La sécurisation de la commande publique pourrait franchir prochainement une nouvelle étape avec l'engagement d'une démarche environnementale »*<sup>107</sup>. En effet, après s'être imposé le respect en interne de règles et de procédures visant la diminution des dysfonctionnements, l'évaluation du travail de définition des besoins et de rédaction des pièces des agents, il apparaît pertinent aux collectivités d'exiger de leurs partenaires des garanties concernant la qualité de leur prestation.

La sélection des candidats à un marché public n'est pas libre, elle reste soumise à un encadrement réglementaire aux termes du code des marchés publics. Ainsi, suite à la réforme du Code des Marchés Publics en 2004, le développement durable n'était pas expressément évoqué dans le texte même si les articles 14, 45 et 53 faisaient référence au choix des candidats sur la base de critères pouvant être environnementaux. Aux termes de l'article 14 du CMP, il est précisé que *« la définition des conditions d'exécution d'un marché dans les cahiers des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement. Ces conditions d'exécution ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels »*. L'article 53 du code des marchés publics dispose que *« pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, la personne publique se fonde sur divers critères variables selon l'objet du marché, notamment :*

le coût d'utilisation

la valeur technique de l'offre

---

<sup>107</sup> [www.achatpublic.com](http://www.achatpublic.com), « Agglo de Montbéliard : bilan de 4 années de démarche qualité en commande publique », Christophe BELLEUVRE, 7 mars 2003

- son caractère innovant
- ses performances en matière de protection de l'environnement
- ses performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté
- le délai d'exécution
- les qualités esthétiques et fonctionnelles
- le service après-vente et l'assistance technique
- la date et le délai de livraison
- le prix des prestations

*D'autres critères peuvent être pris en compte, s'ils sont justifiés par l'objet du marché* ». La personne responsable du marché ne peut exiger du candidat des critères n'ayant pas de lien direct avec l'objet du marché. Cela signifie qu'il ne peut exiger une "labellisation" des entreprises, il peut seulement exiger celle des produits utilisés. La nouvelle version du code de 2006, de part l'emploi du terme de développement durable en son article 5, affiche la volonté claire du législateur de mettre en avant cette notion aujourd'hui au cœur des préoccupations. En effet, les achats publics pèsent 17%<sup>108</sup> du Produit Intérieur Brut et au sein de ce poids économique considérable, les collectivités locales constituent de réels leviers en matière d'achats socialement responsables, respectueux de l'environnement et favorisant l'insertion. Ainsi, les villes de Clermont-Ferrand, Limoges, Mulhouse et Lyon se sont engagées dans une démarche visant à utiliser des produits issus du commerce équitable, et ce au travers d'une clause commune insérée dans leurs appels d'offres et mentionnant la fourniture ou l'utilisation de tels produits certifiés « commerce équitable ». D'autres initiatives comme celle de l'association « Greenpeace » visent à sensibiliser les collectivités en matière environnementale, avec par exemple l'insertion de clauses relatives à l'utilisation de bois tropical certifié<sup>109</sup> afin d'éviter l'exploitation massive des forêts tropicales. Dix départements se sont engagés à inclure cette clause dans leurs appels d'offres comme le Calvados, le Vaucluse, la Haute-Loire.....

De telles pratiques ont suscité la contestation de nombreux candidats évincés du fait de l'introduction de ces nouveaux types de critères. Ainsi, la Cour de Justice des communautés européennes a validé en septembre 2002 la démarche de la ville d'Helsinki visant à introduire des critères environnementaux dans le choix de son gestionnaire de réseau de transports urbains. Cette jurisprudence a été confirmée en décembre 2003, il s'agissait alors de l'introduction d'une clause relative à la fourniture d'électricité provenant de sources renouvelables pour l'Etat autrichien. La liberté de choix des candidats au travers de l'imposition de critères de certification environnementale ou qualité n'est pas totale, mais cette ouverture a permis aux collectivités d'exiger le respect de principes environnementaux, qui du fait de leur poids économique ont des répercussions importantes. Des références qualité telles que QUALIBAT, certification technique des

<sup>108</sup> Alternatives économiques, « Collectivités locales, longue marche du développement durable », n 228, septembre 2004.

