



septembre 2013

Les achats de l'État et de ses établissements publics

Objectifs et organisation

Guide de la modernisation de l'achat

La circulaire du Premier ministre en date du 31 juillet 2013 attire l'attention des services sur les enjeux qui s'attachent à la modernisation des achats publics en termes de contribution à la maîtrise des dépenses publiques mais aussi de soutien à d'autres politiques publiques. Elle confie au Service des achats de l'État le soin d'en préciser les modalités.

Le présent document, qui résulte d'une concertation interministérielle approfondie, développe les principaux aspects de cette politique, animée par le Service des achats de l'État, et mise en œuvre, sous la responsabilité des ministres et des préfets pour ce qui concerne l'État, et des directeurs d'établissements publics pour ce qui les concerne.



SOMMAIRE

I - La réalisation des objectifs

- 1 - Satisfaire les besoins des services en contribuant à la maîtrise de la dépense publique
 - a) [Améliorer la qualité du service rendu aux utilisateurs](#) 3
 - b) [Produire des gains économiques](#) 3
- 2 - Prendre en compte les objectifs prioritaires des politiques publiques
 - a) [Introduire les clauses sociales d'insertion](#) 4
 - b) [Intégrer les objectifs environnementaux dans les stratégies interministérielles](#) 4
 - c) [Promouvoir l'innovation](#) 4
 - d) [Faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises \(PME\) à la commande publique](#) 5
 - e) [Accélérer les délais de paiement](#) 5
 - f) [Développer la transparence des données publiques concernant les marchés](#) 5

II - Les acteurs de la fonction achat

- 1 - [Le Service des achats de l'État](#) 6
- 2 - [Les instances de gouvernance de la fonction achat](#) 6
- 3 - [Les organisations achats ministérielles](#) 7
- 4 - [Les préfets](#) 7
- 5 - [Les représentants des pouvoirs adjudicateurs](#) 8
- 6 - [L'Union des groupements des achats publics \(UGAP\)](#) 8

III - La professionnalisation des acheteurs

- 1 - [La formation des acheteurs](#) 9
- 2 - [L'animation de la filière achat](#) 9
- 3 - [Les outils informatiques au service des acheteurs](#) 9

IV - La fonction achat des établissements publics de l'État

- 1 - [Les objectifs](#) 10
- 2 - [L'organisation](#) 10
- 3 - [Les plans d'action](#) 10
- 4 - [Le rôle d'accompagnement du Service des achats de l'État](#) 10
- 5 - [L'inscription des objectifs dans les contrats d'objectifs et de performance](#) 11

V - [La politique de gestion du parc automobile de l'État et de ses établissements publics](#) 12

VI - [Les résultats](#) 12

Annexe 13

I - La réalisation des objectifs

Les bénéfices attendus de la modernisation de la politique de l'achat public sont de plusieurs ordres.

1 - Satisfaire les besoins des services en contribuant à la maîtrise de la dépense publique

a) Améliorer la qualité du service rendu aux utilisateurs

L'objectif premier d'une fonction achat performante est de garantir aux administrations une bonne qualité de service au meilleur prix. Ceci est essentiel pour l'adhésion à la réforme des services et des agents concernés.

La performance de la fonction de l'achat public constitue aussi un gage d'efficacité car elle est pour les services une garantie de sécurité juridique des marchés, d'accès à des outils d'achat performants et à des prestations de meilleure qualité. Ces résultats seront atteints grâce à un suivi de l'exécution des marchés et des plans de progrès. Ils reposent également sur un meilleur pilotage des fournisseurs. Ils seront mesurés par des bilans de la performance de ces derniers et par des enquêtes réalisées auprès des utilisateurs.

b) Produire des gains économiques

La réforme engagée par l'État et ses établissements publics doit produire des gains quantitatifs qui s'inscrivent dans l'objectif global de réduction des dépenses afin de respecter la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Les gains réalisés en achetant moins cher les fournitures, travaux et prestations dont l'administration a besoin pour fonctionner contribueront ainsi à l'atteinte des objectifs d'économie déjà programmés.

Le Service des achats de l'État a mis en place une méthode de mesure des gains communs à l'ensemble des ministères et des établissements publics, afin de suivre et consolider de façon homogène ces gains sur tous les achats. La méthode de calcul des gains figure en annexe du présent document. Un outil de suivi des gains a été déployé au sein des services de l'État. Un outil analogue doit aujourd'hui être déployé dans les établissements publics afin que le Service des achats de l'État rende compte des résultats de l'ensemble des ministères et des établissements publics.

