

Paris, le 25 septembre 2013

*Le Premier Ministre*

n° 5681/SG

à

*Mesdames et Messieurs les ministres,*

*Mesdames et Messieurs les ministres délégués,*

*Mesdames et Messieurs les secrétaires  
généraux*

**Objet :        Soutien à l'innovation par l'achat public.**

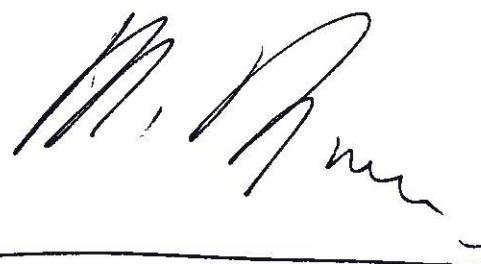
Le Pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi adopté le 6 novembre 2012 par le Gouvernement prévoit dans sa décision 32 la mobilisation de l'achat public, représentant 60 Md€ par an pour l'Etat et ses opérateurs et 20 Md€ pour les collectivités territoriales, pour accompagner le développement des PME innovantes. Au-delà des dispositifs classiques de soutien à l'innovation, l'orientation de l'achat public (achat public avant commercialisation et commande publique) vers des produits et services innovants, y compris de R&D, est un facteur essentiel de développement des entreprises. L'objectif fixé par le Pacte est d'atteindre en 2020 un volume de 2% de la commande publique de l'Etat (hors armement), de ses opérateurs et des hôpitaux effectués auprès de telles entreprises.

Certains ministères et établissements publics ont déjà engagé des démarches visant à faciliter l'accès des entreprises innovantes, et notamment des PME, aux marchés publics. La recherche de l'innovation entre de fait dans la logique même du métier des acheteurs puisqu'elle permet de satisfaire le besoin dans de meilleures conditions. Il ne s'agit pas de dépenser plus mais de dépenser mieux, conformément aux exigences d'efficience de l'achat public. Cette démarche d'achat innovant s'inscrit dans le cadre modernisé des achats publics établi par le décret n° 2013-623 du 16 juillet 2013 et détaillé dans ma circulaire du 31 juillet 2013. Notre objectif est de réaliser une économie de 2 milliards d'euros d'ici à 2015. A cette fin, et dans le cadre des plans actions achats, il est demandé à chaque ministère et à chacun des principaux opérateurs de l'Etat de préparer une feuille de route permettant d'atteindre, voire de dépasser cet objectif.

Une conférence de l'achat public innovant réunie le 11 avril dernier, a été l'occasion pour certains ministères et établissements publics de présenter leurs perspectives d'achats innovants pour le court et le moyen terme ainsi que le cadre juridique dans lequel s'inscrivent ces achats. Elle a aussi permis à des PME innovantes de présenter leurs produits et leurs services.

Je souhaite maintenant que chaque ministère et chaque établissement public engage sans délai la réflexion la plus large possible sur ses projets innovants, à court ou moyen terme, et rassemble les résultats de ces travaux dans une feuille de route de l'achat innovant. Les résultats de ces travaux seront présentés lors d'une seconde conférence qui se tiendra au mois de novembre 2013 et organisera des rencontres thématiques entre acheteurs publics et entreprises. Le responsable ministériel des achats de votre ministère et les directeurs achat des établissements publics seront à ce titre les interlocuteurs du service des achats de l'État, de la direction des affaires juridiques des ministères financiers et de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, qui sont chargés de vous accompagner dans la préparation de cette feuille de route.

Conçue comme un document stratégique, cette feuille de route exposera les chantiers engagés et les perspectives de chaque ministère et établissement public en termes de besoins nouveaux à satisfaire. Ces projets seront assortis d'estimations chiffrées. La feuille de route s'inscrira dans le cadre des plans d'actions achats de votre ministère qui couvrent l'ensemble de votre stratégie d'achats.



---

Jean-Marc AYRAULT

Dans le cadre de la Conférence de « l'achat public innovant », chaque ministère et chaque établissement public de l'État doit engager une réflexion, la plus large possible, sur les projets innovants ou les axes de travail sur lesquels réfléchissent ses services en matière d'innovation, à court et moyen terme, et rassembler les résultats de ces travaux dans une feuille de route de l'achat innovant.

Ce document stratégique doit exposer les problématiques et les perspectives futures des ministères et des établissements publics, et définir les nouveaux besoins auxquels ils feront face dans les prochaines années. Il sera assorti, autant que possible, d'évaluations chiffrées. Il doit permettre aux entreprises de comprendre ces besoins pour qu'elles soient en mesure de saisir les opportunités de mettre au point et de proposer les produits ou services les plus adaptés, ou encore de s'engager dans les activités de R&D permettant de progresser vers les solutions répondant aux besoins identifiés.