<sup>109</sup> Bois issus de forêts régénérées de manière durable sous le label FSC.

différents corps de métiers dans le secteur du bâtiment, peuvent également être incluses dans les critères d'évaluation des candidats et constituent des bases de jugement fiables pour les acheteurs publics.

Enfin, les démarches qualité tendent à favoriser « *la rédaction de cahier des charges très précis, des conditions de forme minutieuses, des contrôles permanents, des résultats, des garanties de moyens, de résultats, de performances, la fixation de règles en matière de responsabilité, la politique qualité va dans le sens d'une amélioration des services achats et marchés publics des collectivités territoriales* »<sup>110</sup>. Au delà de l'objectif de sécurisation juridique, la certification peut entraîner, lorsqu'elle est utilisée par les collectivités afin de garantir la qualité des achats ou des travaux effectués, une amélioration de leurs politiques d'achat car elle pose des exigences plus importantes que celles du code des marchés publics.

---

<sup>110</sup> « *Mettre en place la qualité dans les collectivités territoriales* », Roselle CROS, Nicole GAUTIER, AFNOR, 2001, page 24.

## Conclusion

Les démarches qualité permettent aux collectivités de disposer des moyens de sécuriser et de contrôler leur processus des marchés publics. En effet, ceux-ci du fait qu'ils sont au cœur même de l'action des collectivités locales : chaque projet politique ou compétence obligatoire entraînant dans la majorité des cas la passation d'un marché public. Il s'est rapidement avéré indispensable aux collectivités de maîtriser ce processus. De plus, le domaine des marchés publics est soumis à une réglementation précise qui a fait l'objet de nombreuses évolutions et que chaque agent se doit de respecter sous peine d'entraîner sa responsabilité ou celle de la collectivité. Trouver les moyens d'encadrer ce processus ; faisant intervenir des agents maîtrisant de manière plus ou moins certaine la réglementation et les procédures ; est apparu comme prioritaire pour des collectivités ayant subi des recours pour non respect des dispositions du code des marchés publics.

Le développement de la qualité trouve son origine dans la volonté de sécurisation des procédures affichée par des collectivités qui en avaient soit mesuré les enjeux, ou qui avaient été sanctionnées pour manquement à leurs obligations. Par la réflexion et la formalisation par écrit de l'ensemble de la procédure marché, des grands principes à respecter et des moyens de les respecter, par la détermination du rôle de chacun des services et des agents au sein de la procédure, les démarches qualité constituent un outil de management de toute première importance pour les collectivités locales.

La démarche qualité est avant tout un outil de management c'est-à-dire qu'il fait appel aux notions de pilotage, de stratégie, de performance, d'évaluation, et de participation des agents. La mise en place d'une démarche qualité permet à la collectivité de mobiliser ses

ressources internes afin d'améliorer de façon permanente et progressive son mode de fonctionnement. L'élaboration et la mise en place de telles démarches constituent un réel bouleversement de l'organisation de la collectivité et de l'équilibre des relations entre agents et direction. Cependant, si ces démarches sont menées de façon concertée et constructive, elles constituent de véritables leviers de modernisation du mode de management au sein des collectivités locales.

Enfin, de plus en plus souvent la mise en place de démarches qualité aboutit à la certification du système qualité aux vues des normes ISO. Cette reconnaissance par un organisme indépendant de la validité du système élaboré par la collectivité permet à celle-ci de démontrer la qualité du travail mené par ses agents, et la performance de son organisation par rapport à des critères qui sont également applicables au secteur privé. La qualité et sa certification constituent donc des outils moteurs de modernisation et d'adaptation du secteur public local aux exigences de la réglementation des marchés publics mais également aux exigences nouvelles et de plus en plus nombreuses des citoyens en matière de gestion et de performance.

