



**MINISTÈRE
CHARGÉ DU BUDGET
ET DES COMPTES PUBLICS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction des
achats
de l'État**

**DOCUMENT DE RÉFÉRENCE
POUR LE SUIVI DES ÉCONOMIES ACHATS
COMMUN AUX SERVICES DE L'ÉTAT
ET AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET ORGANISMES DE
L'ÉTAT**

Version en vigueur pour l'exercice 2025

Table des matières

INTRODUCTION	3
Pourquoi mesurer les économies achats ?	3
Pourquoi un nouveau Document de référence ?	3
1. SIMPLIFICATION : SUPPRESSION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS ANTERIEURS	5
2. MODALITES DE DETERMINATION DU PRIX DE REFERENCE	5
2.1 En cas de renouvellement d'un marché à conditions similaires	6
2.2 En cas de nouveau marché	6
2.3 Les cas dans lesquels les volumes ne sont pas définitivement fixés lors de la notification du marché	7
3. DETERMINATION DU PRIX OBTENU	8
4. MESURE A LA FOIS EN BASE 12 MOIS ET SUR LA DUREE TOTALE DU MARCHE	9
5. LE CAS DES ACCORDS – CADRES ET DES SYSTEMES D'ACQUISITION DYNAMIQUE	10
5.1. Les accords – cadres à bons de commande	10
5.2. Les accords – cadres à marchés subséquents et les systèmes d'acquisition dynamique	10
5.3 Les accords – cadres qui s'exécutent à la fois par bons de commande et par marchés subséquents	11
5.3.1 Services de l'Etat	11
5.3.2 Etablissements publics	11
6 LES MARCHES MUTUALISES	12
6.1 Les accords-cadres interministériels passés par la DAE, ou par les ministères par délégation de la DAE	12
6.2 Les accords-cadres interministériels passés par les PFRA	13
6.3 Le recours aux accords-cadres interministériels par les établissements publics	13
6.4 Le cas particulier des commandes à l'UGAP ou à d'autres centrales d'achat	14
7. LA DOCUMENTATION ET LA VALIDATION DES ECONOMIES ACHATS	14
7.1 Documentation des économies achats	14
7.2 Validation	15
ANNEXE 1 LE CONCEPT D'ECONOMIE ACHAT EN SCHEMA	16
ANNEXE 2 LES PRINCIPAUX LEVIER DE PERFORMANCE ECONOMIQUE DES ACHATS	17
ANNEXE 3 DETERMINATION DU PRIX DE REFERENCE	21
ANNEXE 4 SAISIE DE LA PERFORMANCE SELON LES TYPES D'ACCORDS - CADRES	22

INTRODUCTION

Pourquoi mesurer les économies achats ?

La mesure des économies achats est un des indicateurs de la **performance économique des achats au sens strict, celle qui mesure les résultats obtenus en termes de prix.**

Elle est basée sur le calcul des **économies achats (également appelées gains achats)**, concept commun au secteur privé et au secteur public¹.

L'économie achat correspond à la **différence entre un prix de référence (actualisé en tenant compte de l'inflation) et le prix obtenu lors de la conclusion d'un marché public.**

Pour optimiser les prix obtenus, l'acheteur dispose de plusieurs leviers² dont les plus efficaces (travail de détermination du juste besoin, mutualisation, massification, ...) concernent la phase préalable à la publication et à la passation du marché public.

La mesure des économies achats est essentielle pour trois raisons :

- elle permet de **valoriser l'apport des services acheteurs et d'apprécier leur performance, notamment à travers un indicateur du programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières » ;**
- elle fournit une indication sur le **potentiel de maîtrise des dépenses apporté par la fonction achat**³ ;
- elle **éclaire les décideurs au moment de l'attribution des marchés**, au-delà de la seule comparaison des offres, en mettant le prix proposé par l'attributaire en regard d'une référence choisie par l'acheteur en fonction du type d'achat réalisé.

Les économies achats des services de l'État d'une part, des établissements publics et organismes de l'État réalisant plus de 10 M€ HT d'achats annuels (EP) d'autre part, sont consolidées par la DAE à partir des données saisies :

- par les services de l'État dans l'application APPACH ;
- par les EP dans l'application AppachWebEP (AWEP).

Les économies ainsi mesurées sont communiquées à chaque ministère *via* le responsable ministériel des achats (RMA), aux dirigeants et responsables achat des EP concernés ainsi qu'à leurs ministères de tutelle. Les résultats annuels sont également présentés dans le rapport transmis par la DAE au Premier ministre et au ministre chargé des Comptes publics sur la politique des achats de l'État, et dans le rapport annuel de performance du programme 218.

Pourquoi un nouveau document de référence ?

Lors de travaux menés avec des responsables achat d'établissements publics en 2023 sur l'amélioration du pilotage des achats, le groupe de travail avait appelé de ses vœux une clarification et une simplification des règles de calcul et de suivi des économies achats. Une demande similaire a été formulée par les RMA lors du comité des achats de l'État du 27 septembre 2023.

¹ Voir schéma en annexe 1

² Voir annexe 2

³ Les économies achats étant calculées à la notification, en neutralisant l'inflation et sur une hypothèse de volume de commandes, elles doivent être distinguées des économies budgétaires réalisées *in fine* sur la base des volumes effectivement commandés, et en tenant compte des modifications éventuelles des marchés (avenants). La mesure des économies achats éclaire cependant sur les leviers budgétaires apportés par les achats.

La DAE a donc mis en place un **groupe de travail réunissant les RMA et quatre directeurs achat d'EP, chargé de présenter des propositions d'actualisation des dispositifs de suivi des économies achats**. Ce groupe de travail a formulé plusieurs recommandations, qui ont été reprises par la DAE.

Le présent « document de référence » traduit ces ajustements qui reposent sur quelques lignes directrices :

- **simplification**, en réduisant le nombre de règles de calcul de l'indicateur de mesure. Cet indicateur est calculé au stade de la notification du marché (désigné « PACTE » dans le schéma figurant en annexe 1). Il doit être distingué d'un autre indicateur qui viendrait mesurer les économies achats réalisées à la fin de l'exécution du marché (désigné « IMPACT » dans le schéma figurant en annexe 1, qui n'est actuellement pas mesuré mais fait l'objet d'une expérimentation par le ministère des Armées).
- **clarification** des modalités de détermination du montant de référence et du montant obtenu, ainsi que de la marche à suivre pour les marchés à tranches, pour les marchés à prestations supplémentaires éventuelles et pour les marchés à phases.
- **autonomie des marchés subséquents par rapport à l'accord – cadre**, considérant que c'est au stade où sont précisées les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations (et donc à la notification des marchés subséquents) que la performance achat peut être estimée de la manière la plus pertinente ;
- pour les achats mutualisés, **double présentation des économies achats :**
 - **paternité** des économies achats (qui les apporte) ;
 - **ventilation** des économies achats (où elles constituent un potentiel de maîtrise de la dépense)
- **responsabilisation :**
 - appel au discernement des responsables des achats pour appliquer les principes généraux aux cas particuliers ;
 - présentation des économies achats à l'autorité qui décide de l'attribution du marché (comme l'analyse des offres) ;
 - transfert aux RMA de la validation des économies achats de leur ministère.

