

LES ACHATS PUBLICS : DE NOUVELLES PERSPECTIVES ?

Thierry SAUVAGE

Laboratoire Interdisciplinaire de
Recherches en Sciences de l'Action
Conservatoire National des Arts et
des Métiers
(France)

Mathilda DESGRES

Laboratoire Interdisciplinaire de
Recherches en Sciences de l'Action
Conservatoire National des Arts et
des Métiers
(France)

RÉSUMÉ:

Les achats publics sont-ils réellement une Fonction stratégique de l'administration ? A partir d'une revue de la littérature appuyée d'une série d'entretiens exploratoires, l'article suggère que les missions et les attentes à l'égard des achats publics semblent indéniablement devoir évoluer. Néanmoins, le processus de maturation des achats publics se révèle difficile. L'influence des préoccupations juridiques et administratives domine largement et inhibe la pratique managériale et écosystémique des achats publics. De ce fait, l'impact socio-économique des achats publics s'en trouve amoindri malgré son poids économique. L'article interroge sur la réalité de la dynamique des achats publics dans un contexte invitant à un management des relations fournisseurs et à l'innovation. In fine, le papier analyse différentes perspectives susceptibles de permettre aux achats publics d'assumer leur rôle stratégique.

Mots-clés : Achats publics, innovation, gestion de la relation fournisseur, gestion de la supply chain amont, conduite du changement.

Les achats publics sont la fonction de l'administration responsable de la recherche et de l'acquisition des produits, services et prestations, demandées par les utilisateurs internes, dans les meilleures conditions de coûts, de sécurité, de service et d'innovation tout en maîtrisant les différents risques encourus à court, moyen ou long terme. La commande publique joue un rôle macro-économique majeur. Selon le rapport sénatorial de 2015, le montant global de la commande publique s'élèverait à environ 400 milliards d'euros par an, soit 20% du PIB français. Elle constitue à la fois un levier de maîtrise des dépenses publiques et un instrument de politique publique pouvant être mis en œuvre en faveur du développement économique des territoires, des PME, et de l'amélioration des services publics.

Dans le domaine des marchés publics, le Ministère des Armées est le premier investisseur de l'Etat avec un budget achats global (armement et hors armement) représentant approximativement 17,3 milliards d'euros par an. La DGA (Direction Générale de l'Armement), responsable de la conduite des programmes d'armement pour l'ensemble des domaines de la Défense, a pour missions

d'équiper les armées de façon souveraine (P146) et de préparer le futur des systèmes de défense (P144).

En 2019, le budget de la DGA, en hausse, s'élevait à 14,29 milliards d'euros. 13,4 milliards d'euros a été consacré à l'équipement des forces militaires tandis qu'un montant de 890 millions d'euros a été investi pour alimenter les projets de Recherche & Technologie.

Aujourd'hui, un consensus existe pour accorder à la fonction Achats du Ministère des Armées un rôle stratégique. La littérature, avec Quintens et al. (2006) et Paulraj et al. (2006) permet d'identifier plusieurs conditions d'existence d'une fonction Achats dite « stratégique », que l'on retrouve au sein du ministère des armées :

- Les achats sont intégrés au processus et à la planification stratégique,
- La performance achats est mesurée dans le sens de sa contribution aux réussites de l'organisation,
- Les acheteurs ont une bonne connaissance des objectifs stratégiques de l'organisation,
- Les acheteurs travaillent sur des projets stratégiques contribuant à la performance de l'organisation.

Dans le secteur privé, l'existence d'une fonction Achats stratégique induit des politiques fournisseurs partenariales, caractérisées par la recherche d'améliorations continues et de plans de progrès, ce qui semble difficile dans le contexte juridique de neutralité de la commande publique. Dans le privé, la relation fournisseur est envisagée comme un levier de compétitivité de l'offre (Krause et Ellram, 1997), alors que dans le public elle est ressentie plutôt comme un centre de coûts. De manière générale, les travaux de Cousins et al (2006) permettent d'appréhender différents niveaux hiérarchiques d'une fonction achats :

- la fonction est sous-développée : fonction avec éventuellement une bonne expertise mais souffrant d'une faible reconnaissance interne
- la fonction est enracinée : fonction dont la reconnaissance est assise sur le statut du dirigeant Achats, souvent un cadre dirigeant non expert
- la fonction est à forte expertise : fonction s'appuyant sur de fortes compétences Achats mais ne bénéficiant pas d'un statut stratégique
- la fonction a le statut stratégique : fonction caractérisée par une implication directe dans les décisions de la Direction Générale et présentée explicitement comme ayant une dimension de la stratégie.