Les ministères, les préfetures et les établissements publics réalisant plus de 10 millions d'euros d'achats annuels doivent élaborer des plans d'actions achats. Ils en rendent compte annuellement au Service des achats de l'État en utilisant les outils et les méthodes mis à leur disposition par ce service qui est chargé de consolider ces informations et d'en informer les ministres.

Des cibles de gains sont fixées à chaque ministère et aux établissements publics. Un indicateur transversal d'efficacité de la fonction achat est défini au sein de chaque ministère dans les projets et rapports annuels de performances. Ces cibles sont déclinées dans les plans d'actions achats ministériels à transmettre au SAE au plus tard le 31 janvier de l'année de leur mise en œuvre ou, pour les plans achats pluriannuels des établissements publics, au plus tard le 31 janvier de la première année de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, chaque ministère et chaque établissement public achetant pour plus de dix millions d'euros, doit produire en annexe de son plan d'actions achats de l'année en cours et du bilan du plan d'actions achat de l'année précédente une estimation de la traduction en gains budgétaires des cibles à atteindre ou atteintes. Ces annexes doivent être transmises au SAE et à la direction du budget. S'agissant des plans d'action des établissements publics, ils doivent être simultanément transmis aux ministères de tutelle.

Ces documents permettront de montrer comment la meilleure performance des achats contribue au respect de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Les gains budgétaires doivent contribuer à la réalisation des économies prévues dans la programmation des finances publiques. A ce titre, il convient de préciser que désormais un point sur les gains achats et les gains budgétaires sera systématiquement inscrit à l'ordre du jour des conférences budgétaires réalisées entre les ministères et la direction du budget.

2 - Prendre en compte les objectifs prioritaires des politiques publiques

L'État et ses établissements doivent jouer un rôle exemplaire, dans le cadre de leurs achats, pour assurer le développement durable de notre économie.

a) Introduire des clauses sociales d'insertion

Les achats publics sont un des leviers que les administrations peuvent utiliser pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées et pour faciliter l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le code des marchés publics permet dans nombre d'hypothèses d'inclure dans les marchés publics des clauses sociales d'insertion. Il en va de même des autres modalités de la commande publique, tels que les partenariats publics privés ou les concessions de service public. Pour favoriser leur utilisation, des outils méthodologiques existent. Les ministères comme les établissements publics peuvent s'appuyer sur les structures où sont employés des facilitateurs, telles que les maisons de l'emploi ou personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi.

Les résultats sont, à ce jour, notoirement insuffisants par rapport au potentiel. Un véritable changement d'échelle est nécessaire, de façon à ce que tous les marchés, accords-cadres et autres catégories de contrat qui s'y prêtent incluent de telles clauses, les exceptions à ce principe devant être justifiées.

Des initiatives exemplaires ont été prises sur certains territoires ou dans le périmètre de certaines administrations pour formaliser et systématiser, notamment par voie de conventions, la collaboration entre les acheteurs publics et les structures au sein desquelles sont employés les facilitateurs de clauses sociales d'insertion. Ces démarches doivent être développées. Le SAE constitue un point d'appui pour aider à la conclusion de ce type de conventions et veiller à ce que le territoire soit couvert.

b) Intégrer les objectifs environnementaux dans les stratégies interministérielles

L'État et ses établissements doivent être exemplaires, dans le cadre de leurs achats, pour contribuer aux engagements environnementaux pris par la France.

Le Service des achats de l'État veille à intégrer ces considérations dans les stratégies interministérielles en lien avec les responsables de ces politiques, notamment le commissariat général au développement durable. Il s'assure aussi que les plans d'actions achats des ministères et des établissements publics intègrent ces objectifs dans toutes les catégories d'achat et, lorsque c'est juridiquement possible, prennent en compte un critère tiré de l'empreinte carbone la plus faible possible.

c) Promouvoir l'innovation

Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi fixe un objectif de 2% des achats des administrations auprès d'entreprises innovantes en 2020. Complémentaire 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 recherche et développement, doit aider au développement des entreprises, et notamment des PME de croissance innovantes.

Chaque service de l'État, au niveau central ou au niveau local, et chaque établissement public est ainsi chargé de réexaminer ses processus et ses achats, afin de faire toute leur place aux entreprises innovantes. Dans le prolongement de la première conférence sur l'achat innovant organisée le 11 avril 2013, il lui revient de conduire la réflexion la plus large possible sur ses projets innovants, à court ou moyen terme, et de rassembler les résultats de ces travaux dans une feuille de route, un « volet achat innovant » ayant vocation à s'intégrer dans le plan d'action achats annuel. Les résultats des travaux de l'ensemble des ministères et établissements publics seront présentés lors d'une seconde conférence qui donnera aux PME de nouvelles opportunités de rencontres opérationnelles avec les organisations concernées. Les responsables ministériels des achats 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 seront chargés d'accompagner les ministères dans la préparation de ces plans d'action.

d) Faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique

L'accès aux marchés publics permet aux PME de croître et de contribuer au développement économique de la France. Il est donc important que les stratégies d'achat de l'État et de ses établissements intègrent cette dimension lorsqu'il existe une offre économique pertinente, notamment par la voie de l'allotissement.