Ce document de référence ne cherche pas à couvrir toutes les situations et tous les cas particuliers : il fixe les principes directeurs des méthodes d'évaluation et de saisie dans les outils (APPACH pour les acheteurs de l'État et AWEP pour les acheteurs des EP) et comporte quelques exemples dont les acheteurs peuvent s'inspirer dans les situations les plus fréquentes.

En cas de doute, **les acheteurs des services de l'État peuvent faire appel au correspondant performance de leur ministère. S'ils ont eux-mêmes des interrogations, les correspondants performance des ministères peuvent contacter la DAE à l'adresse fonctionnelle performance.dae@finances.gouv.fr**

Les acheteurs des EP sont quant à eux invités à contacter la direction chargée des achats de leur établissement. **Si les responsables achat des EP ont eux-mêmes des interrogations, ils peuvent contacter la DAE à l'adresse fonctionnelle performance-ep.dae@finances.gouv.fr**

De même, pour les opérations de saisie dans les outils APPACH (pour les services de l'État) et AWEP (pour les EP), les acheteurs sont invités à **se reporter aux notices d'utilisation pratiques des outils APPACH et AWEP**.

1. SIMPLIFICATION : SUPPRESSION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS ANTÉRIEURS

Certains dispositifs antérieurs sont supprimés et ne s'appliquent plus pour le calcul des économies achats des marchés notifiés par les services de l'État à partir du 1^{er} janvier 2025.

Les EP peuvent également ne plus appliquer ces dispositifs dès le renseignement dans AWEPE du fichier bilan correspondant aux marchés qu'ils ont notifiés en 2024.

- **Les contextes d'achat**

Les « contextes » utilisés précédemment (achats récurrents ; achats non-récurrents de type projets bien identifiés ; achats non-récurrents hors projets bien identifiés et achats récurrents de type projets bien identifiés de taille exceptionnelle) sont supprimés.

Dès le 1^{er} janvier 2025, les acheteurs de l'État n'ont plus à sélectionner un contexte dans APPACH au titre de la mesure de la performance des marchés notifiés.

Pour les EP, cette distinction est supprimée dès la saisie en 2025 dans AWEPE des marchés notifiés en 2024.

- **Les mécanismes de régulation obligatoire**

Le précédent document de référence sur le calcul des économies achats prévoyait qu'en cas de prix nouveau inférieur d'au moins 20% au prix de la situation de référence pour les marchés de travaux ou d'au moins 30% pour les marchés de fournitures et services, la moyenne des offres devait être retenue comme prix de référence, en veillant à éliminer les offres dont le montant était égal ou supérieur à 2 fois le montant de l'offre retenue ou égal ou inférieur à la moitié de l'offre retenue.

Le caractère obligatoire de ces mécanismes est également supprimé.

Ainsi, par exemple, si l'acheteur a accepté la présentation d'une offre reposant sur un équipement d'occasion (dont le prix est comparé à celui d'un équipement neuf) ou bénéficie d'une variante innovante inattendue, il peut choisir de comparer le prix obtenu à un prix historique ou au prix estimé lors du sourçage, même si l'écart est supérieur à 30%. Il peut aussi choisir de recourir à la moyenne des offres s'il estime que ces deux premières méthodes ne sont pas applicables dans sa situation.

NB : seul le caractère *obligatoire* de ces mécanismes est supprimé. Si l'acheteur considère pertinent de les appliquer à des situations particulières, il en a la possibilité, en veillant à bien l'expliquer dans le document présentant le calcul des économies achats réalisées⁴.

2. MODALITÉS DE DÉTERMINATION DU PRIX DE RÉFÉRENCE

Le prix de référence est le point de comparaison à retenir pour évaluer la performance économique de l'achat calculée au stade de la notification du marché⁵.

Le prix de référence est estimé par l'acheteur de manière réaliste, sincère et raisonnable.

⁴ Voir plus loin sur la justification des économies et la conservation des documents concernés

⁵ Pour les acheteurs de l'État, il s'agit de la performance dite « sécurisée » dans APPACH

2.1 En cas de renouvellement d'un marché à conditions similaires

Il s'agit des marchés pour lesquels, **sans être forcément rigoureusement identiques, les prestations et les modalités d'exécution du nouveau marché sont très proches de celles du marché précédent, permettant raisonnablement de comparer le(s) prix du marché précédent au(x) prix du nouveau marché.**

Exemples, : en cas de renouvellement d'un marché de nettoyage des locaux à prix forfaitaire portant sur les mêmes locaux, avec un niveau de qualité attendu similaire ; en cas de renouvellement d'un accord-cadre à bons de commande pour l'achat de fournitures générales commandées sur la base d'un bordereau de prix unitaires⁶, etc.

Dans ce cas, **les prestations étant similaires, le prix de référence doit être celui qui découle du précédent marché, apprécié au moment de la détermination du prix de référence.** Il est différent du prix applicable à la notification du précédent marché **lorsque le marché comporte une clause de révision de prix, ou si un avenant ayant un impact sur le prix a été conclu.**

L'économie achat résultant de la comparaison prix de référence – prix obtenu, **l'acheteur doit cependant veiller à corriger le prix qui découle du précédent marché de l'inflation**, par exemple si la dernière révision de prix est trop ancienne pour que l'acheteur puisse raisonnablement considérer que le prix en cours représente toujours l'état économique du marché. **À défaut, les économies achats calculées pourraient en effet être minimisées voire négatives du seul fait de n'avoir pas comparé le prix obtenu à un prix de référence économiquement comparable.**

Aucune règle générale ne s'impose en raison de la grande diversité des situations qui peuvent être rencontrées. L'acheteur opère la correction au cas par cas, en fonction de l'évolution des prix sur le secteur concerné. Par exemple, si le marché précédent comporte une clause de révision dont la dernière application date déjà de plusieurs mois, l'acheteur peut utiliser la formule de révision pour corriger les derniers prix contractuels de l'inflation (on vise ici l'utilisation de la formule de révision des prix pour corriger les prix de l'inflation en vue de déterminer le montant de référence : sur le plan contractuel en revanche, les révisions doivent intervenir uniquement selon la périodicité prévue au marché). Autre possibilité, en cas de marché précédent conclu à prix ferme par exemple, l'acheteur peut se référer à l'évolution d'un indice des prix représentatif du segment d'achat concerné. Quelle que soit la méthode qu'il retient, l'acheteur veille évidemment à **bien indiquer les raisons et les modalités de cette correction dans le document présentant le calcul des économies réalisées**⁷.