Dans le privé comme dans le public, les achats peuvent être rattachés à la direction « finances ». Dans certains cas, lorsque la fonction achats est rattachée à la direction générale, la dimension « Qualité et Service » arrive à être mieux prise en compte et modère l'importance accordée aux « coûts ».

Il existe également une différence significative selon la taille de l'organisation (Quayle, 2002). Les structures achats sont plutôt présentes dans les grandes entreprises et administrations. Les acheteurs publics y sont considérés comme des agents spécialisés et experts, alors qu'au sein des petites administrations les achats ne sont pas toujours une priorité et la fonction achats n'existe pas ou n'est souvent pas structurée.

L'article vise à analyser les perspectives d'évolution des achats publics dans un contexte que nous qualifions d'hyper-compétition, marqué par l'accélération des processus d'innovation. Dans une première section, nous décrivons la dynamique

des Achats publics. La seconde section discute le contexte hyper-compétitif pour les achats publics. La troisième section propose une réflexion sur des perspectives de gestion pour les achats publics.

1.) LA DYNAMIQUE DE LA FONCTION ACHATS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Historiquement, la question de l'institutionnalisation des achats publics apparaît dans l'agenda politique des débuts de la monarchie de Juillet dans une perspective/volonté de développement de la transparence financière, de renforcement des pouvoirs du Parlement et de diminution des dépenses publiques. Le 4 décembre 1836 apparaît la première ordonnance régissant la passation de marchés au nom de l'Etat. Ce texte pose les règles à respecter en matière d'achats publics par les Ministères et les départements. Le champ d'application organique s'étend rapidement par la suite aux communes et aux établissements publics en vertu de l'ordonnance du 14 novembre 1837 (Lemesle, 2010).

Aujourd'hui, les achats publics sont régis par le code de la commande publique, révisé par ordonnance et décret en 2019.

La crise de la dette publique est probablement à l'origine de l'accélération de la diffusion de la fonction au sein du secteur public. En Europe, le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) de 1997, en incitant à la maîtrise des dépenses publiques, favorise la prise de conscience de l'importance des achats. En France, la Révision Générale des Politiques Publiques de 2007 renforce le PSC avec comme résultante la création du Service des Achats de l'Etat en 2009 (Tréhan, 2014). Depuis une vingtaine d'années, les achats publics ont fait progresser la diffusion de la charte relations fournisseur responsables, les délais de paiement à 30 jours, le devoir de vigilance, l'application de la loi PACTE en faveur des PME, la Stratégie nationale « France logistique 2025 » etc...

De manière voisine aux achats du secteur privé, les achats publics ont connu plusieurs périodes. La première période s'étale des années 1960 jusqu'aux années 1980. Elle correspond à la période des 30 glorieuses et se caractérise une conception des Achats publics baignant dans le contexte de croissance économique. Le paradigme dominant est alors celui d'Achats juridiques fortement compartimentalisés par grands marchés (les achats de production, de télécoms, d'informatique...). Le but est de soutenir efficacement les engagements du pouvoir politique.

La période 1980-2000 constitue, comme le retracent les travaux de Tarondeau (1998), une phase de recherche du maximum de mutualisation et de consolidation des volumes d'achats. Le contexte économique est morose et les achats publics émergent alors comme un outil de développement et de maintien économique dans les territoires. Les nombreux recours et contentieux formulés par les fournisseurs impose une structuration de la fonction achats publics autour de la fonction juridique.