Par ailleurs, le Service des achats de l'État contribue avec les autres services de l'État concernés, à l'allègement des formalités liées aux marchés publics et à leur exécution, afin de faciliter l'accès des PME à ces marchés. Il appuie les efforts des ministères, de leurs établissements publics et de l'Union des groupements des achats publics (UGAP) pour favoriser la rencontre entre l'offre des PME et la demande publique. Il mobilise les missions régionales achats, placées auprès des préfets de région pour relayer cette politique.

Le SAE assure la promotion des processus de dématérialisation des procédures de marchés, dans l'intérêt des entreprises et dans celui des services.

e) Accélérer les délais de paiement

Le respect des délais de paiement est une exigence qui s'impose à tous les services de l'État et à ses établissements. La loi du 15 janvier 2013 et son décret d'application clarifient les règles applicables en ce domaine en soumettant tous les contrats de la commande publique aux mêmes règles. D'ores et déjà, les acheteurs publics, et tous les acteurs de la chaîne de la dépense doivent prendre les dispositions pour respecter ces règles et éviter en particulier tous les délais cachés qui priveraient d'effet ces dispositions législatives et réglementaires.

Dans ce contexte, le Service des achats de l'État poursuit le déploiement des moyens de paiement dématérialisés (carte d'achat, carte logée, carte affaires, facture dématérialisée) qui constituent des moyens de simplifier et d'accélérer les processus de règlement des dépenses.

f) Développer la transparence des données publiques concernant les marchés

La transparence des données publiques et leur diffusion est une politique essentielle pour l'information des citoyens et l'utilisation économique qui peut être faite des données mises à disposition des utilisateurs. A cet égard la diffusion de l'information concernant les marchés publics attribués, prévue par l'article 133 du code des marchés publics, doit être respectée. Il appartient à chaque acheteur de fournir ces informations, dans les délais prévus et en s'assurant de la qualité des informations fournies. Les fonctionnalités offertes par la place des marchés de l'État (PLACE) doivent être utilisées et le SAE s'assurera de la transmission à ETALAB de ces informations en vue de leur publication sur le site data.gouv.fr.

II. Les acteurs de la fonction achat au sein de l'État

1 - Le Service des achats de l'État (SAE)

Le décret du n° 2013-623 du 16 juillet 2013 a précisé le rôle et les objectifs de ce service.

Son rôle premier est d'assurer le pilotage de la politique des achats des services de l'État et de ses établissements publics. A cette fin, il lui appartient, dans le cadre des orientations qui lui sont fixées par le Gouvernement et en lien avec les ministères, de déterminer les objectifs de chacun des services et de s'assurer de leur mise en œuvre. Il est également chargé de développer les outils et les méthodes leur permettant d'atteindre ces objectifs.

Il lui appartient ensuite d'élaborer, sur tous les segments d'achats relevant d'une même famille d'achats et de plusieurs ministères, la stratégie d'achat adaptée à la nature économique du segment considéré. Cette stratégie, qui est toujours définie au niveau national, détermine en particulier le périmètre d'achat (national, régional, départemental) le plus pertinent, en fonction du tissu économique notamment. Le SAE doit ensuite déterminer quel est le service le mieux à même de mettre en œuvre cette stratégie, en fonction de différents critères, parmi lesquels sa connaissance du marché ou l'importance du segment considéré dans ses achats. Ce service, chargé de préparer ou passer des marchés pour compte commun, peut être le SAE lui-même, un ministère chef de file, les préfets de région, un établissement public, ou l'UGAP.

En toute hypothèse, la stratégie d'achat arrêtée par le SAE résulte d'une analyse des besoins et de la structure de l'offre économique et aboutit à leur mise en relation optimale.

Dans le domaine immobilier, le SAE et France Domaine articulent leurs travaux afin d'éviter toute redondance et rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique. Il en va de même avec la DISIC, dans le domaine informatique.

Les décisions d'approvisionnement et le règlement des dépenses correspondantes demeurent de la compétence des administrations centrales et déconcentrées de chaque ministère. Il en est de même du pilotage et de la mise en œuvre du déploiement des politiques d'achat, marchés et accords-cadres mutualisés qui relèvent de la responsabilité de chaque ministère ou établissement, sous la coordination générale du SAE ou du chef de file désigné par le SAE.