2.2 En cas de nouveau marché

On considère ici :

- **les marchés répondant à un besoin nouveau ou ponctuel** (construction ou rénovation d'un bâtiment, achat d'un nouvel équipement ou d'une nouvelle catégorie d'équipements, etc.) ;
- **les marchés répondant à des besoins récurrents mais qui sont nouveaux car jusque-là ces besoins récurrents n'étaient pas couverts par un marché mutualisé commun au service ou à plusieurs services** (mise en place d'un nouvel accord-cadre pour des prestations qui étaient jusqu'ici commandées au fil de l'eau en dehors d'un contrat global, marché forfaitaire pour le gardiennage de plusieurs bâtiments qui jusque-là

⁶ Voir paragraphe 2.3 pour l'estimation du prix de référence en cas d'accords – cadres à bons de commande

⁷ Voir plus loin sur la justification des économies et la conservation des documents concernés

- donnaient lieu chacun à un marché par bâtiment, etc.) ;
- **le renouvellement d'un marché mais à des conditions qui ne sont pas similaires au précédent** (modification substantielle des besoins, nouvel allotissement, renforcement significatif des considérations environnementales, etc.)

Dans ces situations, l'acheteur doit utiliser **l'une des quatre méthodes suivantes pour déterminer le prix de référence, par ordre de priorité décroissante** (en justifiant le cas échéant pourquoi il n'a pas retenu la première méthode).

1. Derniers prix obtenus

Cette méthode peut notamment être retenue lorsque le marché nouveau est mis en place pour répondre à un besoin récurrent mais qui jusque-là n'était pas couvert par un marché mutualisé (deuxième cas évoqué plus haut).

Dans cette situation, il convient de s'appuyer sur les prix appliqués aux commandes précédentes (sur la base d'un échantillon en cas de très grand nombre de commandes annuelles) pour estimer le prix de référence.

Comme dans la situation 2.1, **l'acheteur doit cependant veiller à corriger le prix précédent de l'inflation**, en particulier lorsque les prix qu'il a recueillis sont trop anciens pour pouvoir raisonnablement considérer qu'ils représentent toujours l'état économique du marché.

2. Prix estimés après sourçage ou benchmark auprès d'autres services de l'État ou EP, d'autres administrations (collectivités locales, hôpitaux, ...) voire des acheteurs privés achetant des prestations similaires dans des conditions comparables.

Ici également, l'acheteur doit s'assurer d'intégrer l'inflation en corrigeant l'estimation si elle est trop ancienne pour pouvoir raisonnablement considérer qu'elle représente toujours l'état économique du marché.

3. Moyenne des offres reçues

Si l'acheteur recourt à cette méthode dans le cadre d'une procédure autorisant la négociation, il convient de prendre en compte les offres initiales avant négociation (en écartant les offres irrégulières éliminées d'emblée, les offres anormalement basses, les offres inacceptables et les offres inappropriées).

4. Enveloppe financière allouée au projet, à l'opération

En dernière hypothèse et à titre exceptionnel, si aucune des méthodes précédentes ne lui paraît applicable, l'acheteur peut prendre cette enveloppe comme référence.

2.3 Les cas dans lesquels les volumes ne sont pas définitivement fixés lors de la notification du marché

Dans certains cas, au moment d'évaluer le prix de référence, l'acheteur ne connaît pas de manière précise et définitive les volumes qui seront consommés sur le nouveau marché.

Voici les principes applicables dans les principales situations de ce type.

- **Marchés comportant des reconductions**

Le prix de référence à retenir est celui du marché sur l'ensemble de sa durée, reconductions éventuelles incluses.

- **Marchés à tranches**

Le prix de référence à retenir est celui du marché sur l'ensemble de ses tranches, tranche ferme et tranches optionnelles incluses.

- **Marchés à phases (ou « parties techniques »)** pour lesquels le marché prévoit que certaines phases ne seront mises en œuvre que sous réserve d'un ordre de service notifié au titulaire par le pouvoir adjudicateur.

Le prix de référence à retenir est celui du marché sur l'ensemble de ses phases.

Le même raisonnement s'applique pour les marchés à phases prévoyant que le pouvoir adjudicateur a la possibilité de mettre un terme au marché à l'issue de chaque phase.

- **Accords-cadres à bons de commande**

Les accords-cadres à bons de commande, reposant sur un bordereau de prix unitaires (BPU), ne fixent pas avec précision les volumes qui seront commandés et donc pas non plus le montant global du contrat lors de sa notification.

Aussi, pour ces accords-cadres à bons de commande, le principe à privilégier pour déterminer le prix de référence⁸ est celui dit du « panier type »⁹, comme pour l'analyse des offres.

En pratique, à partir de l'estimation préalable des besoins, une simulation réaliste du volume des commandes qui seront réalisées sur le BPU du nouvel accord-cadre durant toute sa durée est constituée par l'acheteur (le « panier type »). Il est fortement recommandé d'utiliser le même panier type que celui qui est utilisé pour la comparaison des offres.

Pour déterminer le prix de référence, l'acheteur :

- multiplie ensuite les quantités de chaque ligne du panier type par le prix unitaire de référence déterminé selon les méthodes présentées au paragraphe 2.1 en cas de renouvellement d'un accord-cadre à conditions similaires (en prenant les prix des prestations équivalentes sur l'accord-cadre précédent et en les corrigeant de l'inflation le cas échéant) et 2.2 dans les autres cas ;
- additionne le prix ainsi obtenu pour chaque ligne de son panier type : ce montant global du panier type correspond au prix de référence de l'accord-cadre.

NB : pour les accords-cadres à bons de commande, afin d'estimer aussi raisonnablement que possible les économies achats, le prix de référence ne doit pas être estimé à partir du montant minimum de l'accord-cadre, ni à partir de son montant maximum.

