ined
INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES

Mode d'emploi « Comment choisir l'offre économiquement la plus avantageuse »

Annexe 2 de la décision 2019-170 portant politique achat de l'Ined

Le présent mode d'emploi formalise une méthodologie permettant de garantir le respect d'un des principes fondamentaux de la commande publique, à savoir le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse (OEAB).

Cette méthodologie s'articule autour de 4 techniques d'achats, présentées sous forme de fiches :

- Fiche 1 – Analyse de la valeur du besoin d'achat
- Fiche 2 – Consultation du secteur économique ou « sourçage »
- Fiche 3 – Définition des critères d'attribution et leur pondération
- Fiche 4 – Notation et justification économique du choix de l'offre la plus avantageuse

FICHE 1 – METHODE D'ANALYSE DE LA VALEUR DU BESOIN

La **méthode d'analyse de la valeur** permet de définir les besoins d'achat à satisfaire, en pensant « fonctions » à assurer pour le prescripteur de ces besoins, avant de penser « solutions » à mettre en œuvre.

Etapes à suivre :

1. Définir les exigences sous forme de « fonctions » à assurer par le prestataire (verbe + COD)
    - Fonctions de services : fonction attendue d'un bien ou d'un service répondant aux besoins de l'utilisateur, qui comprennent :
        - Les fonctions d'usage = partie rationnelle du besoin *Ex. : mettre à disposition une salle pour un colloque de 100 personnes, le 2/04*
        - Les fonctions d'estime = partie subjective du besoin *Ex. : mettre à disposition une salle accueillante et moderne*
    - Fonctions techniques, s'il y a lieu *Ex. : normes de sécurité*
2. Définir les critères d'appréciation des exigences : caractère retenu pour apprécier la manière dont une fonction est remplie *Ex. : capacité d'accueil en places assises de la salle,* et le niveau d'appréciation correspondant *Ex. : minimum 100 places assises*
3. Définir la flexibilité du niveau d'appréciation des exigences et sa valeur, i.e. niveau de négociabilité ou d'impérativité, selon la typologie suivante :

Type de flexibilité de l'exigence	**Aide au choix**
F0 = conformité non négociable	L'exigence a un caractère impératif fort. Le candidat doit s'engager à la respecter, sinon l'offre est rejetée pour irrégularité/non-conformité. *Ex. : date de mise à disposition de la salle pour le colloque*
F1 = conformité négociable	L'exigence a un caractère impératif minimum, mais le candidat a de la marge. *Ex. : nombre de places assises entre 100 et 120 places, le candidat ne devra proposer ni plus (=sur-qualité), ni moins (=non-conformité)*
F2 = Flexibilité non valorisée pour l'attribution	Réponse libre du candidat mais non valorisée en point de notation pour l'attribution du marché. On s'assurera par exemple de la faisabilité des engagements du candidat en demandant le détail de son organisation, et pour pouvoir en contrôler l'exécution en cours de marché. *Ex. : exigence de 2000 questionnaires en 3 mois. On pourra demander le nombre d'enquêteurs, le ratio d'encadrement, des éléments chiffrés de productivité escomptée et les garanties d'atteinte de l'objectif*
F3 = Flexibilité valorisée pour l'attribution	Réponse libre du candidat valorisée en point de notation pour l'attribution du marché. **Une plus-value est recherchée sur l'exigence, qui est traduite en critère d'attribution du marché, si et seulement si on est prêt à payer plus cher par rapport à l'exigence initiale, dans le cas où un candidat proposerait une offre meilleure.** *Ex. : exigence relative au profil de l'équipe mise en place. Si on est prêt à payer plus cher l'offre d'un candidat qui s'engagerait à faire mieux, l'exigence est de type F3 et devra être traduite en critère d'attribution du marché => « qualité de l'équipe dédiée »*

4. Définir les questions à poser au candidat, qui permettra d'évaluer s'il répond aux exigences, donnant lieu **au cadre de réponses techniques.**
5. Définir les pénalités applicables en cas de non-respect des exigences formulées ou des engagements pris par le candidat dans sa réponse *Ex. : pénalités de retard si livraison après date impartie*
6. Définir les modalités de suivi du respect des exigences définies *Ex. : état mensuel du nombre de questionnaires réalisés, sous format SAS, envoyé à X de l'Ined*
7. Définir les contraintes : restrictions pour le fournisseur *Ex. : méthode d'échantillonnage des enquêtés*

Mise en œuvre :

- Le plus en amont possible de la procédure d'achat
- Pas de seuil minimum requis, obligatoire à partir de 20k€HT

Livrables attendus :