Ce document propose une trame pour l'élaboration des feuilles de route sur laquelle les ministères et les établissements publics pourront utilement s'appuyer. Durant le premier semestre 2013, des réunions de méthode et d'échanges de bonnes pratiques ont été organisées conjointement par la DGCIS et le SAE pour accompagner les ministères et les établissements publics tout au long du processus de préparation des feuilles de route.

### **1. Exemples d'actions réussies**

S'il est difficile d'envisager un état des lieux exhaustif, la description des activités favorables à l'innovation dans les pratiques achats déjà mises en œuvre constitue une étape préliminaire de la définition des feuilles de route. Ces exemples peuvent porter aussi bien sur l'utilisation de procédures de marchés publics spécifiques (achat de R&D, utilisation de procédures prévues par le code des marchés facilitant l'acquisition de produits ou services innovants,...) que sur l'organisation (veille technologique, dialogue avec les filières, actions ciblées vers les PME,...) que plusieurs ministères et opérateurs ont déjà mis en place autour de la préparation des marchés. Ces retours d'expériences ont vocation à être mutualisés et diffusés dans un guide sur l'achat public innovant, et permettront d'illustrer la Conférence de cas concrets en présentant, le cas échéant, des témoignages d'entreprises. Afin de vous guider dans cet état des lieux, vous trouverez en annexe une liste indicative de points pouvant vous aider à identifier et mettre en valeur vos pratiques d'achat réussies.

### **2. Axes d'innovation**

Les axes de progrès en matière d'achat public d'innovation peuvent venir de produits, de procédés, de services ou de méthodes d'organisation nouveaux contribuant à l'atteinte des objectifs particuliers de chacune des administrations (activités "cœur de métier"), ainsi que des objectifs transverses de la politique des achats (réduction des coûts, développement durable, etc.). Il faut souligner que l'achat d'innovation comprend également les achats de R&D ou d'étude pour lesquels le ministère ou l'opérateur n'est pas forcément le client du produit ou service final.

La description des enjeux globaux auxquels fait face le ministère ou l'opérateur dans la mise en œuvre de ses politiques est un cadrage prospectif intéressant pour les entreprises qui peut être complété par une liste des segments d'achat dans lesquels l'innovation pourra venir contribuer aux objectifs du ministère ou de l'opérateur.

La feuille de route devra décliner les principaux projets sur lesquels le ministère ou l'établissement envisage de travailler pour atteindre ces objectifs, assortis d'une estimation financière, même approximative, desdits projets. Une liste indicative de thèmes est jointe en annexe.

L'objectif est de favoriser une double compréhension des besoins de l'acheteur par les entreprises :

- Une compréhension globale et prospective qui permette aux entreprises d'anticiper les évolutions à moyen long terme des problématiques du ministère et, le cas échéant, de proposer des solutions sans qu'un marché ait été clairement identifié ou publié. Une compréhension plus fine et immédiate des besoins non couverts ou nouveaux du ministère sur lesquels il s'apprête à effectuer des achats.

### **3. Organisation favorisant l'émergence de l'innovation**

Pour assurer une mise en œuvre efficace du dispositif, un certain nombre d'approches nouvelles devront être mises en place de façon systématique. Ces approches peuvent être destinées à favoriser l'identification des besoins susceptibles de recevoir des réponses innovantes, ou la rencontre de ces besoins avec les solutions que les entreprises sont susceptibles de proposer (journées d'information, veille,...).

Au-delà des méthodes de veille et de référencement permettant de renforcer la connaissance du marché, il est important d'être en mesure de faire émerger des solutions qui n'existent pas encore sur le marché en favorisant pour cela la connaissance par les entreprises des besoins futurs ou non couverts.

Par ailleurs, cela peut nécessiter l'élaboration et la mise en pratique de nouvelles méthodes d'organisation interne qui permettraient aux prescripteurs, utilisateurs ou acheteurs, de présenter leurs idées sur les besoins non couverts et les opportunités pour mettre en place des solutions innovantes. Des instances chargées d'étudier et de valider les propositions peuvent également s'avérer utiles. L'objectif est de mettre en place une organisation interne favorable à la diffusion des idées nouvelles.

A cet égard, les administrations présenteront les actions visant à s'assurer de la bonne diffusion en interne des objectifs du plan en faveur de l'achat d'innovation, ainsi qu'une estimation des besoins en matière de formation des acheteurs.