3. DÉTERMINATION DU PRIX OBTENU

Le prix obtenu est le prix résultant du marché notifié. Pour que l'estimation de l'économie achat ait un sens, ce prix est déterminé en suivant les **mêmes raisonnements que pour le prix de référence et à isopérimètre** :

- en prenant en compte la durée totale du marché, éventuelles reconductions incluses ;
- en prenant en compte la tranche ferme et les tranches optionnelles pour les marchés à tranches ;
- en prenant en compte l'ensemble des phases pour les marchés à phases ;
- en prenant en compte les prestations supplémentaires éventuelles retenues par le pouvoir adjudicateur pour les marchés concernés. Dans ce cas, l'acheteur veille à déterminer le prix de référence de ces prestations et à l'inclure dans le prix de référence

⁸ Le prix de référence au sens de l'estimation des économies achats est alors une simulation basée sur une hypothèse de volumes commandés

⁹ Parfois également appelé « devis quantitatif estimatif » (DQE)

global du marché. À défaut, les économies achats calculées pourraient en effet être minimisées voire négatives du seul fait de n'avoir pas comparé le prix obtenu à un prix de référence recouvrant le même objet que le prix obtenu ;

- pour les accords-cadres à bons de commande, en appliquant le panier type utilisé pour déterminer le prix de référence aux prix du BPU de l'accord-cadre notifié. C'est la raison pour laquelle il est très fortement recommandé d'utiliser le panier type retenu pour évaluer les offres sur le critère du prix : s'agissant du même panier type, le travail aura déjà été réalisé pour l'analyse des offres et le prix obtenu sera d'autant plus facile à justifier.

NB : pour les accords-cadres à bons de commande, comme pour le prix de référence, afin d'estimer aussi raisonnablement que possible les économies achats, le prix obtenu ne doit pas être estimé à partir du montant minimum de l'accord-cadre, ni à partir de son montant maximum. Si un marché subséquent est lui-même un accord-cadre à bons de commande, la recommandation concernant le panier type s'applique pour l'estimation du prix obtenu.

Les mêmes principes s'appliquent également aux marchés spécifiques passés sur la base de systèmes d'acquisition dynamique.

4. MESURE À LA FOIS EN BASE 12 MOIS ET SUR LA DURÉE TOTALE DU MARCHÉ

Pour mieux rendre compte de l'apport de la fonction achat, **les économies achats sont désormais calculées et présentées à la fois en base 12 mois (comme c'était déjà le cas) mais également sur la totalité de la durée des marchés.**

Il s'agit en particulier de valoriser entièrement la plus-value attachée aux marchés pluriannuels pour les achats récurrents : marchés de maintenance, accords-cadres à bons de commande pluriannuels, etc.

Ces marchés sont en effet souvent plus exigeants pour les acheteurs (travail de recensement et de synthèse des besoins, de rationalisation des BPU, *contract management* pendant toute la durée d'exécution du contrat, etc.)

Pour les besoins récurrents, ces marchés sont aussi ceux qui permettent le plus souvent de générer le plus d'économies budgétaires pérennes, ce qui justifie de présenter l'ensemble du potentiel de maîtrise de la dépense qu'ils apportent.

En pratique, **lors du renseignement de la performance achat (dans APPACH pour les acheteurs de l'État et dans AWEPP pour les EP), l'acheteur présente donc le prix de référence et le prix obtenu sur la durée totale du marché¹⁰.**

Les calculs seront ensuite effectués à la fois sur la durée totale du marché et en base 12 mois.

Dans les présentations des résultats, une colonne nouvelle sera intégrée, présentant les économies achats calculées sur la durée totale du contrat, en plus de la colonne présentant les économies calculées en base 12 mois.

¹⁰ Voir plus haut : reconductions incluses pour les marchés reconductibles, tranches optionnelles incluses pour les marchés à tranches, toutes phases comprises pour les marchés à phases.

5. LE CAS DES ACCORDS-CADRES ET DES SYSTÈMES D'ACQUISITION DYNAMIQUE

5.1. Les accords-cadres à bons de commande

La performance économique des accords-cadres qui s'exécutent au fur et à mesure de l'émission de bons de commande dans le cadre des dispositions du second alinéa de [l'article R2162-2 du code de la commande publique](#) est estimée en une seule fois, lors de la notification de l'accord-cadre.

L'acheteur qui notifie l'accord-cadre détermine le prix de référence et le prix obtenu conformément aux principes présentés aux paragraphes 2.3 et 3 et les renseigne dans APPACH (ministères) ou AWEPE (EP).

Ces dispositions s'appliquent aux marchés subséquents à un accord-cadre qui constituent eux-mêmes un accord-cadre à bons de commande.

NB : en cas d'accord-cadre interministériel (ACIM) à bons de commande, le porteur de l'accord-cadre doit ventiler les économies achats estimées par ministère bénéficiaire de l'ACIM, conformément aux principes décrits au chapitre 6.

5.2. Les accords-cadres à marchés subséquents et les systèmes d'acquisition dynamique

Une des principales évolutions du présent document de référence concerne l'autonomie des marchés subséquents par rapport aux accords-cadres¹¹, les marchés subséquents faisant l'objet d'un calcul de leur performance économique.

Aussi, à l'exception des seuls ACIM à marchés subséquents conclus par les PFRA¹², les accords-cadres qui s'exécutent par marchés subséquents dans le cadre des dispositions du premier alinéa de [l'article R2162-2 du code de la commande publique](#) ne donnent pas lieu à estimation de leur performance économique, afin d'éviter tout double compte d'économies achats.

Cela concerne les accords-cadres à marchés subséquents conclus par les ministères, par les EP, par la DAE et par les ministères par délégation de la DAE.

Pour ces accords-cadres à marchés subséquents, la performance économique des marchés subséquents doit en revanche être calculée systématiquement.

La détermination du prix de référence des marchés subséquents aux accords-cadres suit les raisonnements évoqués plus haut aux paragraphes 2.1 à 2.3. En particulier, si un marché subséquent est lui-même un accord-cadre à bons de commande, la recommandation du paragraphe 2.3 s'applique pour l'estimation du prix de référence.

La détermination du prix obtenu des marchés subséquents suit les raisonnements évoqués au paragraphe 3.

¹¹ Voir l'introduction

¹² Voir encadré ci-dessous

Cas particulier des accords-cadres interministériels (ACIM) à marchés subséquents conclus par les PFRA

Pour les seuls ACIM à marchés subséquents des PFRA, pour des raisons pratiques liées au nombre de services bénéficiaires, les économies achats liées à l'ACIM sont évaluées par la PFRA lors de la notification de l'ACIM et aucune performance économique n'est mesurée au stade des marchés subséquents, afin d'éviter tout double compte d'économies achats.

Les mêmes principes s'appliquent également aux systèmes d'acquisition dynamique (SAD) et aux marchés spécifiques passés sur la base des SAD.

5.3 Les accords-cadres qui s'exécutent à la fois par bons de commande et par marchés subséquents

Pour les accords-cadres qui peuvent être exécutés en partie par la conclusion de marchés subséquents et en partie par l'émission de bons de commande dans le cadre des dispositions de [l'article R2162-3 du code de la commande publique](#) (accords – cadres « mixtes » ou « composites »), il est nécessaire de distinguer selon qu'ils sont conclus par les services de l'État ou par les EP.