- Un cahier des charges fonctionnel
- Le cadre de réponses techniques (questions aux candidats cadrant l'offre à remettre)
- Les critères techniques d'attribution du marché

Avantages de la méthode :

- Le « juste besoin » est défini en termes de fonctionnalités/exigences/performances à atteindre sous forme d'obligation de résultat
- Limite la paraphrase du cahier des clauses techniques (CCTP) dans les offres des candidats et éclaire les fournisseurs sur la valeur attendue par l'Ined
- Réduit le temps d'analyse des offres puisque les réponses sont cadrées (même si la définition du besoin, en se professionnalisant est un peu plus longue)

Aide :

- Modèle « analyse valeur » sous format Excel pour faciliter les traitements, disponible sur l'intranet dans la rubrique « achats »
- Conseil et avis de l'acheteur principal de l'Ined ou le responsable achat dès que nécessaire
- Tableau d'exemples ci-après

Exemples d'analyse de la valeur sur divers périmètres

Cf. tableau ci-après

Pour chaque périmètre abordé, le descriptif n'est pas exhaustif, il est proposé la ou les exigences principales permettant d'appréhender la méthode.

[Exemple 1 - prestation d'enquêtes]

Exigences	*Critères d'appréciation*	*Niveau d'appréciation*	*Type de flexibilité*	*Valeur flexibilité*	*Question aux candidats*	*Pénalités applicables*
Collecter les données recherchée auprès de la population cible	*Population cible*	*Hommes 18-60 ans*	*F0 – conformité non négociable*	*-*	*Engagement du candidat? (oui/non)*	*-*
	Durée terrain (en mois)	*4*	*F0 – conformité non négociable*	*-*	*Engagement du candidat? (oui/non)*	*Pénalités par jour de retard*
	Nombre de questionnaires complets	*2000*	*F0 – conformité non négociable*	*-*	*Engagement du candidat? (oui/non)*	*Prix unitaire HT + 10% par QR manquant*
	Nombre d'enquêteurs au démarrage de l'enquête		*F2 – Flexibilité non valorisée pour l'attribution*	*-*	*Nombre d'enquêteurs mobilisés au démarrage de l'enquête ? Durée escomptée du démarrage ?*	*-*
	Expérience en SHS (mois)	*Mini 6*	*F3 = Flexibilité valorisée pour l'attribution*	*Pas de max*	*Engagement au mini de 6 mois ?* *Préciser profil type et dans quelle mesure c'est pertinent au regard du sujet de l'enquête*	*-*
	Ratio d'encadrement	*-*	*F3 = Flexibilité valorisée pour l'attribution*	*-*	*Préciser le ratio d'encadrement de l'équipe d'enquêteur et le profil type.*	*-*
	Rendement/productivité	*-*	*F2 – Flexibilité non valorisée pour l'attribution*	*-*	*Fournir les éléments chiffrés de productivité de l'équipe au regard du nombre de questionnaires qui seront livrés (planning et explication) + les garanties apportées pour que cette productivité soit atteinte + les éléments qui pourraient la ralentir*	*-*
	Management des enquêteurs	*-*	*F3 = Flexibilité valorisée pour attribution*	*-*	*Gestion du turnover ? Modalités de prise de poste ? Mode de rémunération ?*	*Coût mobilisation Ined due au turnover*
On comprend ici que la plus-value recherchée est d'obtenir un certain nombre de questionnaires, de qualité, et dont la réalisation sera maîtrisée. *Les exigences de type F2 (flexibilité non valorisée pour l'attribution) permettent de s'assurer de la faisabilité des engagements du candidat et d'en contrôler l'exécution en cours de marché.*						

[Exemple 2 – location d'une salle pour l'organisation d'un colloque]

Exigences	***Critères d'appréciation***	***Niveau d'appréciation***	***Type de flexibilité***	***Valeur flexibilité***	***Question aux candidats***	***Pénalités applicables***
Mettre à disposition une salle pour un colloque de 100 personnes	*Aménagement de la salle*	*Table conférencier - 3 pers. Auditoire en mode conférence*	*F0 – conformité*	*-*	*Engagement du candidat ? (oui/non)*	*Selon préjudice subi*
	Capacité d'accueil de la salle (places assises)	*Mini : 100*	*F2 – Flexibilité non valorisée pour l'attribution*	*Max : 120*	*Capacité max en places assises tenant compte de l'aménagement de la salle ?*	*Montant par place assise manquante (par rapport au mini).*
Equiper la salle pour diffuser des informations	*Accessibilité aux informations sonores et visuelles*	*100% de l'auditoire*	*F2 – Flexibilité non valorisée pour l'attribution*	*-*	*Décrire l'équipement technique de la salle.*	*Selon préjudice subi*
On comprend ici qu'il n'y a pas de réelle plus-value technique recherchée, et que le prix sera largement prédominant.						