Depuis les années 2000, les Achats publics font face à toute une série de nouveaux enjeux relatifs à la création de valeur et à l'innovation pour l'utilisateur (développement durable, rapidité du service, responsabilité sociale etc...). Tout cela dans un contexte d'incertitude croissante sur les technologies, alimentée d'une part par des rythmes accélérés de changement et d'innovation et d'autre part

par l'accessibilité aux marchés internationaux. Ce contexte qualifié d'hypercompétition (Sauvage et Salle, 2020) est paradoxal. Il encourage la flexibilité contractuelle et la remise en cause régulière des fournisseurs, mais en même temps incite à la proximité, voire la collaboration, avec les fournisseurs afin de mieux innover. Les écrits académiques suggèrent comment ce contexte peut accentuer les risques de non-disponibilité de produits et services aux dates promises (Bruel et Ménage, 2014). En particulier, la recherche conjointe de flexibilité et d'innovation sur un échiquier planétaire est devenue sans cesse plus dynamique, accessible, dérégulé et perméable. La mondialisation a en effet ouvert les perspectives de sourcing de nouveaux fournisseurs, avec son lot de coûts logistiques cachés et des problèmes de sécurité d'approvisionnement (Samii, 2004). Les supply chains contemporaines s'inscrivent ainsi dans un contexte d'urgence (Daugherty et Pittman, 1995). Finalement, dans un tel contexte, la fonction d'achat public est amenée inexorablement à envisager la nécessité de prévoir le pilotage de la supply chain amont et des approvisionnements.

2.) LA PERSPECTIVE DE L'INNOVATION

L'innovation couvre les activités scientifiques, commerciales et financières nécessaires à la mise en place effective d'un produit ou du service nouveau (Alter, 1996). Le management de l'innovation renvoie à une littérature qui est féconde dont on peut trouver une synthèse dans Romon (2003). Les enjeux liés au développement de l'innovation fournisseurs sont apparus récemment. Les logiques d'achats de nature productiviste consistant à privilégier la baisse des coûts d'achat pour être performant présentent de fortes limites :

- Elles freinent l'effort d'innovation des fournisseurs
- Elles ne garantissent pas le succès des produits/services acquis
- La baisse des coûts d'achats constitue un avantage de court-terme du fait également du phénomène d'obsolescence exponentielle des biens et services achetés.

Les recherches actuelles indiquent que le contexte d'hypercompétition amène irrémédiablement à rechercher la valeur créée sur un autre terrain que celui des coûts : celui de l'innovation et de la rupture (Drancourt, 2005).

Les entretiens exploratoires effectués au sein des achats du ministère des Armées suggèrent que, contrairement au secteur privé, les acheteurs publics sont confrontés aux règles du code de la commande publique qui impose un principe strict de mise en concurrence, même si ce dernier peut être aménagé en fonction de l'objet du marché. De culture juridique, les achats publics agissent ainsi majoritairement selon une logique de pure conformité réglementaire et de contrôle des procédures d'achats (Desmazes, 2001 ; Bourquin, 2015 ; Malm, 2018). Ceci a pour conséquence d'enfermer la fonction dans un rôle notarial de rédaction des pièces de marché (Maraval, 2015), de freiner son évolution et d'inhiber les initiatives des acheteurs en matière d'innovation (Bourquin, 2015).

Depuis quelques années, les acheteurs publics peuvent cependant animer des procédures négociées avec quelques fournisseurs privilégiés en nombre restreint. Ces démarches partenariales très coordonnées permettent de stimuler l'innovation chez les fournisseurs. Dans ce sens, notre étude exploratoire du secteur de la

Défense indique que les dispositifs contractuels ont évolué. Ils incluent souvent différents types de clauses :

- établissement de plans de progrès et d'évaluation pluriannuels sur lesquels s'engagent les fournisseurs.
- clauses Malus / Bonus (partage avec les fournisseurs de 50% de gains et de 80% des pertes, dans la limite du montant de l'Achat)
- spécification de clauses contractuelles contingentes, c'est-à-dire des clauses activées en cas de réalisation de certains scénarii
- rémunération du contrat d'Achat à l'heure de bon fonctionnement, notamment pour les Achats de prestation de service (télécommunications, transports, nettoyage...)
- couverture sur l'évolution erratique des prix des fournitures et des matières (ou des taux) futurs à l'aide d'instruments financiers (sur le MATIF par exemple)
- établissement de pré-négociations et de référencements facilitant et garantissant des conditions standardisées pour les Achats décentralisés

Comme l'indiquent Nonaka et Takeuchi (1995), la stimulation de l'innovation par voie contractuelle nécessite en parallèle une proximité avec les fournisseurs, pour limiter autant que possible les coûts/risques de communication et d'apprentissage a priori élevés. Dans le secteur de la défense, le management de l'innovation fournisseurs de Défense s'accompagne d'une forte composante logistique puisqu'il s'agit de minimiser les risques accrus de défaillances "logistiques" pour les produits/services innovants, notamment durant la phase critique d'industrialisation (passage à l'échelle). Dans le secteur public de la Défense, le risque d'indisponibilité aux dates promises aux forces armées peut s'accompagner d'effets politiques ou juridiques désastreux. Comme le rappelle la littérature, les réponses à ces risques doivent être traitées par une gestion écosystémique anticipant les scénarios et la communication de crise en cas de défaillance (Millier, 1999).