5.3.1 Services de l'État

Pour les services de l'État, **il n'est pas possible de saisir dans APPACH à la fois les économies achats estimées sur la partie à bons de commande et les économies achats estimées pour chaque marché subséquent des accords – cadres mixtes.**

Le principe à suivre est donc de **déterminer si l'accord-cadre exécutera principalement à bons de commande ou principalement par marchés subséquents, en fonction du volume financier estimé de chacune de ces deux composantes :**

- si l'accord-cadre a vocation à s'exécuter principalement à bons de commande (en volume financier), il doit être considéré comme un accord-cadre à bons de commande et suivre les modalités présentées au paragraphe 5.1 ;
- si l'accord-cadre a vocation à s'exécuter principalement par marchés subséquents (en volume financier), il doit être considéré comme un accord-cadre à marchés subséquents et suivre les modalités présentées au paragraphe 5.2.

5.3.2 Établissements publics

Pour les EP, il est possible de saisir dans AWEP à la fois une ligne correspondant à la partie à bons de commande de l'accord-cadre mixte et des lignes correspondant aux marchés subséquents.

Ainsi, dans le fichier « bilan achat » annuel à renseigner dans AWEP :

- l'EP saisit une ligne correspondant à la part à bons de commande de l'accord-cadre l'année de sa notification.
Il détermine le prix de référence et le prix obtenu conformément aux principes présentés aux paragraphes 2.3 et 3.
- l'EP saisit une ligne correspondant à chaque marché subséquent l'année de la notification de chaque marché subséquent.
Il détermine le prix de référence et le prix obtenu conformément aux principes

- présentés aux paragraphes 2 et 3.
- si un marché subséquent est lui-même un accord-cadre à bons de commande, l'EP saisit une ligne correspondant à cet accord-cadre à bons de commande l'année de sa notification, en déterminant le prix de référence et le prix obtenu conformément aux principes présentés aux paragraphes 2.3 et 3.

6 LES MARCHES MUTUALISÉS

Pour répondre à l'objectif de, **double présentation des économies achats en cas de marchés mutualisés** (voir introduction : *Qui les apporte ? Où elles constituent-elles un potentiel de maîtrise de la dépense ?*), des aménagements ont été apportés aux modalités de saisie des données relatives aux économies achats dans les outils (APPACH pour les services de l'État et AWEPE pour les EP).

6.1 Les accords-cadres interministériels passés par la DAE, ou par les ministères par délégation de la DAE

- En cas d'**ACIM s'exécutant par marchés subséquents**, la DAE ou le ministère intervenant par délégation ne saisit pas de performance au niveau de l'ACIM, puisque la performance sera renseignée au niveau des marchés subséquents par les entités qui les passent :
 - les ministères ou le cas échéant la DAE selon les situations pour l'État, dans APPACH ;
 - les EP ayant décidé de recourir à un ACIM qui leur est ouvert dans le cadre de la convention de groupement de commandes permanente conclue avec la DAE, dans AWEPE.
- En cas d'**ACIM s'exécutant par bons de commande**, la DAE ou le ministère délégué :
 - **renseigne dans APPACH le prix de référence et le prix obtenu** estimés pour l'ensemble de la durée de l'accord-cadre (voir chapitres 2 et 3) **à l'échelle de l'ensemble des ministères bénéficiaires.**
Cette estimation est basée sur le volume estimatif de l'ACIM (et non sur son montant minimum, ni sur son montant maximum).
 - **renseigne ensuite dans APPACH la ventilation, en pourcentage, de la part que chaque ministère représente dans l'accord – cadre.**
Cette ventilation est réalisée à partir des besoins exprimés par chaque ministère lors de la préparation de l'accord-cadre: pour le ministère A représentant X% du volume estimatif de l'ACIM, X%, pour le ministère B représentant Y% du volume estimatif de l'ACIM, Y%, etc.
Cela permettra d'identifier le volume des économies achats qui constitue un potentiel de maîtrise de la dépense au niveau de chacun des ministères bénéficiaires de l'ACIM.

6.2 Les accords-cadres interministériels passés par les PFRA

Pour des raisons pratiques liées au nombre de services bénéficiaires, par dérogation aux principes du paragraphe précédent :

- en cas d'ACIM s'exécutant par marchés subséquents, la PFRA renseigne une performance estimée au niveau de l'ensemble de l'ACIM, en saisissant un prix de référence et un prix obtenu estimés à l'échelle de l'ensemble de l'ACIM et pour la totalité de sa durée (reconductions éventuelles incluses).
Cette estimation est basée sur le volume estimatif de l'ACIM (et non sur son montant minimum, ni sur son montant maximum).
Pour éviter tout double compte, les marchés subséquents passés sur le fondement des ACIM passés par les PFRA ne font pas l'objet de déclaration d'économies achats¹³.
- en cas d'ACIM s'exécutant par bons de commande, la PFRA :
 - renseigne dans APPACH le prix de référence et le prix obtenu estimés pour l'ensemble de la durée de l'accord-cadre (voir chapitres 2 et 3) à l'échelle de l'ensemble des ministères bénéficiaires.
Cette estimation est basée sur le volume estimatif de l'ACIM (et non sur son montant minimum, ni sur son montant maximum).
Cela permettra d'identifier le volume des économies achats apporté par la PFRA via cet ACIM à bons de commande.
 - en revanche, la PFRA ne ventile pas la part que chaque ministère représente dans l'accord – cadre¹⁴.

6.3 Le recours aux accords-cadres interministériels par les établissements publics

Dans le cadre de la convention permanente de groupement de commandes mise en place par la DAE, les EP signataires de cette convention qui le souhaitent peuvent décider de recourir aux ACIM qui leur sont ouverts : ACIM passés par la DAE ou par délégation de la DAE par un ministère ou ACIM passés par les PFRA.

Les économies achats réalisées par les établissements publics sur les ACIM auxquels ils recourent sont saisies à leur niveau dans AWEP.

Ils estiment le prix de référence et le prix obtenu selon les principes présentés aux chapitres 2 et 3, à partir des informations qui leur sont communiquées par le porteur de l'accord-cadre (DAE, ministère délégué ou PFRA).

Dans le fichier bilan d'AWEP, l'EP précise pour chacune des lignes concernées que le marché a été passé dans le cadre d'une mutualisation, puis précise le porteur de cette mutualisation (la DAE, le ministère délégué ou la PFRA porteuse de l'accord – cadre)¹⁵, ce qui permet de mesurer le volume des économies achats réalisées par les EP à partir des ACIM passés par chaque porteur, tout en identifiant ces économies achats comme potentiel de maîtrise de la dépense dans le budget de chaque EP.