FICHE 2 – CONSULTATION DU SECTEUR ECONOMIQUE OU « SOURÇAGE »

La consultation du secteur économique, aussi appelée « sourçage », désormais sécurisée par les dispositions du code de la commande publique, a pour objectif de :

1. Mieux appréhender les pratiques des opérateurs économiques dans le domaine concerné
2. Aligner les exigences définies au préalable aux capacités du secteur
3. Répondre au besoin du prescripteur dans les meilleures conditions.

Elle participe à la définition du besoin ; elle n'est **possible/utile que si l'acheteur a procédé au préalable à une analyse de la valeur du besoin d'achat**. En effet, il ne s'agit pas de demander un devis ou des conseils pour rédiger son cahier des charges, mais bien de s'assurer que les exigences formulées peuvent être satisfaites dans les meilleures conditions ou encore de préciser le niveau d'une exigence.

Reprenons l'exemple des enquêtes en fiche 1 relative à l'analyse de la valeur :
Nous avons défini une exigence relative à la durée minimum d'expérience de 6 mois en SHS des enquêteurs mobilisés.
Il serait intéressant de savoir quel coût cela engendrerait.
Lors de la consultation du secteur économique, on demandera aux sociétés consultées, d'indiquer en face de chaque exigence soumise à sourçage, une note traduisant le niveau de coût que l'exigence en question induit, sur une échelle de 1 à 5, 1 = coût nul ou quasi nul, 5 = coût très important.
Si le coût = 1, on conserve l'exigence. Si coût = 5, on revoit l'exigence sauf si l'exigence de l'Ined était primordiale.

Elle n'est pas obligatoire si l'acheteur connaît très bien le secteur économique d'achat (organisation du marché, structure des prix, évolutions, etc.).
Il n'y a pas de seuil minimum requis, mais elle est fortement recommandée à partir de 20k€HT.

Si l'acheteur peut faire appel aux sociétés travaillant ou ayant travaillé avec l'Ined, il veillera à ouvrir cette consultation à d'autres sociétés (en recherchant notamment sur le site du BOAMP ou marchés online dans la rubrique « avis de marchés attribués » ou dans le cadre de son travail de veille et de recherche sur le secteur économique). Il pourra aussi décider de publier son projet d'achat sur le profil acheteur de l'Ined – PLACE, pour faire connaître la démarche de sourçage.

Comme indiqué dans la politique achat, **les actions de sourçage sont menées par les acheteurs de l'Ined ou a minima avec eux,** sur leur périmètre respectif même si l'acheteur principal peut être sollicité dans tous les cas :

1. Achat > à 20K€ HT = acheteur principal
2. Achat < à 20k€ HT= acheteur secondaire

Un modèle de formulaire de sourçage est disponible sur l'intranet de l'Ined, rubrique « achats ».

FICHE 3 – DEFINIR LES CRITERES D'ATTRIBUTION ET LEUR PONDERATION

Le code de la commande publique offre une large palette de critères « techniques » à combiner avec le critère prix pour l'attribution du marché. L'acheteur peut librement choisir parmi ces critères et les pondérer « librement », dès lors qu'ils ont un rapport avec l'objet du marché et qu'ils ne sont pas discriminatoires, i.e. avoir pour effet de favoriser un candidat ou une solution[1]. Ces **critères d'attribution du marché doivent surtout avoir un sens en termes économiques.**

Le choix des critères d'attribution du marché est lié à l'analyse de la valeur réalisée en amont[2] :

1. Recenser les exigences pour lesquelles une plus-value du prestataire est recherchée : [F3 – flexibilité valorisée pour l'attribution]
   Exemple de la prestation d'enquête en fiche 1 sur l'analyse de la valeur, les exigences de type F3 sont : profil-type des enquêteurs, ratio d'encadrement et management des enquêteurs

2. S'assurer que pour chacune de ses exigences, une plus-value est véritablement recherchée en posant la question suivante : **est-ce que l'Ined est prêt à payer plus cher par rapport à l'exigence initiale, dans le cas où un candidat proposerait une offre meilleure ?**
   Si oui, traduire en critère d'attribution du marché. Si non, revoir l'exigence.