---

# Bibliographie

## Ouvrages

- « *La qualité, démarche, méthodes et outils* », sous la direction de Zohra CHERFI, Editions Lavoisier, 2002.
- « *La qualité dans les collectivités territoriales* », Roselle CROS, Editions Berger-Levrault, 2001.
- « *La qualité dans les services : fondements, témoignages, outils* », François CABY, Claude JAMBART, Economica 2000.
- « *La qualité dans les services publics* », sous la direction de Gérard BELORGEY, Berger-Levrault, 1989.
- « *Mettre en place la qualité dans les collectivités territoriales* », Roselle CROS, Nicole GAUTIER, AFNOR, 2001.
- « *L'assurance qualité : la nouvelle version 2000 de la norme ISO 9001 en pratique* », Claude JAMBART, Economica 2001.
- « *Collectivités locales, comment moderniser ?* », Pierre POUGNAUD, Berger-Levrault, 1991.

## Articles

### La gazette des communes :

---

- « La Charente-Maritime certifie son service des marchés », 8 août 2005
- « La certification, levier de modernisation », 12 avril 2004.
- « Achats, comment les villes s'organisent », 21 novembre 2005.
- « 20 conseils pour mieux acheter », 14 novembre 2005.
- « Marchés publics, vers un achat plus efficace », 27 juin 2005.
- « 5 Conseils pour mettre en place une démarche qualité », 8 janvier 2001.
- « Action publique locale, le management en mutation », 13 octobre 2003.
- « Hausse du contentieux : gérer le risque juridique », 6 février 2006.

### La lettre du cadre territorial :

---

- « Démarches qualité : le contrat de confiance », avril 2004, n°272.
- « La qualité outil de modernisation », juillet 2003, n°258.
- « Lyon certifiée es qualité », Mars 2001, n° 207.
- « Des marchés publics certifiés en Ile de France », mars 2004, n°270.
- « Dossier démarches qualité », octobre 1999, n°178.
- « Welcome à Marly le Roi », Février 2005, n°290.
- « Bretagne, la certification outil de performance », février 2004, n°269.
- www.achatpublic.com : « Boulogne Billancourt cartographie ses achats », Jean-Marc BINOT, 11 mai 2005
- « Agglo de Montbéliard : bilan de 4 années de démarche qualité en commande publique », Christophe BELLEUVRE, 7 mars 2003
- « Issy-les-Moulineaux certifie toutes ses procédures dès 4000 euros »

### Autres :

- « Management par la qualité : et si le service public devenait une référence sur le

marché ? », *Politiques et management public*, juin 2004, n°22.

« Le management par la qualité : un nouveau terrain d'échange ? », *La lettre d'innovence n°27*, 22 février 2004.

Alternatives économiques, « Collectivités locales, longue marche du développement durable », n 228, septembre 2004.

## Fascicules

« *Bonnes pratiques pour la maîtrise de la commande publique* », Rhône-Alpes Qualité Publique, 1<sup>er</sup> juillet 2005.

« *Quelle politique achat pour les villes moyennes ?* », FACTEA, septembre 2004.

« *Formation au système* », PowerPoint, ville de Saint-Etienne.

## Mémoires

« *La gestion des achats de fourniture courante des petites et moyennes communes* », Grunhec Camille, MSPCP, 2004-2005.

« *L'achat public local en procédure adaptée : pourquoi et comment mettre en place un guide interne des procédures* », Faure Céline, MSPCP, 2004-2005.

« *L'accès des PME aux marchés publics* », Chretien-Rochette Laure, MSPCP, 2004-2005.

## Sites Internet

[www.observatoire-collectivites.org](http://www.observatoire-collectivites.org)

[www.lemoniteur-expert.com](http://www.lemoniteur-expert.com)

[www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)

[www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

[www.achatpublic.com](http://www.achatpublic.com)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

[www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr)

[www.mfq.asso.fr](http://www.mfq.asso.fr)

[www.fr-deming.org](http://www.fr-deming.org)

[www.qualite-publique.org](http://www.qualite-publique.org)

[www.iso.org](http://www.iso.org)

## Entretien

Nicolas THEVENON, Directeur des marchés publics, Ville de Saint-Etienne, 19 juin 2006 (annexe 1).

Document non communiqué : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon