



FICHE 13

UTILISER DES TYPES DE MARCHES FAVORISANT LES SOLUTIONS INNOVANTES

Dans cette fiche sont développés deux types de marchés susceptibles de favoriser l'émergence de solutions innovantes :

- le partenariat d'innovation, contrat ayant pour objet une phase de R&D et d'acquisition du fruit de cette R&D ;
- le marché global de performance, qui a comme particularité de prévoir systématiquement des objectifs de performance, pouvant pousser les entreprises titulaires à innover.

1. Le partenariat d'innovation

1.1. Définition du partenariat d'innovation

[L'article L. 2172-3 du CCP](#) dispose : « le partenariat d'innovation est un marché qui a pour objet la recherche et le développement de produits, services ou travaux innovants ainsi que l'acquisition ultérieure des produits, services ou travaux en résultant et qui répondent à un besoin ne pouvant être satisfait par l'acquisition de produits, services ou travaux déjà disponibles sur le marché ».

Il a ainsi pour objet de créer un partenariat de long terme avec les opérateurs économiques retenus, en **dispensant d'une remise en concurrence à l'issue de la phase de R&D** et en évitant de ce fait que les entreprises ayant contribué à l'effort d'innovation ne puissent en bénéficier commercialement.



Important

Ainsi, ce type de marché est adapté si :

- la solution recherchée est inexistante ;
- l'acheteur souhaite investir et s'investir dans une phase de recherche et développement, et réduire les coûts d'acquisition.



Exemple

Rennes Métropole a lancé en 2016 un partenariat pour expérimenter et développer des bus standards et articulés à consommation 100 % électrique, dans la perspective de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

De même, le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap) et le syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (Syctom) ont contracté un partenariat d'innovation portant sur la recherche et le développement d'un procédé de co-méthanisation à haut rendement des déchets organiques et des boues. Trois phases sont envisagées dans ce cadre : une phase de recherche, avec tests et essais en laboratoire, une phase de développement avec la construction d'un pilote, et une phase d'acquisition avec la construction d'une unité industrielle.

Le partenariat d'innovation lui-même est divisé en plusieurs phases, contenant au minimum :

- une phase de recherche et développement ;
- une phase d'acquisition de la solution développée.

(Voir schéma page 72)

1.2. Contractualisation d'un partenariat d'innovation

a) Préparation du partenariat d'innovation : réalisation d'une étude préalable

Le recours au partenariat d'innovation **nécessite qu'une étude préalable ait été menée** (état du marché à un instant donné) et qu'elle ait conclu à **l'inexistence de solutions adéquates sur le marché**.

Concrètement, il ne peut donc pas être utilisé pour acheter des solutions sur étagère ou même des produits non encore commercialisés, mais dont la phase de R&D est terminée.



Exemple

Avant d'engager deux partenariats d'innovation, la SNCF a par exemple réalisé une étude lui permettant de disposer d'une connaissance pointue et aboutie du marché des TGV et des exosquelettes, intégrant les produits commercialisés par des opérateurs économiques étrangers

Si la majorité des acheteurs n'est pas en capacité de mener une étude de marché à l'échelle internationale, ils devront en revanche démontrer qu'ils ont mis en œuvre une réelle démarche de sourçage et d'évaluation préalable, suffisamment large pour ne pas manquer des opérateurs (transfrontaliers par exemple) qui auraient pu répondre aux besoins grâce à une solution déjà existante.

Le fait qu'un opérateur apparaisse ultérieurement dans le secteur concerné et mette sur le marché une solution similaire à celle développée dans le cadre d'un partenariat ne doit pas nécessairement conduire à l'arrêt de celui-ci. Il est conseillé à l'acheteur d'évaluer l'opportunité de poursuivre ou de mettre un terme au contrat.

b) Procédure de passation du partenariat d'innovation

L'obligation d'allotir ne s'applique pas aux partenariats d'innovation, car leurs objets ne permettent pas à priori l'identification de prestations distinctes ([article L. 2113-10 du CCP](#)).

Le partenariat ne constitue pas en lui-même une procédure de marché public.

- **En-dessous des seuils européens de procédure formalisée**, il est possible de recourir à un MAPA ou à un marché sans mise en concurrence.
- **Au-dessus des seuils européens**, la procédure utilisable est **la procédure avec négociation**²⁹.

L'acheteur public doit suivre quelques règles pour attribuer le contrat de partenariat :

1. **négocier les offres avec les candidats** (alors qu'il peut se réserver cette faculté lors d'une procédure avec négociation classique)

Les critères d'attribution et les exigences minimales, non négociables, doivent être suffisamment précis pour appréhender la solution requise.

2. **vérifier s'il doit/a intérêt à publier un avis de marché** ([article R. 2172-26 du CCP](#)).