3. Analyser ces exigences et traduire en critère d'attribution du marché
   Sur le même exemple que précédemment, considérons que l'Ined est prêt à payer plus cher des questionnaires de qualité (profil des enquêteurs), dont la réalisation sera maîtrisée par le prestataire (évitant coût Ined pour gérer complètement l'enquête/les difficultés, i.e. coût de possession).
   Un critère technique d'attribution pourrait être « qualité de l'équipe mobilisée et management du terrain ».

Pour pondérer[3] correctement[4] les critères techniques d'attribution ainsi retenus, il convient de prendre en compte la plus-value supposée que l'on est prêt à payer pour améliorer l'exigence initiale, valorisée en euros, en la rapportant au prix supposé du marché sur toute la durée de celui-ci.
Pour aider à la monétisation de la plus-value supposée, il convient de répondre à la question suivante : **pour chaque critère retenu, quel prix l'Ined est-il prêt à payer en plus pour avoir une offre meilleure par rapport à l'exigence initiale ?**

Reprenons le même exemple que précédemment sur les enquêtes :
Nous avions 3 critères pertinents :
- le prix – évalué à 50.000 € HT
- qualité équipe et management du terrain : admettons que l'Ined soit prêt à payer 15 000 € de plus (soit environ 3 ETPT niv.IE sur la durée du terrain)
Cela donne le résultat suivant :

Critères	*Valeur*	*Rapport*	*Pondération (arrondie)*
Prix	*50 000*	*50k/65k = 0,76*	*75%*
Management terrain	*15 000*	*15K/65K = 0,23*	*25%*
Total	*65 000*	*-*	*100%*

[1] CE, 23 novembre 2011, Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur
[2] Cf. fiche 1 - méthode d'analyse de la valeur, étape 3 sur la flexibilité des exigences.
[3] La pondération consiste à attribuer aux critères d'attribution de l'offre économiquement la plus avantageuse, un poids ou une valeur relative sous forme d'un pourcentage ou d'un coefficient.
[4] Aborder la pondération autrement que par les usages, i.e. pondération prix sur valeur technique à 60/40 ou 40/60 sans aucune justification économique.

FICHE 4 – METHODE DE NOTATION ET JUSTIFICATION ECONOMIQUE DU CHOIX DE L'OFFRE LA PLUS AVANTAGEUSE

La méthode de notation, qui consiste à attribuer une valeur chiffrée à une prestation au regard d'un critère donné, doit permettre de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse. Si l'acheteur la détermine « librement », il veille à ce qu'elle ne soit pas discriminatoire, en comparant les offres entre elles et en s'assurant que les écarts de note traduisent les écarts réels de valeur existants entre les offres en termes de compétitivité, de qualité[5], etc.

Relativement au critère prix ou coût ou critères techniques quantitatifs

1. La meilleure offre (la moins-disante) obtient le maximum de points, soit 20 points
2. Les autres offres voient leur « note prix » décroître proportionnellement par rapport à la meilleure offre selon la formule suivante :

Points de l'offre à noter
= (valeur ou prix de la meilleure offre/valeur ou prix de l'offre à noter) *20

3. Les notes sont multipliées par le poids du critère *(ex. : 70%)*

Relativement aux critères techniques qualitatifs

Postulats de départ :

- Il est impératif d'appliquer la même méthode de notation de la « meilleure offre » (maximum de point, soit 20/20) pour les critères techniques[6] et pour le critère prix, afin de conserver le poids relatif de chaque critère[7]
- A chaque fois que l'on augmente d'un point la note sur un critère technique, on autorise implicitement l'offre qui a obtenu ce point à être légèrement plus chère que l'offre la moins-disante, tout en restant l'offre économiquement la plus avantageuse

1. La meilleure offre parmi celles reçues obtient le maximum de points, soit 20 points
2. **Les autres offres reçoivent une note technique en fonction de l'écart de valeur avec la meilleure offre.** Cet écart de valeur est défini par l'acheteur et les prescripteurs :
   - Soit en valeur monétaire : qui sera traduite en point de notation selon une formule dédiée, prévue dans le modèle de rapport d'analyse des offres[8]
   - Soit en point de notation : et dans ce cas, l'acheteur vérifie, à l'aide d'une formule dédiée dans le modèle de rapport d'analyse des offres, la valeur monétaire de l'écart de points avant d'attribuer les points, et ainsi s'assurer que cet écart de note révèle bien l'écart de valeur constaté.