Le management de l'innovation par les acheteurs publics du secteur de la Défense semble a priori s'accompagner de quatre effets chez les fournisseurs :

- l'incitation au regroupement et aux partenariats entre fournisseurs accrédités,
- les prises de participation croisées entre fournisseurs accrédités,
- l'incitation à des stratégies de long terme de la part des fournisseurs de l'écosystème de défense,
- l'incitation à des politiques de recrutement et de renouvellement des compétences.

Les entretiens exploratoires indiquent également que les acheteurs publics de défense travaillent l'innovation par l'animation et du maintien des compétences de la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD). D'un point de vue réglementaire, ces acheteurs sont dans l'obligation de se cantonner au territoire européen, voire français dans certains cas.

Les mesures pour évaluer la contribution des fournisseurs à l'innovation sont assez classiques selon les interviewés. Elles tournent autour du comptage du nombre de brevets détenus par les fournisseurs, ce qui traduit non seulement le degré d'innovation des fournisseurs mais également la sécurisation/protection de

l'avantage concurrentiel. Le montant des investissements en RetD consentis par les fournisseurs constitue également un indicateur habituel.

3.) QUELLE ÉVOLUTION POUR LES PROCESSUS INTERNES D'ACHATS PUBLICS

Dans le contexte croissant de chrono-compétition et d'hypercompétition décrit par la littérature (d'Aveni, 1994), les achats publics sont confrontés à l'importance des missions de coordination des ressources/fournisseurs et d'élimination des dysfonctionnements face aux risques de ruptures d'approvisionnement le long de la supply chain fournisseurs. Pour mener à bien ces missions, deux conditions internes sont soulignées par la littérature sur les supply chains : la nécessaire adaptation des systèmes d'information d'une part, le besoin de standardisation des processus avec les fournisseurs d'autre part.

3.a- Le premier aspect lié aux "Systèmes d'information" tient à la question de la nécessaire fluidification et instantanéisation des flux d'information échangés avec les fournisseurs. Pourquoi ? Ces propriétés sont essentielles pour s'adapter efficacement aux changements imprévus des spécifications des achats. Lorsqu'un Etat contracte pour s'équiper en véhicules de police ou en vaccins anti-covid19, bien souvent il ne connaît pas précisément les exigences précises des services utilisateurs en la matière. Il doit donc pouvoir compter sur des fournisseurs capables de s'adapter rapidement.

L'instantanéité de l'information n'est pas une conséquence automatique de la mise en place d'interfaces et de technologies. Elle nécessite un effort délibéré pour aplanir les niveaux d'étanchéité que se préservent les différents partenaires. Chacun des partenaires est prisonnier, souvent à son insu, de nombreux programmes informatiques locaux hétéroclites, difficiles à changer car assurant globalement le fonctionnement local. L'actualisation des systèmes d'information se heurte également à une contrainte technologique, en grande partie due à l'enracinement des outils dans une logique trop fortement déterministe, laissant peu de place pour l'adaptation à l'imprévu et l'intervention de l'homme. Les travaux de synthèse de Barthelemy *et al* (2002) sur les processus de conception des logiciels et sur le besoin d'outils centrés Humains (HCE) corroborent la réalité de ce constat. Dans ce contexte, les achats publics apparaissent nécessairement comme un pôle demandeur de compétences informatiques afin de pouvoir animer l'harmonisation et la normalisation des systèmes d'informations Achats. Des besoins nouveaux de formation et d'expertise informatique émergent en filigrane...