- **Au-dessus des seuils européens**, le principe reste l'obligation de publier un avis.
- **Entre 100 000 euros HT et les seuils européens** : les règles classiques de mise en concurrence s'appliquent également, un avis est nécessaire.
- **En-dessous de 100 000 euros HT** : cette règle n'est pas obligatoire pour les achats de solutions innovantes inférieures à 100 000 euros, qui peuvent se faire sans publicité ni mise en concurrence ([article R. 2122-9-1 du code de la commande publique](#)).

L'acheteur doit veiller au respect des principes fondamentaux de la commande publique ([article R. 2122-8 du CCP](#)) : choisir une offre pertinente, faire une bonne utilisation des deniers publics, ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. Une consultation informelle voire un avis de marché peut ainsi être utile, permettant également à l'acheteur de stimuler le marché économique.

c) Le déroulé du partenariat d'innovation

Comme évoqué, le partenariat d'innovation est structuré en plusieurs phases successives, avec au minimum deux phases, couvrant le processus de R&D, puis l'acquisition de la solution résultant.

La détermination de la valeur de chaque phase

La valeur du contrat doit tenir compte du degré d'innovation, de la durée et du coût des activités de recherche et développement requises pour le développement de la solution innovante.

La valeur estimée des produits, services ou travaux dont l'acquisition est envisagée ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'investissement requis pour leur développement, quelle que soit la part des activités de recherche et de développement financée par l'acheteur (article R. 2172-23 du CCP).

²⁹ [Articles R. 2172-26 du CCP et suivants](#)

→ En pratique, il peut être décidé de **fixer des prix forfaitaires pour les phases de R&D** puis un **prix unitaire pour la solution développée**.

Il est également possible de recourir à un prix forfaitaire, qui peut être complété par des prestations supplémentaires sur BPU, ou bien de recourir à un prix provisoire³⁰.

Des **clauses de réexamen**, rédigées de manière claire, précise et sans équivoque³¹ sont également envisageables pour ajuster la rémunération à certaines étapes du contrat.

Quelle que soit la forme de prix retenue (définitif ou provisoire), il est conseillé de **prévoir une formule de révision des prix** qui permettra d'ajuster le prix initial à l'évolution des conditions économiques.



Important

Le prix doit faire l'objet d'une estimation *ex ante* et ne peut pas – par exemple – être fixé à l'issue de chaque phase.

S'il peut faire l'objet d'ajustements en cours d'exécution, les composants du prix ainsi qu'un plafond de rémunération maximal doivent être préalablement déterminés, afin d'éviter une dérive potentielle des coûts. Un bon sourçage contribuera à la détermination du plafond adapté, ni trop faible, ni trop élevé (ce qui conduirait à l'arrêt du partenariat).

Pour aller plus loin : la Commission européenne a publié une étude sur la valeur du partenariat d'innovation qui donne une méthodologie (en anglais uniquement). Lien : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49657>

Appréciation des candidatures et des offres

La sélection des candidatures doit tenir compte de la capacité des candidats dans le domaine de la R&D et dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions innovantes.

Pour évaluer la **capacité des candidats à innover**, l'acheteur peut :

- se fonder sur les aptitudes des entreprises au regard de produits ou services de même nature (ex : références...) ou des moyens techniques et professionnels proposés (ex : titres et études, outillage...). Il peut également regarder la part du chiffre d'affaires de l'opérateur économique dédié à la R&D ;
- recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage qui disposera de l'expertise nécessaire pour l'accompagner tout au long du contrat, de la passation à l'exécution.

L'attribution du partenariat d'innovation

L'une des particularités du partenariat d'innovation est qu'il peut être attribué à plusieurs soumissionnaires, si cette possibilité a été prévue dans les documents de la consultation.

Dans cette hypothèse, l'acheteur sera engagé avec plusieurs partenaires dans le cadre de contrats individualisés et indépendants les uns des autres, qui pourront s'exécuter parallèlement, selon des rythmes et des modalités différents.

³⁰ [Article R. 2112-15 et s. du CCP](#)

³¹ [Article R. 2194-1 du CCP](#)

Le phasage du partenariat d'innovation

Pour rappel, le partenariat d'innovation est divisé en plusieurs phases, contenant au minimum :

- une phase de recherche et développement ;
- une phase d'acquisition de la solution développée.

Les phases du partenariat d'innovation peuvent être subdivisées en plusieurs séances thématiques (technique, juridique, financière...).

Le partenariat d'innovation définit les **objectifs de chaque phase** que le partenaire doit atteindre ainsi que la **rémunération associée**. La répartition des droits de propriété intellectuelle doit également être prévue ([voir Fiche 10 : Définir la stratégie de propriété intellectuelle](#)).