Il est cependant nécessaire de rappeler que, dès lors que les besoins sont satisfaits sur un segment de dépense par un marché, le titulaire de ce marché dispose de l'exclusivité et que les services couverts par son périmètre ont donc l'obligation de l'utiliser.

2 - Les instances de gouvernance de la fonction achat

La gouvernance des achats de l'État et de ses établissements publics est assurée par trois instances :

- **un conseil d'orientation**, où siègent des parlementaires, des représentants de ministères et d'établissements publics, des représentants du monde de l'entreprise et des personnalités qualifiées représentant différentes orientations de la politique d'achats. La composition de ce conseil a été élargie pour tenir compte de l'élargissement du rôle du service en direction des établissements publics de l'État. Ce comité valide les grandes orientations du SAE et contrôle son activité ;
- **un comité des achats**, où sont représentés tous les ministères par l'intermédiaire de leur RMA. L'UGAP y est associée. Le cas échéant, son représentant peut être invité à quitter la séance lorsque le comité délibère d'un marché la concernant. Cette instance consultative garantit que tous les points de vue sont pris en compte dans l'élaboration des stratégies d'achat et des projets de marchés ;
- **un comité des achats des établissements publics** auquel participent les responsables des achats des établissements publics de l'État réalisant un volume d'achat supérieur à 50M€. Cette instance consultative permet, elle aussi de garantir la prise en compte des différents points de vue lors de l'élaboration des projets.

3 - Les organisations achats ministérielles

Il appartient aux ministères de structurer leur fonction achat en tenant compte des spécificités de leur organisation et de leur fonctionnement.

Cette organisation comporte :

- la désignation d'un responsable ministériel des achats chargé :
 - de diriger, d'organiser et d'animer la fonction achat dans son ministère, y compris dans les services déconcentrés ;
 - de déployer les outils et les méthodes développées par le SAE ;
 - d'être l'interlocuteur du SAE pour la définition et la mise en œuvre de la politique interministérielle des achats. A ce titre, il siège au comité des achats. Il exerce la fonction de prescripteur en exprimant auprès du SAE les besoins des services de son ministère et contribue à l'effort de standardisation, condition nécessaire de la mutualisation. Il est également responsable de l'expression des besoins en nature et en volume, pour l'ensemble des services du ministère. Enfin, il doit contribuer au suivi d'exécution des marchés, notamment pour les marchés nationaux ;
 - d'apporter un appui aux directions de tutelle pour le pilotage et l'accompagnement des établissements publics dans le domaine des achats ;
 - de rendre compte au SAE des résultats obtenus au regard des objectifs assignés à son ministère. Pour cela, il doit être associé aux projets de son ministère générateurs d'achats, notamment dans les domaines informatiques et immobiliers. Il doit être en mesure de formuler des avis sur les projets d'achats supérieurs à des montants déterminés en fonction de la taille des ministères ;
 - il peut être chargé par le SAE, avec l'accord du ministère concerné, de porter un projet interministériel.

Il est de la responsabilité de chaque ministère, en fonction de sa propre organisation, de définir avec précision les missions et les moyens du responsable ministériel des achats. La structuration de la fonction et le choix de son titulaire sont des facteurs-clés de la réussite de la réforme. Le SAE est chargé de préciser les compétences attendues des agents chargés de ces fonctions.

- la mise en place d'un comité ministériel des achats

Présidé par le secrétaire général du ministère ou son représentant et composé de représentants de l'ensemble des services directement rattachés au ministre et, le cas échéant, de représentants des établissements publics placés sous la tutelle du ministère. Son secrétariat est assuré par le responsable ministériel des achats. Il se réunit au moins deux fois par an. Il est notamment chargé de l'évaluation de la performance des achats du ministère et de la déclinaison opérationnelle des principes ministériels d'achats. Il valide le plan d'action achats annuel présenté au Service des achats de l'État.

4 - Les préfets

Un rôle important incombe aux préfets dans les projets de mutualisation des fonctions support. S'agissant des achats, ces projets doivent s'appuyer sur, ou être compatibles avec, les actions de mutualisation engagées au niveau national par le SAE.

Le décret précité a confié aux préfets de région un quadruple rôle :

- contribuer à la mutualisation et à l'expression des besoins locaux, en liaison avec les services de l'État implantés dans la région et les préfectures de département ;
- passer des marchés au niveau local, lorsque ce périmètre a été jugé adapté par le SAE. Ce périmètre peut être régional, départemental ou interdépartemental ;
- assurer le déploiement et le suivi des marchés au niveau territorial, ce qui est une condition importante de la réussite du projet, notamment dans le domaine des services ;

- veiller à ce que les marchés non mutualisés préparés et exécutés au niveau déconcentré et qui ont été préalablement identifiés par le Service des achats de l'État soient conclus dans le respect des objectifs prioritaires des politiques publiques et de la maîtrise de la dépense publique.