3.b- Dans le secteur des achats publics, la standardisation des processus doit permettre l'optimisation des coûts globaux, y compris ceux pour les fournisseurs. Les travaux de Giard (2000) insistent sur le rôle de la standardisation des procédures pour faciliter une mobilisation rapide des ressources et l'accessibilité des marchés publics. Dans un contexte de pression, cela permet surtout de pouvoir « mobiliser » instantanément le réseau des fournisseurs. La standardisation et la détermination précise des rôles et responsabilités pour chacune des ressources des sous-systèmes externes et/ou internes, plus ou moins cloisonnés, prennent une

importance singulière dans le contexte d'urgence que nous avons mentionné. Cela améliore l'efficacité de la supply chain.

La standardisation des processus d'achats publics doit se doubler d'une capacité d'intégration des innovations apportées par les marchés fournisseurs. Ce concept d'intégration régulière de l'innovation repose sur la capacité des acheteurs publics à produire des avenants contractuels mutuellement créateurs de valeur, y compris pour les fournisseurs. « Intégrer » c'est « faire coopérer les hommes, ou les groupes auxquels ils appartiennent, à une œuvre commune » (d'Iribarne, 1989, p.255). La difficulté tient au cadre juridique peu propice à la collaboration et la conduite des projets bilatérale avec le fournisseur. L'intégration des innovations repose beaucoup, mais pas seulement, sur un effort de contractualisation d'avenants, qui, pour reprendre d'Iribarne, doivent préserver l'enthousiasme de chacun à aller de l'avant ou à innover. La capacité d'intégration des innovations doit centrer son regard sur les acheteurs, mais également sur les réseaux et relations qu'ils construisent pour mieux opérer les avenants... et ainsi pour mieux résister aux changements. Plusieurs leviers d'action semblent en constituer la substance :

- la diffusion ou l'acquisition de compétences managériales,
- la diffusion d'une vision transversale des achats publics,
- le partage équilibré de la valeur créée par l'avenant avec les fournisseurs et clients internes.

La capacité d'intégration des innovations fournisseurs semble donc devoir reposer sur deux dimensions : une dimension juridique liée aux avenants, et une dimension coopérative et relationnelle à encadrer. L'équilibre entre ces deux dimensions constitue une question de recherche importante et habituelle dans les sciences de gestion (Sauvage, 2010), interrogeant notamment sur l'équilibre souhaitable dans le métier d'acheteur public entre les activités de formalisation/planification et celles permettant l'adaptation. Ces deux perspectives sont assez différentes en terme de gestion et constituent un dilemme pour les achats publics. Autrement dit, la performance des achats publics est-elle plutôt enracinée dans l'approche juridique, ou est-elle également liée à la capacité d'adaptation des relations contractuelles et de l'organisation ? Examinons pour finir pourquoi le management de la relation fournisseurs devient nécessaire dans la démarche d'achat public.

4.) LE MANAGEMENT DE LA RELATION FOURNISSEURS

Différentes études citées dans Sauvage (2010) indiquent que les gains de productivité, dans les secteurs privés industriels se situent beaucoup au niveau des cascades de fournisseurs. Dans le secteur automobile par exemple, les ratios de non-qualité des sous-traitants de rang 2 et 3 sont dix fois supérieurs à ceux des équipementiers de rang 1 avec lesquels les constructeurs sont en relation directe. Cette situation pose donc la question pour les achats publics du niveau et des possibilités de contrôle sur les fournisseurs de rangs inférieurs. Cette analyse invite à s'interroger sur les modalités en particulier juridiques pour mettre en œuvre et

piloter au sein des achats publics une approche globale d'identification et de pilotage des cascades de fournisseurs.

Pour le cas du secteur public de la Défense, la vision et la maîtrise des cascades de fournisseurs pose également une question de coût et de moyens disponibles. Si l'on reprend les enseignements du privé, avec de forts écarts selon les secteurs d'activité, un acheteur peut gérer correctement en moyenne entre 50 et 100 fournisseurs significatifs (dits de classe A ou B). Au-delà, l'acheteur se disperse et ne peut assurer normalement le suivi des risques Achat, les audits, le tutorat technique des fournisseurs, les plans de progrès... Hors les entretiens effectués auprès des acheteurs publics de défense indiquent que les achats publics fonctionnent avec des effectifs limités, ce qui les contraint à limiter leur pilotage aux marchés fournisseurs de rang 1. Ces fournisseurs de rang 1 gèrent alors un réseau d'entreprises fournisseurs dits de deuxième rang. L'organisation générale du système prend la forme d'une cascade de fournisseurs, les fournisseurs de rang 1 étant souvent investis d'une totale responsabilité opérationnelle par rapport aux fournisseurs indirects de rang 2 ou de rang 3.