A l'issue de chaque phase, sur la base des résultats obtenus, l'acheteur décide³² :

- **soit de poursuivre l'exécution**, éventuellement après avoir modifié, avec l'accord du partenaire, les objectifs de la phase suivante et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;
- **soit, lorsqu'il existe plusieurs partenaires, de réduire leur nombre** en mettant un terme à leurs contrats ;
- **soit de mettre un terme au partenariat d'innovation**.

En tout état de cause, la phase d'acquisition ne peut être mise en œuvre que si le résultat correspond aux niveaux de performance et aux coûts maximum convenus entre l'acheteur public et le partenaire.

Si plusieurs partenaires arrivaient à des solutions qui répondent toutes à ces niveaux convenus, le partenariat d'innovation peut prévoir que l'acheteur répartira entre eux ses commandes de manière égale. Il peut aussi prévoir que le partenaire avec lequel la phase d'acquisition sera mise en œuvre sera désigné sur la base des critères d'attribution qui ont été utilisés pour attribuer le partenariat.



Important

Facteurs clé d'un partenariat d'innovation :

- réaliser une phase d'évaluation préalable bien consolidée afin de déterminer si une phase de R&D est véritablement requise ainsi qu'une réflexion sur les droits de propriété intellectuelle ;
- réaliser un sourçage préalable permettant de calibrer au mieux les exigences et la rémunération prévue pour chaque phase ;
- anticiper dès le démarrage le planning général et le phasage du contrat ;
- constituer une équipe projet pluridisciplinaire comprenant des experts du domaine concerné (ou une assistance à maîtrise d'ouvrage) et organiser un véritable pilotage / suivi du contrat dans la durée, ce qui permettra notamment d'évaluer les résultats intermédiaires des partenaires et d'ajuster la rémunération ;
- utiliser une méthode de travail collaborative et agile pour échanger et co-construire avec les partenaires ;
- assurer le respect de l'égalité de traitement des partenaires et du secret des affaires tout au long du contrat.

³² [Article R. 2172-31 du CCP](#)



Exemple

Partenariat d'innovation du Mobilier National

Le Mobilier National a choisi de passer un partenariat d'innovation pour développer une chaise en carbone recyclé. A la suite d'une phase de sourcing, il a été décidé d'ouvrir le partenariat d'innovation à deux opérateurs économiques et de l'organiser en trois phases :

- phase 1 : recherche et développement (2 mois) ;
- phase 2 : développement de la solution retenue (4 mois) ;
- phase 3 : production et acquisition de 50 chaises (6 mois)

Les critères de sélection des offres retenus étaient les suivants :

- critère de qualité – Nom : Innovation et performance environnementale / Pondération : 25 ;
- critère de qualité – Nom : Qualité de la proposition technique / Pondération : 20 ;
- critère de qualité – Nom : Méthodologie projet / Pondération : 15 ;
- coût – Nom : Prix des prestations / Pondération : 40

A l'issue de la phase 1, les deux entreprises devaient fournir un certain nombre de livrables, qui a permis au Mobilier national de choisir l'une d'elle pour continuer le partenariat. Des clauses de suivi ont été prévues : des visites, réunions spécifiques et comités techniques en présentiel étaient organisées, avec obligation de rédiger un compte-rendu à l'issue de chacune de ces réunions.

Une interview de l'acheteur est disponible en annexe.

Il est également possible de consulter la [fiche technique de la DAJ sur le partenariat d'innovation](#).

Schéma de synthèse de la passation et de l'exécution d'un partenariat d'innovation