Pour accomplir ces missions, les préfets de région disposent d'une mission régionale achats, placée sous l'autorité du SGAR. Le recrutement des personnels affectés dans ces missions doit être organisé en liaison avec le SAE, dans les conditions de droit commun pour les personnels de leur grade.

Il est donc indispensable, pour que la réforme prenne toute son ampleur dans chaque segment, que le SAE puisse s'appuyer sur un réseau professionnalisé dans les préfectures de région, travaillant en relation étroite avec les responsables des domaines d'achats du SAE et les RMA d'une part, avec les préfectures de département et les services de l'État implantés dans les régions et les départements, d'autre part. A cette fin, les préfets de région réuniront des comités régionaux des achats réunissant, à échéance régulière des représentants des services achat de l'ensemble des services déconcentrés.

Compte tenu de l'importance des dépenses immobilières réalisées au niveau local, il est essentiel que les missions achats régionales soient bien associées en amont des projets immobiliers et que les préfets puissent s'appuyer sur les compétences techniques existantes dans les services territoriaux. Ils veilleront également à une bonne association des responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) à cette démarche, afin, notamment de s'assurer qu'un acheteur est bien associé à tous les projets immobiliers importants.

Outre les responsabilités qui peuvent leur être confiées en matière d'achat, les préfets de région et les préfets de département restent bien évidemment chargés de déterminer les actions opportunes de mutualisation des moyens entre les administrations placées sous leur autorité (moyens d'impression, parcs automobiles, solutions d'affranchissement par exemple), afin de donner toute leur efficacité aux stratégies définies par le SAE sur les segments d'achat considérés.

Enfin, une mobilisation particulière sera demandée aux préfets de régions aux fins de formaliser par voie de conventions une collaboration systématique entre acheteurs publics et les facilitateurs de clauses sociales, en référence à des pratiques qui ont déjà montré leur efficacité.

5 - Les représentants des pouvoirs adjudicateurs

Les représentants des pouvoirs adjudicateurs ont la responsabilité opérationnelle des achats. Ils passent les procédures de marchés et d'accords-cadres et en suivent la bonne exécution, en cohérence avec les stratégies interministérielles définies par segment. Ils appliquent les stratégies ministérielles des achats, à la définition desquelles ils sont associés par les responsables ministériels des achats. Ils informent ces derniers des actions menées et les sollicitent en tant que de besoin pour améliorer la performance de leurs achats.

6 – L'Union des groupements des achats publics (UGAP)

L'UGAP est la centrale d'achats généraliste de l'État, placée sous la tutelle du ministre chargé du budget et du ministre de l'éducation nationale, offrant une large gamme de produits et de services aux administrations de l'État, mais aussi aux établissements publics et aux collectivités locales.

Compte tenu de la souplesse qu'offre le statut de centrale d'achat, elle est appelée à jouer un rôle partenarial important au profit des services de l'État et de ses établissements publics. Le Service des achats de l'État, après avis du comité des achats de l'État ou du comité des achats des établissements publics, peut décider de faire appel à ses services dès lors que son offre est compétitive. A chaque renouvellement d'un marché confié précédemment à l'UGAP, la compétitivité de l'offre est réexaminée. Le cas échéant, une offre spécifique peut être proposée par l'UGAP pour répondre aux besoins de l'État et de ses établissements publics.

Le SAE assure un contrôle étroit de la qualité de ses prestations et le contrat d'objectif et de performance de l'établissement met l'accent sur cette dimension. Par ailleurs, l'UGAP poursuit les mêmes objectifs que les services de l'État en termes d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Les administrations peuvent donc poursuivre ces objectifs en recourant aux services de l'UGAP.

III – La professionnalisation des acheteurs

1 – La formation des acheteurs

La fonction achat doit évoluer vers une plus grande professionnalisation, les ministères et les établissements publics devant se doter de personnels spécialisés, mieux formés, dont le nombre doit être adapté aux enjeux traités, afin de gagner en efficacité. Le SAE définira, en liaison avec les ministères et les établissements, et la DGAFP, un programme de formation des acheteurs. Cette action de formation des acteurs de la fonction achat (acheteurs, prescripteurs ...) constitue un des enjeux majeurs de la professionnalisation. Elle comportera le lancement de 3 chantiers :

- recenser précisément les populations achat au sein des missions nationales et régionales achat ainsi que celle des acteurs en proximité immédiate (cercles 1 et 2) ;
- établir un état de l'existant et définir une offre de formation interministérielle permettant d'accompagner la montée en compétences des acheteurs ;
- aligner la stratégie interministérielle de formation sur les stratégies achat de l'État et des établissements publics à fort enjeu.