Le contrôle des cascades de fournisseurs peut se révéler néanmoins difficile. Le transfert de compétences et de responsabilités entre les fournisseurs de rang 1, avec qui l'acheteur est en relation directe, et les fournisseurs de rang 2 et 3, en relation avec les fournisseurs de rang 1, n'est pas naturel (Gelderman et van Weele, 2005). Il doit être accompagné. Les spécifications des contrats d'achats publics ne suffisent pas. Les niveaux de formation disparates, les structures hiérarchiques décentralisées, les systèmes d'information étanches constituent des difficultés à résoudre pour le pilotage encadré des cascades. Le risque d'approvisionnement tient en effet en partie à la perte de contrôle sur les processus opérationnels et logistiques le long des cascades de fournisseurs. Cela induit la nécessité d'un Management global des risques d'Achats publics allant au-delà des relations contractuelles avec les fournisseurs de rang 1.

De ce point de vue, les entretiens effectués révèlent une attente des acheteurs publics pour que la réglementation et les budgets alloués puissent permettre de travailler sur la supply chain amont. Les marchés publics pourraient alors prévoir un volet Supply Chain dans lequel seraient abordés les questions relatives aux obligations des sous-traitants critiques de rang 2 et 3 : programmes d'amélioration continue, formation, degré de polyvalence du personnel, effectifs mobilisables... Goffin *et al* (1997) ont montré que l'alignement des intérêts (par exemple avec des dispositifs de bonus-malus) et la co-responsabilisation dans le pilotage des processus avec les fournisseurs de rang 1 peuvent permettre des gains significatifs et de moindres risques.

Un tel management des relations fournisseurs ne doit cependant pas entraver la neutralité et les règles de mise en concurrence relatives au code de la commande publique. L'idée pourrait être de maintenir en permanence, par catégorie d'achats, un portefeuille de « challengers » motivés. Est-ce possible dans le cadre de la commande publique ? Oui. Les acheteurs publics pourraient s'approprier un rôle d'animation des écosystèmes de fournisseurs, qui sont parfois constitués de petites et moyennes entreprises faiblement structurées sur le plan des achats ou de la logistique. Cette animation éco-systémique pourrait notamment consister à prévoir des actions d'information/de formation pour faire progresser l'ensemble de l'Ecosystème. La force de ce système est que tout en restant indépendants, les

fournisseurs puissent imaginer des moyens de progression de leur organisation, mais également d'innovation, au bénéfice de la commande publique.

Dans une telle perspective, la formation des acheteurs publics est une condition nécessaire. Elle constitue un puissant levier pour transformer la perception qu'ils ont de leur propre métier et leur apporter une vision claire sur les possibilités et modalités de gestion de la supply chain amont existantes dans le cadre du CCP. « *Il subsiste une mauvaise vision du métier d'acheteur. Les acheteurs publics, dont beaucoup sont d'ailleurs des juristes devenus acheteurs, opèrent dans une logique purement juridique. Pour eux, la fin de l'achat s'arrête à l'attribution du marché. Il n'y a ni suivi ni gestion fournisseur* » (propos d'un expert achat de la Direction des Achats de l'Etat). En bref, la fonction achat doit évoluer et démontrer une vision stratégique. Cela passe de manière incontestable par une montée en maturité intégrant un management adapté et écosystémique des relations fournisseurs...

CONCLUSION

Pour atteindre un statut stratégique, les achats publics doivent se transformer et implémenter des pratiques collaboratives écosystémiques avec les fournisseurs. La représentation que les acheteurs publics développent vis-à-vis de leur mission est d'ailleurs parfois divergente avec cette idée. Pourtant, la capacité à coopérer à la fois avec des écosystèmes fournisseurs en cohérence avec les besoins des fonctions internes est une piste reconnue de transformation et valorisation de la commande publique (Bichon et al., 2010). L'acheteur public sera alors stratège et dépassera le simple rôle de juriste. Il deviendra alors également inévitablement un manager de la supply chain amont, portant la fonction vers une nouvelle perspective organisationnelle.