¹³ Pour ces marchés subséquents, la performance achat doit être « désactivée » par l'acheteur ayant passé le marché subséquent (voir documentation APPACH).

¹⁴ Voir documentation APPACH : le champ « ventilation non-réalisable » doit alors être coché dans APPACH par la PFRA.

¹⁵ Voir documentation AWEP.

6.4 Le cas particulier des commandes à l'UGAP ou à d'autres centrales d'achat

Lorsque l'acheteur (service de l'État ou EP) passe *directement* commande à l'UGAP ou à une autre centrale d'achat¹⁶ :

- pour les services de l'État, la performance correspondant à cette stratégie de recours à l'UGAP est saisie en « performance hors contrat », en estimant le prix de référence et le prix obtenu selon les principes présentés aux chapitres 2 et 3.¹⁷
- pour les EP, la performance correspondant à cette stratégie de recours à l'UGAP fait l'objet d'une ligne dans le « fichier bilan » renseigné dans AWE¹⁸.

7. LA DOCUMENTATION ET LA VALIDATION DES ÉCONOMIES ACHATS

7.1 Documentation des économies achats

Les éléments qui précèdent l'indiquent, le calcul des économies achats n'est pas une démarche strictement mécanique : il comporte une part d'appréciation, d'estimation et d'analyse au cas par cas de la part de l'acheteur qui estime le prix de référence et le prix obtenu et qui ventile le cas échéant ces économies par bénéficiaires en cas d'accords – cadres à bons de commande.

C'est pourquoi il est indispensable, dans une logique de contrôle interne et d'afin d'assurer l'auditabilité des données produites, que ces estimations fassent l'objet d'un document écrit rédigé par l'acheteur, présentant les raisonnements suivis, conformément au présent document de référence, et comportant les précisions permettant de comprendre comment ces estimations ont été réalisées, en particulier :

- modalités de détermination du prix de référence : quels prix historiques ? Recueillis selon quelles modalités ? Quels volumes estimatifs ? Déterminés selon quelles modalités ? Quelles modalités de prise en compte de l'inflation ?
- modalités de détermination du prix obtenu ;
- principe de ventilation entre ministères pour les ACIM à bons de commande.

Cette liste n'est pas exhaustive et le discernement des responsables achat doit les conduire à identifier les informations qu'il est pertinent de documenter pour permettre de comprendre les calculs effectués.

Les économies achats sont estimées à l'issue de la procédure d'attribution du marché. Dès lors, **il est très fortement recommandé de rédiger ce document dès l'issue de l'analyse des offres.** Cette bonne pratique permet à la fois :

- un calcul et une documentation de ce calcul par l'acheteur qui a piloté la procédure, évitant le cas échéant à son successeur de devoir réaliser la démarche pour un marché dont il n'a pas suivi la procédure de préparation et de passation ;
- une bonne information du représentant du pouvoir adjudicateur au moment de l'attribution du marché ;

¹⁶ Cas des centrales d'achat appliquant le fonctionnement dit de l'achat pour revente, par opposition à l'intermédiation contractuelle. Dans ce dernier cas, l'État ou l'EP passe son propre marché avec le titulaire retenu par la centrale d'achat : la déclaration de performance suit alors le régime général décrit dans le présent document de référence.

¹⁷ Voir documentation APPACH

¹⁸ Voir documentation AWE

- Pour les ministères, un suivi infra-annuel réaliste des économies achats tout au long de l'année.

Ce document doit faire l'objet d'autant plus d'attention que le marché présente des enjeux, (financiers, stratégiques, réputationnels, ...) importants.

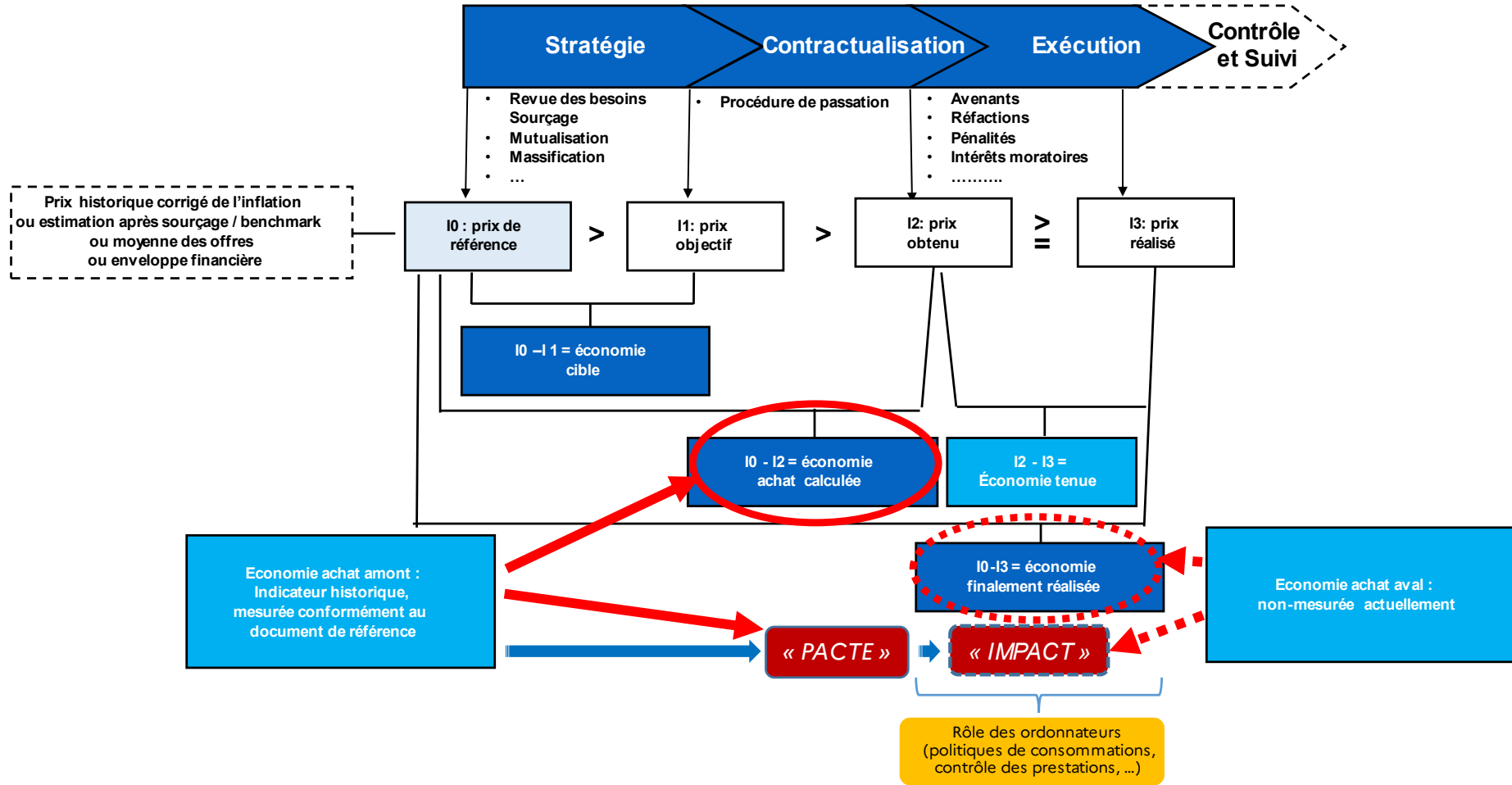
Pour les marchés passés par les ministères, l'attention des RMA est appelée sur la nécessité de s'assurer de la présence et du contenu de ce document avant de valider les économies achats sur les marchés présentant les enjeux les plus importants.