2 - L'animation de la filière achat

Les personnels qui participent à la fonction achat en administration centrale, dans les services déconcentrés ou dans les établissements publics constituent une collectivité de métier et doivent bénéficier du niveau de formation et d'information sur les projets permettant de contribuer collectivement à leur réussite. A cet effet, le SAE doit exercer, plus que par le passé, et en liaison avec les RMA, une fonction d'animation à destination de ces différents réseaux, ce qui peut également contribuer au développement de la mobilité des intéressés, dans le cadre de ce métier. Il définira, en liaison avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique, les filières professionnelles de l'achat public et les carrières ouvertes aux acteurs de la fonction achat.

3 - Les outils informatiques au service des acheteurs

Le SAE a la responsabilité de mettre à disposition des acheteurs les outils informatiques nécessaires à l'exercice de leurs missions. Certains outils sont déjà disponibles, comme la plate-forme des marchés de l'État (PLACE), l'outil de mesure des gains (IMPACT), l'intranet interministériel des achats et la base de donnée des marchés (BDM) ou en cours de développement (ORME : outil d'aide à la rédaction des marchés). D'autres sont en cours de développement en liaison avec l'AIFE, comme l'outil décisionnel lié à CHORUS. A terme, ce sont tous les éléments d'un système d'information achat qui seront mis à disposition des services, dans une approche modulaire. Les ministères et les établissements publics ont la responsabilité de déployer ces outils dans leurs services.

IV - La fonction achat des établissements publics de l'État

Compte tenu du montant de leurs achats, les établissements publics de l'État doivent accélérer la professionnalisation de leurs achats. Le Service des achats de l'État les accompagne dans cette démarche, dans le respect du principe d'autonomie qui les régit. Il adapte son mode de dialogue aux caractéristiques des différentes catégories d'établissement public, en concentrant son action sur les opérateurs de l'État, conformément aux conclusions du 18 décembre 2012 du comité interministériel de modernisation de l'action publique. S'agissant des établissements publics réalisant moins de 10M€ d'achat par an, il appartient aux ministères de tutelle de déterminer eux-mêmes les modalités de pilotage et de suivi de la performance les plus adaptées.

1 - Les objectifs

Les établissements publics doivent, au travers de leurs achats, poursuivre les mêmes objectifs que ceux de l'État : objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Ils sont également concernés par les objectifs de soutien à l'innovation et d'accès des PME à la commande publique. Il convient de préciser que les ressources propres des établissements, parce qu'elles font partie intégrante du budget des établissements, sont prises en compte dans toutes les actions de professionnalisation des achats et contribuent à l'atteinte des objectifs.

2 - L'organisation

Pour mettre en œuvre cette politique, chaque directeur d'établissement est invité à désigner un responsable des achats lorsque les achats de l'établissement sont supérieurs à 50 millions d'euros. Le positionnement et les moyens de ce responsable doivent garantir l'efficacité de son action, comme celle des autres fonctions support.

Le directeur des achats ou la personne en charge de cette fonction dispose d'une compétence fonctionnelle sur l'ensemble des achats de l'établissement qu'ils soient effectués de manière centralisée ou déconcentrée, qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

3 - Les plans d'action

Les établissements publics réalisant plus de 10M€ d'achats par an élaborent un plan pluriannuel d'actions achats, identifiant en particulier les gains achats prévisionnels ainsi que les actions en faveur de l'achat responsable, des petites et moyennes entreprises et de l'innovation. Le plan d'action achats peut également contenir des actions plus générales destinées à professionnaliser les achats des établissements, telles que des actions de formation ou de réorganisation de la fonction au sein des établissements. Ce plan d'actions achats doit être adressé par l'établissement au Service des achats de l'État et à son ministère de tutelle au plus tard le 31 janvier de la première année de sa mise en œuvre.

4 - Le rôle d'accompagnement du Service des achats de l'État

Le Service des achats de l'État accompagne les établissements dans la professionnalisation de leurs achats et anime, à cette fin un programme inter-établissements. Il identifie notamment des opportunités de groupements ou de mutualisation des achats entre les établissements publics de l'État et sollicite ceux qui sont susceptibles d'y participer.

Le Service des achats de l'État consolide la cartographie des achats des principaux établissements publics de l'État. A cette fin, ces derniers lui transmettent, au 31 janvier de chaque année, les données nécessaires à cet exercice de consolidation.