Des dispositifs d'appui externes peuvent également être mis en œuvre avec l'aide des pôles de compétitivité, des DIRECCTE, d'OSEO, de Pacte PME (journées thématiques, mise en place de correspondants régionaux, ateliers prospectifs...) pour favoriser le dialogue entre acheteurs et entreprises. La Conférence aura notamment pour objet de préciser ces dispositifs et les conditions de leur mise en œuvre.

#### **4. Modalités de suivi**

La bonne mise en œuvre et le suivi de l'action nécessitent de préparer un dispositif de suivi. Les administrations peuvent à cet égard proposer la manière dont elles envisagent :

- la mesure des réalisations
- l'évaluation des perspectives
- les mécanismes de mise à jour annuelle de la feuille de route.

Ces points feront l'objet d'échanges avec le SAE et la DGCIS lors des travaux préparatoires, afin de proposer un dispositif lors de la Conférence.

## **Annexe 1 : définition à retenir pour l'achat d'innovation**

Dans la définition retenue par l'OCDE, l'achat d'innovation recouvre l'achat de produits qui n'existent pas, mais pourraient probablement être développés dans un temps raisonnable.

Dans le cadre de la préparation des feuilles de route, les ministères et établissements publics cibleront les achats de produits non encore commercialisés et pour lesquels l'acheteur a contribué à finaliser la définition dans le but d'apporter une réponse à un besoin non couvert ou une réponse nouvelle et améliorée à un besoin existant.

Les achats de R&D ayant pour objectif de favoriser l'émergence d'une solution qui n'existait pas sur le marché sont également pris en compte.

Les achats de produits déjà commercialisés par l'entreprise ne relèvent pas du périmètre de l'achat d'innovation. Ils pourront toutefois y être intégrés si la première commercialisation du produit remonte à moins de deux ans et si le produit apporte une réponse à un besoin non couvert ou une réponse nouvelle et améliorée à un besoin existant.

Il convient également de mentionner les achats socialement innovants.



### **Annexe 3 : Exemples d'actions réussies**

Mise en valeur d'actions réussies en faveur de la prise en compte de l'innovation dans l'achat public: il vous est demandé de relater ou décrire la ou les actions menées par votre structure, par un texte court qui pourra, avec votre accord, être reproduit dans le document final

#### **Description du produit ou du service acheté.**

##### **I. Actions en amont de l'achat :**

- Organisation et accueil des démarches spontanées des entreprises (ex : identification possible par les entreprises d'un point d'accueil, par une rubrique sur le site internet, les coordonnées de la personne à contacter, communication sur les achats à venir, information à destination du public sur les grands domaines d'achat de votre structure...);
- Sensibilisation des prescripteurs et des acheteurs à la prise en compte de l'innovation : connaissance des marchés, des entreprises, des projets, des innovations en cours de développement, dispositifs de veille mis en place, actions de sourcing ;
- Prise en compte de l'innovation dans la définition des besoins : organisation interne du recueil et de la définition des besoins ;
- Lancement d'appels à projets, organisation de rencontres avec des entreprises innovantes, participation à des organismes valorisant ou accompagnant l'innovation...

##### **II. Au cours de l'achat : outils et méthodes mis en place pour accueillir, prendre en compte et valoriser l'innovation dans l'offre des entreprises :**

- exemple ; achat public avant commercialisation, spécifications techniques et exigences fonctionnelles, variantes, critères de sélection permettant de susciter et valoriser les procédés innovants, méthode d'allotissement, utilisation des « petits lots »... ;
- prise en compte dans le processus d'achat de la spécificité des entreprises innovantes (prise en compte de l'absence de référence des candidats, exigences réduites en termes de chiffre d'affaire, réflexions sur la prise en compte des groupements, sur la durée optimale du contrat, sur les conditions financières du contrat...);
- choix de la procédure utilisée (négociation, appel d'offres, dialogue compétitif), ayant débouché sur une offre de prestation innovante...

##### **III. En aval de l'achat :**

Ex : dans l'exécution du contrat :

- conditions financières particulières prenant en compte la spécificité de l'achat innovant ;, incitations financières ou autres dans les conditions du marché, éléments particuliers du contrat

Ex : dans la valorisation des méthodes et procédés mis en place :

- Valorisation des expériences réussies : exemple attestations de bonne exécution du marché, actions de communications en partenariat avec l'entreprise sur les procédés développés
- Organisation du partage d'expérience entre acheteurs ou prescripteurs (exemple, mise en place de forums d'acheteurs, actions de reporting...)