La DAE mènera des audits sur les estimations d'économies achats réalisées par les services de l'État et par les EP. **L'estimation des économies achats est par ailleurs susceptible de faire l'objet d'autres contrôles a posteriori.** Dès lors, **les documents justificatifs du calcul des économies achats doivent être conservés pendant la même durée que l'ensemble des pièces de marchés.**

7.2 Validation

- Les économies achats déclarées par **les bureaux acheteurs de la DAE et par les PFRA d'un montant estimé supérieur à 100 K€ en base 12 mois sont validées dans APPACH par le bureau chargé de la performance de la DAE**, après examen des éléments justificatifs préparés par l'acheteur.
- Les économies achats déclarées par **les ministères d'un montant estimé supérieur à 100 K € en base 12 mois sont validées dans APPACH par le RMA.** Le RMA organise les opérations d'examen préalable des éléments justificatifs préparés par l'acheteur. Ces dispositions concernent également les ACIM délégués aux ministères par la DAE. Les économies achats d'un montant estimé inférieur à 100 000 euros sont validées en fonction des règles d'organisation propres à chaque ministère.
- Les économies achats déclarées **par les services acheteurs des établissements publics sont validées au sein de chaque établissement selon ses propres procédures.**

ANNEXE 1 - LE CONCEPT D'ÉCONOMIE ACHAT EN SCHÉMA



ANNEXE 2 - LES PRINCIPAUX LEVIER DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DES ACHATS¹⁹

Phase du processus achat	Levier	Description
Analyse des achats et programmation	Analyse de la cartographie des achats	<p>L'analyse de la cartographie des achats de l'organisation permet d'identifier les segments d'achat présentant des enjeux significatifs (notamment financiers) mais qui n'ont pas encore été travaillés et sur lesquels des leviers d'amélioration de leur performance pourraient être appliqués.</p> <p>En fonction des marchés à renouveler et des besoins nouveaux auxquels il faut répondre, l'acheteur peut identifier les segments nouveaux à inclure dans la programmation pluriannuelle des procédures à préparer.</p>
Préparation	Anticipation	<p>La mise en œuvre de plusieurs des autres leviers suppose que le calendrier de préparation et de passation du marché puisse inclure une phase permettant de les mobiliser.</p> <p>Si certains achats ne peuvent pas être anticipés dans les situations d'urgence manifeste, la plupart des achats peuvent être anticipés plusieurs mois à l'avance.</p> <p>Le renforcement des liens entre programmation budgétaire et programmation achat ou l'optimisation du lien prescripteur – acheteur permettent cette anticipation pour la majorité des besoins.</p>
	Mutualisation	<p>Il s'agit de regrouper dans une même procédure d'achat les besoins d'entités distinctes qui auparavant passaient chacune leur propre marché voire leurs propres commandes sans rattachement à un accord - cadre.</p> <p>La mutualisation peut être interne (au sein d'une région, d'un ministère, d'un EP, ...) ou externe (interministérielle, inter-EP pour des besoins communs, entre ministères et EP, voire entre acheteurs de l'Etat et d'autres administrations publiques : hôpitaux, collectivités locales, etc.).</p> <p>Les principaux modes de mutualisation externe sont le groupement de commandes coordonné par une des administrations et les centrales d'achat publiques (dont l'UGAP).</p>

¹⁹ Ces leviers peuvent également être utilisés pour améliorer les autres axes de performance achat : réponse aux besoins des usagers et des services, respect du droit de la commande publique, performance environnementale, performance sociale, impact économique de la commande publique, etc.

Planification	La planification des procédures, incluant les opérations amont d'analyse de besoin, de sourçage, d'arbitrage des stratégies achat, etc. garantit que les opérations consacrées à la recherche de la performance achat (économique, mais aussi environnementale, sociale, etc.) seront bien réalisées avant le lancement de la consultation.
Juste définition du besoin	<p>A partir d'une analyse fonctionnelle, il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - D'identifier l'ensemble des facteurs à la fois propres au besoin lui-même mais aussi à son environnement, pour ne pas oublier des éléments susceptibles d'induire des achats complémentaires ultérieurs pourtant prévisibles (identifier le besoin de maintenance d'un équipement, inclure les consommables, prévoir les opérations spécifiques de réalisation en termes d'habilitation des personnes, d'homologation d'outils informatiques, etc.) ; - D'éviter à la fois la sous-qualité et la sur-qualité.
Standardisation	<p>Liée à la juste définition du besoin, la standardisation consiste à rationaliser les cahiers des charges en réduisant la diversité des produits achetés, avec un produit unique par catégorie d'usage.</p> <p>Elle permet d'éviter les commandes en sur-qualité correspondant à des prix plus élevés.</p> <p>Elle offre par ailleurs une meilleure visibilité aux fournisseurs sur les gammes à commander et leur permet ainsi d'optimiser leurs coûts et donc leurs prix.</p>
Sourçage	Les échanges préalables avec les opérateurs économiques, expressément autorisés par la réglementation dès lors qu'ils respectent les principes de la commande publique, sont un moment essentiel pour recueillir des informations sur les tendances du secteur économique concerné, tester les réactions des candidats potentiels sur les éléments de stratégie envisagés, et notamment identifier l'impact potentiel de la stratégie sur les prix.
Massification	<p>Pour les besoins récurrents qui s'y prêtent, il s'agit d'éviter le lancement de commandes au fur et à mesure des besoins individuels des services et de les regrouper en commandes globalisées (une fois par mois, par trimestre, voire par an selon les domaines) afin d'obtenir des conditions financières plus intéressantes grâce à l'effet volume, quitte à planifier plusieurs livraisons échelonnées pour une même commande.</p> <p>Décidée en amont de la passation du marché et inscrite dans celui-ci, elle permet aux candidats de l'intégrer dans la formation de leur offre financière.</p> <p>La massification conduit à un effet positif sous l'angle écologique, lorsqu'elle s'accompagne d'une réduction du nombre de livraisons et de l'empreinte carbone globale du marché.</p> <p>C'est aussi un facteur de rationalisation des cahiers des charges (standardisation).</p>