Le Service des achats de l'État met son expertise à la disposition des établissements et réunit le comité des achats des établissements publics qui rassemble les directeurs des achats des principaux établissements publics en termes d'achats. Ce comité décide des actions prioritaires à mener en faveur de la professionnalisation des achats dans les établissements, et en particulier des actions de standardisation et de mutualisation.

5 - L'inscription des objectifs dans les contrats d'objectifs et de performance

La direction du budget et le Service des achats de l'État se rapprochent pour intégrer, en liaison avec les directions concernées des ministères de tutelle et les établissements eux mêmes, des objectifs en matière d'achat, dans les contrats d'objectifs et de performance des établissements publics, ainsi que dans les lettres de mission des dirigeants de ces établissements.

Dans un souci d'impact, doivent prioritairement être pris en compte les établissements qui effectuent un volume d'achats supérieur à 50 M€.

V - La politique de gestion du parc automobile de l'État et de ses établissements publics

Hors véhicules opérationnels, le parc automobile de l'État et de ses établissements compte environ 65 000 véhicules particuliers et utilitaires légers. Bien gérer ce parc constitue un véritable enjeu, tant en termes de maîtrise des dépenses publiques que d'exemplarité.

A cette fin, différentes mesures de rationalisation ont été prises et ont fait l'objet d'une circulaire, le 2 juillet 2010¹ pour un potentiel d'économies sur 3 ans d'environ 100 M€. Pour accompagner et faciliter la réalisation de ces mesures, et en rendre compte, une mission interministérielle a été créée auprès du ministre en charge du budget, et positionnée au sein du Service des achats de l'État.

Le constat à fin 2012 montre que les instructions données ont été bien appliquées, plusieurs objectifs fixés à l'horizon de la fin 2013 étant d'ores et déjà atteints, voire même dépassés. Ces mesures doivent être poursuivies et des indicateurs de performance transversaux et spécifiques pourront être introduits dans les documents budgétaires (projets et rapports annuels de performance).

Par ailleurs, de nouvelles actions doivent être engagées, concernant la maîtrise des dépenses de carburant, l'assurance des véhicules et la location courte durée.

Enfin, et conformément à la circulaire du 3 décembre 2012, des véhicules électriques et hybrides doivent être introduits dans les flottes dès 2013.

La mission interministérielle établit un bilan de l'ensemble de ces mesures et formule, en liaison avec les ministères et les établissements publics, un plan d'action pour la période 2013-2015. Il posera le principe d'une reconduction des mesures ayant démontré leur efficacité et identifiera de nouvelles mesures, dont celles évoquées précédemment.

VI - Les résultats

Dans le cadre du rapport mentionné à l'article 2- IV du décret précité le Service des achats de l'État dresse chaque année un bilan des résultats obtenus par les services de l'État et ses établissements publics.

Ce bilan, élaboré en liaison avec les ministères et les établissements publics, analyse la qualité des plans d'actions achats et l'effectivité de leur mise en œuvre. A cette fin, il analyse les actions menées et résultats atteints en matière :

- de gains achats et de gains budgétaires effectifs ;
- d'insertion dans l'emploi des personnes qui en sont éloignées, en suivant la progression des clauses sociales d'insertion mises en œuvre dans les marchés et accords-cadres ;
- d'engagements environnementaux, en lien avec le commissariat général au développement durable ;
- d'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique, en liaison avec l'observatoire économique de l'achat public (OEAP) ;
- d'achats innovants conjointement avec la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services.

¹ Circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire - rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs

ANNEXE

Méthode de calcul des gains achats

Cette méthode s'appuie sur les meilleures pratiques en matière d'achats observées dans les secteurs privés et public et présente le double intérêt de l'homogénéité et de la simplicité.

I - Les gains achats mesurent la performance de la fonction achat

Les gains achats mesurent la valeur ajoutée de l'acheteur dans une opération, c'est à dire ce qui a été fait *différemment et mieux que la fois précédente* grâce à son intervention. Pour cela l'acheteur travaille le plus en amont possible sur les projets avec les prescripteurs - ceux-ci restant maîtres *in fine* de l'utilisation de leur budget - en mobilisant des leviers tels que la standardisation, la mutualisation, le travail sur le juste besoin, la négociation.

Il construit et pilote chaque année avec les principaux prescripteurs un *plan d'actions achats chiffré, dans lequel figurent les nouveaux projets* dont la notification ou le dénouement sont prévus au cours de l'année.

Le principe général du calcul de gain achat est pour chacun des projets de *valoriser l'action de l'acheteur et les leviers mis en œuvre*.