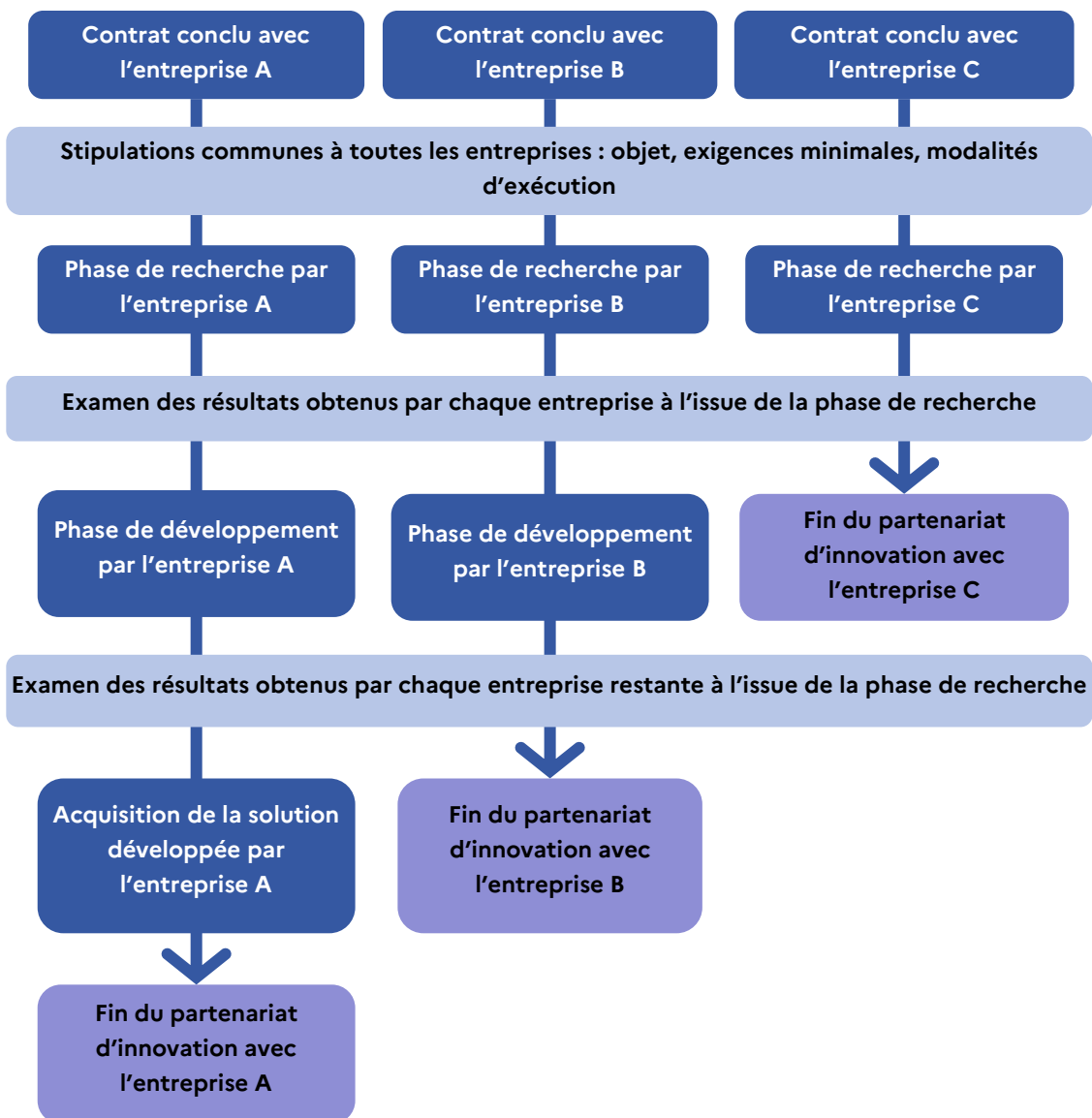
Il s'agit d'un schéma prenant l'exemple d'un partenariat d'innovation démarrant avec trois entreprises et avec trois phases.

L'acheteur public demeure libre de démarrer le partenariat avec le nombre d'entreprises et de phases souhaité (deux phases minimum).

Phase amont de préparation : constitution d'une équipe projet, définition du besoin, étude de marché

Procédure avec négociation (au-dessus des seuils européens) :

- sélection des candidatures (sur la base de la capacité à innover notamment) ;
- négociations (avec phases successives le cas échéant), et offres finales ;
- sélection du/des partenaires(s) admis au contrat et signature.



2. Le marché global de performance

Défini à l'[article L. 2171-3 du CCP](#), le marché global de performance permet à un acheteur de confier à une même entreprise (ou à un même groupement d'entreprises) l'exploitation/maintenance à la réalisation/conception-réalisation de prestations (de travaux, de fournitures ou de services), afin de remplir des **objectifs chiffrés de performance**. Ils se substituent aux contrats de réalisation, exploitation et maintenance (REM) et de conception, réalisation, exploitation et maintenance (CREM).

Les objectifs de performance doivent être mesurables, car la rémunération des prestations dépend de l'atteinte de ces objectifs :

- en cas de sous-performance, la rémunération sera modulée à la baisse ;
- en cas de sur-performance, la rémunération sera modulée à la hausse.



Important

Ce type de marché peut être intéressant pour favoriser l'innovation dans la commande publique. En effet, les objectifs de performance fixés peuvent reposer sur l'utilisation de nouveaux leviers pour maîtriser le coût global, en s'appuyant notamment sur de nouvelles technologies, méthodes, usages...

Ce type de contrat a par exemple pu être utilisé pour le développement de ville intelligente (*smart city*) comme à la métropole et la ville de Dijon Métropole et à la métropole d'Angers.

Ainsi, à Dijon, un marché global de performance a permis l'émergence d'une ville intelligente qui permet des économies d'énergie :

- <https://www.dijon-metropole.fr/projets/ondijon-metropole-intelligente-et-connectee/>
- https://www.echodescommunes.fr/upload/2017/09/file/dijon_ville_intelligente_07_09_2017.pdf

Pour en savoir plus, consulter la [fiche technique de la DAJ sur les marchés publics globaux](#)