	Allotissement	<p>L'allotissement est une règle de la commande publique visant à faciliter l'accès des PME.</p> <p>Correctement ajusté à l'offre du secteur économique (grâce au sourçage notamment), il permet aussi d'obtenir les prix les plus compétitifs de la part de prestataires spécialisés sur une partie seulement du besoin et qui ne pourraient pas présenter d'offre sur l'ensemble du cahier des charges si le marché n'était pas alloti.</p>
Passation	Mise en concurrence	<p>La mise en concurrence est un principe fondamental du droit de la commande publique.</p> <p>Au-delà des motifs réglementaires, basée sur une définition claire et complète du besoin, c'est le premier levier pour obtenir les meilleures conditions économiques.</p>
	Pondération des critères de choix	A travers la pondération des critères, l'acheteur signifie aux candidats l'importance relative qu'il accordera à la dimension financière des offres par rapport aux autres critères de choix.
	Calendrier	<p>Pour certains achats, les prix peuvent être plus intéressants à certaines périodes (passées la première phase de commercialisation des produits nouveaux, quand les prix commencent à baisser ; capacité de production des fabricants liée à la tension sur les matières premières ; facteurs géopolitiques ; pics de demande de la part d'autres acheteurs publics ou privés ; produits en fin de commercialisation mais répondant au besoin, etc.)</p> <p>Lorsque c'est possible, anticiper ou reporter un achat peut permettre d'obtenir des prix plus intéressants. Le sourçage permet d'obtenir des informations à cet égard.</p>
	Négociation lorsque la réglementation l'autorise	<p>Dès lors qu'elle est correctement préparée et en particulier lorsqu'elle s'appuie sur une bonne analyse préalable du besoin, la négociation permet d'optimiser les offres en cours de procédure.</p> <p>Un équilibre est à rechercher entre la charge des opérations de négociation et leur impact sur le calendrier de passation d'une part, et les gains attendus de la négociation d'autre part.</p> <p>Le bon fonctionnement du binôme acheteur – prescripteur est essentiel durant cette phase pour que l'administration soit en position solide vis-à-vis des soumissionnaires.</p>
Exécution	Multi-attribution	<p>Il est possible de mettre en place des formes de marchés (accords – cadres multi-attributaires ou systèmes d'acquisition dynamiques) permettant de mettre en concurrence l'ensemble des titulaires retenus pour l'attribution des commandes.</p> <p>Sur les segments dans lesquels les prix évoluent très rapidement, ces montages permettent d'optimiser les prix en permanence.</p>
	Massification	La massification évoquée plus haut peut également être mise en œuvre lors de l'exécution d'un marché, en regroupant les commandes d'un service ou de plusieurs services.

	Politiques de consommation	Même lorsque des politiques de consommation n'ont pas été inscrites initialement dans le marché, elles peuvent être décidées et mises en œuvre en cours d'exécution dès lors qu'elles sont compatibles avec les engagements contractuels de l'administration (notamment le respect du volume ou du montant minimum prévu le cas échéant).
	Sanction des défauts d'exécution ou retards de livraison	<p>Le titulaire du marché est naturellement tenu par les engagements qu'il a pris dans son offre, en termes de qualité, de délais et de prix.</p> <p>Au stade de l'élaboration du marché, il est évidemment important de prévoir des clauses sanctionnant le non-respect de ses engagements par le titulaire, faute de quoi cette absence pourrait avoir un impact sur les prix proposés.</p> <p>Au-delà de ce que l'acheteur a prévu dans le marché, il est essentiel que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les prestations soient vérifiées ; - En de de défaut de qualité et / ou de retard par rapport aux engagements contractuels, les sanctions prévues soient effectivement appliquées : à la fois au titre des dépenses concernées et pour que le titulaire reste vigilant.

ANNEXE 3 - DÉTERMINATION DU PRIX DE RÉFÉRENCE

Renouvellement de marché à conditions similaires

Derniers prix actifs sur le marché en cours

En cas d'accord-cadre à bons de commandes (AC BDC), utiliser un panier représentatif (type de prestations et quantités estimatives*) en s'assurant d'intégrer l'inflation si les prix datent de plus d'un an

Se baser sur les volumes estimés, pas sur le maximum de l'AC

Nouveau marché

Par ordre de priorité (en cas de recours à la modalité 2 ou à la modalité 3, justifier l'impossibilité d'utiliser la modalité n°1) :

1/ *Derniers prix obtenus* en s'assurant d'intégrer l'inflation

2/ *Prix estimés par benchmark ou par sourçage*, en s'assurant d'intégrer l'inflation

3/ *Moyenne des offres*

En cas de procédure permettant l'évolution des offres, prendre en compte les offres initiales en écartant les offres irrégulières éliminées d'emblée, les OAB, les offres inacceptables, les offres inappropriées

4/ *Enveloppe financière allouée au projet, à l'opération*

ANNEXE 4 SAISIE DE LA PERFORMANCE SELON LES TYPES D'ACCORDS - CADRES

	Accords-cadres à marchés subséquents	Accords – cadres à bons de commande
AC ministériels et EP	<p>Le porteur de l'AC ne saisit pas de performance au niveau de l'AC</p> <p>Les acheteurs qui passent les MS saisissent la performance de chaque MS lors de sa notification</p>	<p>Le porteur de l'AC saisit la performance au niveau de l'AC</p>
ACIM conclus par la DAE ou par un ministère par délégation de la DAE	<p>Le porteur de l'ACIM ne saisit pas de performance au niveau de l'ACIM</p> <p>Les acheteurs qui passent les MS saisissent la performance de chaque MS lors de sa notification</p>	<p>Le porteur de l'ACIM saisit la performance au niveau de l'ACIM et ventile le % d'économies estimées pour chaque ministère</p>
ACIM conclus par les PFRA	<p>La PFRA saisit la performance au niveau de l'ACIM</p> <p>Les acheteurs qui passent les MS ne saisissent pas de performance au niveau des MS</p>	<p>La PFRA saisit la performance est saisie au niveau de l'ACIM, sans ventiler le % d'économies réalisées par chaque ministère</p>