   En tout état de cause, il faut justifier[9] cet écart de valeur dans ledit rapport d'analyse.
3. Les notes obtenues sont multipliées par le poids du critère

Reprenons l'exemple précédent sur les enquêtes de la fiche 1 relative à l'analyse de la valeur
Admettons que l'on ait reçu 2 offres dont les caractéristiques sont les suivantes :

[5] CAA Paris, 8 février 2016, *Société RJ 45 Technologies*, n° 15PA02953.
[6] Même si la meilleure offre sur un critère technique ne répond par parfaitement au besoin, et que la négociation reste possible pour l'améliorer (si possibilité de négociation il y a).
[7] CE, 3 novembre 2014, *Commune de Belleville-sur-Loire*, n° 373362 ; CE, 1er juillet 2015, *SNEGSO*, n° 381095.
[8] Modèle disponible sur l'intranet de l'Ined, dans la rubriques « achats »
[9] Comme pour pondérer les critères, la justification de l'écart de valeur est un exercice difficile. Rappelons que les juges ne condamnent la méthode de notation et l'analyse des offres que lorsqu'elle est manifestement abusive ou discriminatoire.

Critère	*Offre A*	*Offre B*
Prix – 70%	*53.000€*	*58.000€*
Management terrain – 30%	*15 enquêteurs* *Profil marketing, très peu SHS* *Management présentant très peu de garantie*	*20 enquêteurs* *Profil pertinent* *Management apportant large garantie*

NB : On constate très facilement que l'offre la moins-disante n'est pas l'offre économiquement la plus avantageuse

Sur le critère prix, l'offre A est la moins-disante et obtient la meilleure note : 20/20
*Pour l'offre B, elle obtient proportionnellement la note de 18,27/20 = (53.000/58.000) * 20*
*La note pondérée de A est de 14 (= 20*0,7) et celle de B est de 12,79 (= 18,27*0,7)*

Sur le critère qualité équipe et management du terrain :
- l'offre B présente selon nous la meilleure offre et obtient 20/20
- l'écart de valeur technique par rapport à l'offre A, peut être évalué ici au regard du coût qu'aurait à subir l'Ined dans le cas d'une défaillance dans le management de l'équipe dédiée : retard dans l'enquête, nouvelle formation en cas de turnover, plus de mobilisation pour renforcer les écoutes téléphoniques, impact sur la qualité des données, impact sur les engagements de l'Ined auprès de ses bailleurs de fonds, etc. = coût de possession d'une offre.
Nous évaluons ce coût de possession sur une durée de 4 mois à raison de 25% du temps mensuel de 2 ingénieurs d'études, soit environ 1 mois chacun, soit environ 8000€.
En utilisant l'outil de calcul du modèle de rapport d'analyse, 8000 euros d'écart correspondent à 6,5 points d'écart avec la meilleure note. L'offre B reçoit donc la note de 13,5/ 20 (20 - 6,5).
*La note pondérée de A est de 4,05 (= 13,5*0,3) et celle de B est de 6 (= 20*0,3)*

Option 1 – Feuille de calcul de l'écart de valeur – d'une valeur euros vers un point de notation

A	B	C	D	E
pourcentage prix		70	%	
pourcentage du critère en cours d'étude		30	%	
pourcentage des autres critères		0	%	
estimation marché		50000	€	
ecart en valeur sur le critère technique		8000	€	
ecart en nombre de points sur	30	9,66	/	30
ecarts sur 20		6,44	/	20

Option 2 – Feuille de calcul de l'écart de valeur – d'un point de notation vers une valeur euros

A	B	C	D	E	F
pourcentage prix	70	%	ecart sur 20	ecart de valeur correspondant	ecart sur la valeur du critère sous étude
pourcentage des autres critères	0	%	1	1 094,89 €	1,5
pourcentage du critère en cours d'étude	30	%	2	2 238,81 €	3
			3	3 435,11 €	4,5
estimation marché	50000	€	4	4 687,50 €	6
			5	6 000,00 €	7,5
			6	7 377,05 €	9
			7	8 823,53 €	10,5
			8	10 344,83 €	12
			9	11 946,90 €	13,5
			10	13 636,36 €	15
			11	15 420,56 €	16,5
			12	17 307,69 €	18
			13	19 306,93 €	19,5

Résultat final du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse

	Offre A			*Offre B*		
Critère	*Caractéristiques*	*Note /20*	*Note pondérée*	*Caractéristiques*	*Note /20*	*Note pondérée*
Prix – 70%	*53.000€*	*20*	*14*	*58.000€*	*18,27*	*12,79*
Manage terrain – 30%	*15 enquêteurs* *Profil que marketing* *Management présentant très peu de garantie*	*13,5*	*4,05*	*20 enquêteurs* *Profil ok* *Management apportant large garantie*	*20*	*6*
	Total pondéré		*18,05*	*Total pondéré*		*18,79*