La méthode est fondée sur la *comparaison entre des prix ou situations « de référence » et des prix ou une situation « nouveaux », après l'intervention des acheteurs*. L'écart de prix ou de coût est multiplié par le volume prévisionnel.

Les gains sont ramenés par convention à une *base annuelle, dite « douze mois »* qui permet de comparer les projets sur une base homogène quelle que soit leur durée effective (exemple d'un marché pluriannuel) et de calculer des pourcentages de gains par rapport à une dépense annuelle. Ces gains « base douze mois » peuvent ensuite être ventilés prorata temporis sur les deux années d'exercices en fonction de leur date de notification afin de mesurer l'impact sur les dépenses N et N+1.

II - Une méthode adaptée aux différents types de projets

Les gains achats concernent les trois grands types de projets d'achats :

- les achats récurrents ;
- les achats non récurrents ;
- les actions de progrès.

a) Les achats récurrents : il s'agit des achats répétés régulièrement (exemple : marché de fournitures de bureau ou de matériel informatique).

Pour les achats récurrents la formule est :

$$\text{Gain achat} = (\text{prix historique} - \text{prix nouveau}) \times \text{volume prévisionnel}$$

NB : l'impact de la variation du marché économique est neutralisé si celle-ci est supérieure à + ou - 4%².

² Ceci afin de bien valoriser l'impact de l'acheteur en corrigeant les effets (positifs ou négatifs) qui ne sont pas imputables à son action : si par exemple dans un marché haussier de 10% l'acheteur enregistre une hausse de 6% de son achat, on considérera qu'il fait néanmoins un gain de 4%, ayant réussi à limiter l'impact de la hausse du marché économique. Si à l'inverse le marché est baissier de 15%, l'acheteur ayant obtenu une baisse de 20% ne comptabilisera que 5 % de gain achat.

b) Les achats non récurrents : ces achats sont par exemple des premiers achats pour l'État ou pour un établissement ou bien des achats très particuliers pour lesquels il n'y a pas de référence aisée ; certains achats d'investissement entrent également dans cette catégorie.

Leur particularité est donc que le prix historique n'est pas connu.

Celui-ci doit alors être remplacé par une solution alternative telle qu'un prix de référence auprès d'un service ou d'un établissement ayant réalisé un achat similaire, une étude de marché préalable auprès des fournisseurs, à défaut un budget prévisionnel ou la moyenne des offres reçues en éliminant si besoin des offres trop « dispersées ».

La formule est ainsi :

$$\text{Gain achat} = (\text{prix de référence} - \text{prix nouveau}) \times \text{volume prévisionnel}$$

c) Les actions de progrès : il s'agit de projets proposés par les services des achats visant à optimiser l'usage d'un marché ou à encourager des comportements (par exemple : utiliser davantage les génériques disponibles dans les marchés, encourager l'utilisation plus étendue du marché d'éco-pli, se séparer des imprimantes individuelles, encourager les billets à contraintes...). La logique de calcul consiste à évaluer la situation avant le projet à celle constatée une fois le projet mené à son terme.

La formule est ainsi :

$$\text{Gain achat} = \text{situation de référence} - \text{situation améliorée}$$

NB : la situation améliorée prend en compte le cas échéant les investissements nécessaires.

III- Les trois phases du calcul des gains achats

Le travail de l'acheteur sur un projet donné est organisé en trois temps : l'identification des opportunités, la conduite du projet et le suivi de la bonne exécution.

En première phase, la méthode de calcul des « gains cibles » permet d'établir des priorités et de mobiliser les ressources sur les achats à fort enjeu.

En deuxième phase lorsque le marché est notifié ou l'action de progrès réalisée, le calcul des « gains sécurisés » permet de mesurer et de mettre en évidence la valeur ajoutée de l'acheteur.

Enfin, lors de la troisième phase, celle de l'exécution, le « gain réalisé » est contrôlé a posteriori. Ce contrôle peut être effectué à la fin de l'exécution du marché pris sur sa durée totale, afin de s'assurer que ces gains ont bien été consolidés sur toute la durée d'exécution du marché.



**Le Service des achats de l'État est à la disposition
des services de l'État et de leurs établissements publics
pour les accompagner dans cette transformation**

59 , boulevard Vincent Auriol
75013 Paris - Teledoc 033

☎ : 01 44 97 34 53 /34 61/ 34 57

mail : communication.sae@finances.gouv.fr

Portail interministériel des achats
(*intranet accessible à tous les agents de l'État*)

<http://sae.alize> (*ministères financiers*)

<http://www.sae.finances.ader.gouv.fr> (*autres ministères*)

Site internet : <http://www.economie.gouv.fr/sae>