L'article met finalement en exergue, voire oppose, deux modèles de gestion des achats publics l'un statique, et l'autre dynamique :

Le premier, traditionnel, s'appuie sur la mise en concurrence systématique des fournisseurs. Les décisions de l'acheteur public y sont basées sur des critères statiques représentatifs d'une réalité et d'un contexte à un instant donné.

Le second modèle, prometteur, s'appuie sur l'animation de relations et d'écosystèmes fournisseurs dynamiques et innovants. Il privilégie, dans un cadre réglementaire posé, les apprentissages communs, la capacité à co-construire des avenants contractuels performants, et plus généralement, la compréhension par les fournisseurs et l'accessibilité de la commande publique. Cette perspective est résolument dynamique, en suggérant une amélioration continue de la performance de l'achat public.

Les Etats-Unis d'Amérique se sont d'ailleurs engagés dans cette voie depuis la ratification par le congrès américain en 1953 du Small Business Act (SBA). Ce texte fondateur de la politique américaine affirme la nécessité d'orienter l'action des pouvoirs publics vers le soutien et la protection des TPE/PME pour garantir la croissance économique et la sécurité de la Nation (*Small business act*, Public Law 85-536). Parmi les résolutions prises, la SBA oblige les administrations publiques à confier 20% du montant total de leurs marchés aux PME. Dans ce sens, la SBA prévoit de réserver exclusivement aux PME les marchés publics dont le montant est inférieur à 100 000 USD ainsi que les marchés publics d'un montant supérieur au seuil de 100 000 USD au motif qu'il existe une chance « raisonnable » qu'au

moins deux offres sérieuses soient présentées par des PME (réservation exclusive). En outre, la SBA exige des grands soumissionnaires à un marché public supérieur à 500 000 USD qu'ils réservent une partie substantielle du marché aux PME et impose, lors de la phase de candidature, la présentation aux pouvoirs adjudicateurs d'un « plan de sous-traitance PME » (réservation partielle) précisant le volume de la part du marché sous-traitée aux PME (Rapport d'information sénatorial n°374, 1997).

La nécessité pour les achats publics de tendre vers une approche managériale permettant la gestion de la supply chain amont ouvre des pistes de recherche et de réflexion. La première concerne la conceptualisation et la modélisation de ce que représente la valeur des relations construites avec les fournisseurs, mais également les autres fonctions internes. Autrement dit, comment la gestion des relations fournisseurs adaptée au secteur public rentre-t-elle dans les missions d'intérêt général et de service public ? Un autre questionnement porte sur les aptitudes attendues des acheteurs publics qui peuvent être antagonistes : juridiques et managériales ? Quel est le profil idéal de l'acheteur public confronté à la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des sources d'approvisionnement sûres et responsables. Les administrations ne devraient-elles pas porter davantage l'accent sur le recrutement (ou la formation) d'acheteurs publics capables de mobiliser, de fédérer et de former les parties prenantes autour des changements et de transformation profonds auxquels la cité est confrontée ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alter N. (1996). Sociologie de l'entreprise et de l'innovation, Presses Universitaires de France, Paris.
- Barthelemy J.P., Bisdorff R., Coppin G. (2002). « Human centered processes and decision support systems », *European Journal of Operational Research*, vol. 136, n° 2, p. 233-253.
- Bichon A., Merminod N., Kamann D.-J., (2010). « Nouveaux rôles et profils de compétences des acheteurs. De la gestion des fournisseurs au management des clients internes », *Revue Française de Gestion*, n° 205, p. 139-155.
- Bourquin M. (2015). Rapport d'informations sénatorial sur la commande publique, n° 82, Sénat, Paris.
- Bruel O., Ménage P. (2014). Politique d'achat et gestion des approvisionnements, Dunod, Paris.
- Cousins P.D., Lawson B., Squire B. (2006). « An Empirical Taxonomy of Purchasing Functions », *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 26, n° 7, p.775-794.
- D'Aveni R. (1994). Hypercompetition, The Free Press.
- D'Iribarne P. (1989), La Logique de l'honneur, le Seuil.
- Daugherty P.J., Pittman P.H. (1995). « Utilization of Time-Based Strategies: Creating Distribution Flexibility/Responsiveness », *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 15, n° 2, p. 54-60.
- Dayan A. (1999). Marketing Industriel, Vuibert.
- Desmazes J. (2001). Achats Publics : La problématique conciliation des dimensions managériale et juridique de la responsabilité publique. *Politiques et management public*, vol. 19, n° 1, p. 81-102.

Drancourt M. (2005). *Les nouvelles frontières de l'entreprise : Entreprise, territoire et mondialisation*, Presses Universitaires de France.

Eisenhardt K.M. (2002). « Has Strategy Changed? », *MIT Sloan Management Review*, vol. 43, n° 2, p. 88-91.

Gelderman C.J., van Weele A.J., (2005). « Purchasing Portfolio Models: A critique and Update », *The Journal of Supply Chain Management*, Summer, vol. 41, n° 3, p.19-28.

Giard V. (2000). « Besoins Technologiques, outils de gestion et réseaux », *Revue Française de Gestion*, n° 129, juin-août, p. 5-20.

Goffin K., Szejczwski M., New C. (1997). « Managing suppliers: when fewer can mean more », *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, vol. 27, n° 7, p. 422-436.

Krause D., Ellram L.M., (1997). « Supplier Development: A Collaborative Approach », *The European Journal of Purchasing and Supply*, vol. 3, n° 1, p. 21-32.

Lemesle H. (2010). « Réglementer l'achat public en France (xviiiè-xixè siècle) », *Genèses*, vol. 80, n° 3, p. 8-26.

Lenfle S., Midler C. (2002). « Stratégie d'innovation et organisation de la conception dans les entreprises amont », *Revue Française de Gestion*, vol. 28, n° 140, p. 89-105.

Malm B., Carassus D. (2017). « La fonction achats dans les EPCI : vers une performance des achats ? », Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion Université de Pau et des pays de l'Adour.

Maraval P. (2015). *Optimiser la commande publique. Organisation, acteurs et méthodes d'un service achats performant*, Dunod.

Millier P. (1999). *Marketing the Unknown, Developing Market Strategies for Technical Innovations*, John Wiley and Sons.

Monczka R., Trent R., Handfield R. (2002). *Purchasing and Supply Chain Management*, Mason, South-Western - Thomson Learning.

Nonaka I., Takeuchi H. (1995). *How Japanese companies creates the dynamics of innovation*, Oxford University Press.

Paulraj A., Chen I.J., Flynn J. (2006). « Levels of Strategic Purchasing: Impact on Supply Integration and Performance », *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 12, n° 3, p. 107-122.

Pearson J.N., Ellram L.M., Carter C.R. (1996). « Status and recognition of the purchasing function in the electronics industry », *International Journal of Purchasing and Supply Management*, vol.32, n°2, p. 30-36.

Public Law 85-536, Small business act, PL 112-239, enacted 1/3/13.

Quayle M. (2002). « Purchasing policy in Switzerland: An empirical study of sourcing decisions », *Thunderbird International Business Review*, vol. 44, n° 2, p. 205-236.

Quintens L., Pauwelsa P., Matthyssens P. (2006). « Global purchasing: State of the art and research directions », *Journal of Purchasing & Supply Management*, n° 12, p. 170-18.

Rapport d'information sénatorial n°374 (1996-1997), *Aider les PME : l'exemple américain*, fait au nom de la commission des Affaires économiques.

Romon F. (2003). « Le management de l'innovation : essai de modélisation dans une perspective systémique », Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Ecole Centrale de Paris.

- Samii A.K. (2004). *Stratégie Logistique*, Dunod.
- Sauvage T., Doriol D. (2010), *Management des Achats et de la Supply Chain*, Vuibert.
- Sauvage T., Sallé D. (2020), De l'acheteur « Killer » à l'acheteur « Manager des risques et ressources externes », *Revue Excellence Achats*, n° 12, p. 10-15.
- Tarondeau J.C. (1998). *Stratégie industrielle*, Vuibert.
- Tréhan N. (2014), « La fonction Achats de demain : analyse prospective par la méthode PM », *Management & Avenir*, Vol. 4, n° 70, p. 153-170.
- Uzzi B. (1997). « Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness », *Administrative Science Quarterly*, vol. 42, n° 1, p. 35-67.